



Proyecto de Ley N° 3648/2018 - CR

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE REFORMA
LOS ARTÍCULOS 22 Y 37 DEL REGLAMENTO
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La congresista de la república **Paloma Rosa Noceda Chiang**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 22 Y 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo Único. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 22 Y 27 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Modifíquese el inciso d del artículo 22 y los numerales 4, 5 y 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, a fin de que su tenor sea el siguiente:

“Artículo 22. Derechos Funcionales.

Los congresistas tienen derecho:

[...]

d) A elegir y postular a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo.

[...].”

“Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios. Definición, constitución y registro.

Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

[...]

4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento, contener los derechos y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por la mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo. El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá accionar en primera instancia ante la Junta de Portavoces y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo, agotando la instancia parlamentaria. **Si la sanción es revocada o anulada, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o formar parte de un nuevo grupo parlamentario.**

5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro **los congresistas que hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos. Dicha prohibición no procede en el caso de congresistas cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con el numeral 4.**

6. Los congresistas que renuncien a su Grupo Parlamentario por motivos de conciencia podrán adherirse a otro, o conformar un nuevo Grupo Parlamentario siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley.

[...]”.

Lima, 20 de noviembre de 2018

CONG GALVAN
Paloma Noce
Paloma Noce
Paloma Noce
Paloma Noce
Paloma Noce

Paloma Noce
PALOMA NOCEDA CHIANG
Congresista de la República



S. C. C. C. C. C.
S. C. C. C. C. C.
T. C. Obachos
A. de Belauze

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El presente proyecto de resolución legislativa tiene como objetivos: devolver un derecho ilegítimamente arrebatado y otorgar un marco legal a los congresistas de la República a fin de que puedan conformar nuevas bancadas o adherirse a otras, de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Constitucional.

I.1 De los antecedentes

El Congreso de la República dio la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR el día 15 de octubre de 2016, en la cual modificó los artículos 22 y 27, e incorporó numerales a los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso.

El Tribunal Constitucional, mediante sentencia del expediente 0006-2017-PI, declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la norma:

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda de inconstitucionalidad de autos; en consecuencia,
 - a) **INCONSTITUCIONAL** el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso, por vulnerar los derechos a la libertad de conciencia, a la participación política y al principio de interdicción de mandato imperativo.
 - b) **INCONSTITUCIONAL** el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso, por vulnerar el derecho a la asociación únicamente respecto de las expresiones "*partidos políticos*" y "*alianzas electorales*".
 - c) **INCONSTITUCIONAL** por conexidad los artículos 37, inciso 2) y 76, inciso 2.3) del Reglamento del Congreso
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 37, inciso 4 del Reglamento del Congreso, debiéndose interpretar que la expresión "obligatoriedad" de los reglamentos de los Grupos Parlamentarios no se aplica para el ejercicio del voto en conciencia de parte de los congresistas.
3. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo, 22 literal d) del Reglamento del Congreso.

Publíquese y notifíquese.

Posteriormente a ello, un día después de la entrada en vigencia de la sentencia señalada, el Congreso de la República dio la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, corrigiendo en parte lo establecido en por el Tribunal Constitucional.

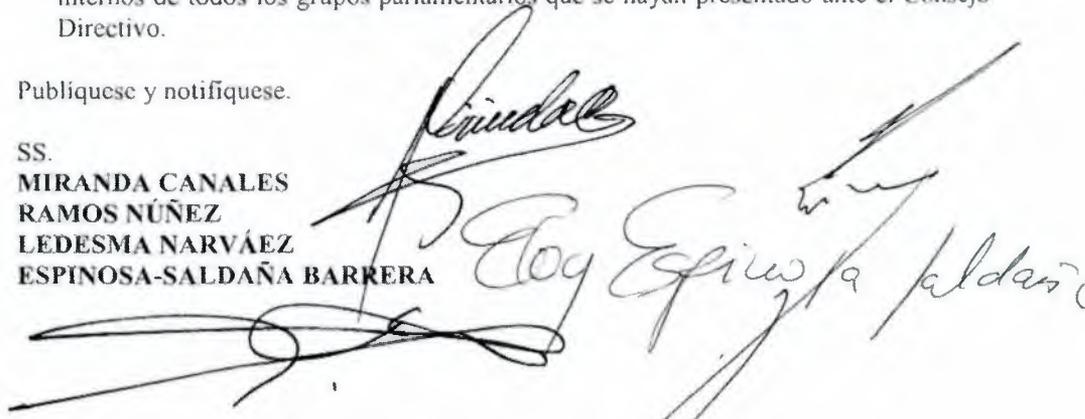
Meses después el Tribunal publicó la sentencia del expediente 0001-2018-PI/TC en la que señaló:

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad respecto al artículo 1 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, siempre que el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República se interprete en el sentido de que no está prohibida la renuncia de los congresistas de las agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas. De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.
3. **EXHORTAR** al Congreso de la República para que publique los reglamentos internos de todos los grupos parlamentarios que se hayan presentado ante el Consejo Directivo.

Publíquese y notifíquese.

SS.
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



Es importante señalar que la Mesa Directiva del Congreso aceptó derivar el pedido de conformación de una nueva bancada a la Comisión de Constitución para analizar si aplica o no el reciente fallo del Tribunal Constitucional. Precisamente para resolver este aparente vacío legal, presentamos esta propuesta legislativa.

I.2 De la sentencia 0006-2017-PI-TC

Con fecha 25 de abril de 2017, más del 25 por ciento del número legal de congresistas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22.d y 37.4 del Reglamento del Congreso de la República, modificados por el artículo 1 de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, y contra el artículo 37.5 del mismo reglamento, incorporado por el artículo de la referida resolución legislativa.

El Tribunal se pronunció resolviendo fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad. Y desarrolló, por medio de los fundamentos de la sentencia, la motivación para tal decisión. Entre las consideraciones más importantes se encuentran las siguientes:

Fundamento 88: Así pues, con esta medida se pretendería reprimir el “transfuguismo” atendiendo únicamente a su elemento objetivo (la separación de un congresista de su grupo parlamentario) dejando de lado el elemento subjetivo (el móvil o la motivación que justificó dicha separación), lo que incluiría el supuesto denominado “transfuguismo legítimo.

Fundamento 149: Así pues, este Tribunal considera que el legislador adopte medidas diferenciadas ante el retiro, renuncia, separación o expulsión de un parlamentario de su grupo político, tomando en cuenta las razones o móviles que explican dicho alejamiento. En ese sentido: i) en el supuesto de transfuguismo que se base en razones egoístas o particulares en contra del interés común, ya sea que exista o no un beneficio económico o de otra índole (ilegítimo), se deben implementar todas las medidas necesarias para sancionar dicha acción, incluyendo de ser el caso el ámbito penal: ii) en el supuesto de renuncia o separación por razones fundadas en el ejercicio de la libertad de conciencia, las medidas a adoptar deben respetar las funciones inherentes al cargo parlamentario que ostenta el funcionario (creación de grupos parlamentarios, presentación de proyectos de ley, etc.) (...).

Lo señalado en el fundamento 88 es la síntesis de lo desarrollado en el fundamento 23. En éste último se hace una distinción conceptual de los distintos tipos de transfuguismo en razón de su naturaleza. Las categorías son:

- Por el momento en que se produce se puede distinguir entre inicial y sobrevenido;
- Por su forma de expresión se distingue entre propio e impropio;
- Por su motivación se puede distinguir entre ilegítimo e legítimo.

Respecto al transfuguismo legítimo, se establecen cuatro supuestos:

- El cambio de orientación ideológica de los partidos.
- La mutación ideológica personal.
- Desaparición o crisis de partidos.
- Discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario.

Si bien la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR hace una precisión atendiendo al elemento subjetivo del transfuguismo, no respeta lo señalado por el Tribunal en el fundamento 149, en el extremo que señala que: *en el supuesto de renuncia o separación por razones fundadas en el **ejercicio de la libertad de conciencia**, las medidas a adoptar deben respetar las funciones inherentes al cargo parlamentario que ostenta el funcionario (**creación de grupos parlamentarios**¹, presentación de proyectos de ley, etc.)*

Sobre el fuero personal e íntimo como lo es la conciencia, entendida también como la dimensión humana donde se forjan las convicciones ideológicas, la Corte Constitucional de Colombia señaló que: *(...) el rechazo que produce la práctica del transfuguismo político no puede ser entendido en términos absolutos, en el sentido de que igualmente resulte reprochable el comportamiento de quien, movido por sus íntimas convicciones ideológicas decida abandonar una agrupación política y vincularse a otra.*²

La sentencia del Tribunal establece claramente que en algunas circunstancias se debe permitir la creación de nuevos grupos parlamentarios, específicamente en el caso de renuncia a las agrupaciones, alianzas, partidos políticos o grupos

¹ El resaltado es nuestro.

² Fundamento 18.4 de la Sentencia C-334/14 de la Corte Constitucional de Colombia.

parlamentarios por razones de conciencia. Sin embargo, la resolución legislativa materia de modificación no atendió tal pedido, sino que tan solo incorporó una nueva figura legal parlamentaria: el grupo parlamentario mixto.

Según algunos promotores de la prohibición de la conformación de nuevos grupos parlamentarios, es sumamente difícil distinguir entre transfuguismo legítimo e ilegítimo, de modo que a fin de fortalecer los partidos políticos, se debe limitar tal derecho. Al respecto, se debe señalar que la dificultad de probanza no puede, en ningún caso, justificar la vulneración de un derecho. Así lo señala la fundamentación 92:

La dificultad de probanza de la motivación ilícita es una problemática distinta a la analizada, que exige la adopción de medidas especiales pero que, bajo ningún escenario, pueden supeditar el respeto y goce de un derecho fundamental.

Del mismo modo, el fundamento 97 de la señala que:

(...) existen otras medidas alternativas que pueden reemplazar la prohibición cuestionada, a fin de evitar la fragmentación de los grupos parlamentarios originales sin incidir en el derecho a la libertad de conciencia. Así, por ejemplo, los grupos parlamentarios podrán brindar a los congresistas la libertad para que, en determinados casos sensibles éstos puedan votar de acuerdo a un criterio de conciencia; mientras que en otros temas sí se exigiría una votación de acuerdo con las decisiones adoptadas de manera mayoritaria en una bancada, con lo cual se mantendría la unidad del grupo parlamentario original.

De lo señalado por el Tribunal se desprende el concepto fundamental del respeto por la libertad de conciencia. Éste espacio es sagrado y debe ser protegido por la ley y las costumbres. Por ello, cualquier vulneración, acción u omisión que ponga en peligro tal bien debe ser corregido, intención de la presente propuesta legislativa.

Además de lo señalado, la prohibición de la conformación de nuevos grupos parlamentarios no afecta únicamente al derecho de libertad de conciencia, sino también a la libertad de asociación, toda vez que, considerando la naturaleza propia de los grupos parlamentarios, la renuncia de un congresista a un partido o a una alianza electoral, como manifestación del derecho a la libertad de

asociación, se encuentran contempladas expresamente en el artículo 18 de la ley 28094, Ley de Partidos Políticos³. Recordemos que el derecho a la libertad de asociación tiene dos acepciones: una positiva, que es el derecho a asociarse libremente en la persecución de algún fin específico; y una negativa, que es la prohibición de mantenerse asociado en contra de la voluntad de una persona.

El problema en no permitir la conformación de nuevos grupos parlamentarios radica en que se limita el goce de derechos consagrados en la Constitución. La búsqueda del fortalecimiento de partidos políticos no puede ser fundamento para que se atente contra las libertades individuales, las cuales son el sustento y la razón de ser de la democracia republicana.

Además de ello, al persistir en tal prohibición, el congreso contraviene a lo establecido por el Tribunal en su fundamento 199:

*De este modo, con la publicación de esta sentencia se permitirá que los congresistas que se hubiesen apartado o se aparten de sus respectivos partidos políticos, alianzas electorales grupos parlamentarios, **puedan conformar agrupaciones** o incorporarse a las ya existentes (...) Mientras que el Congreso no asuma estas tareas, respetando escrupulosamente los parámetros constitucionales explicitados en este fallo, **la habilitación dada por la presente sentencia a la conformación de nuevos grupos parlamentarios** o a la incorporación a grupos ya existentes **cuenta con plena vigencia**⁴.*

Y sigue la sentencia, en el fundamento siguiente, es decir, el número 200, concluyendo en la necesidad de proteger el derecho a conformar nuevas bancadas:

En ese sentido, a fin de robustecer el debate y el intercambio de ideas, y en tanto no se adopten las reformas necesarias para delimitar, con claridad, los supuestos legítimos de separación de la agrupación política, se debe permitir la conformación de grupos parlamentarios para los congresistas que se aparten o se hubiesen apartado de sus respectivos grupos parlamentarios, alianzas electorales o partidos políticos (...).

³ Fundamento 110 de la sentencia del expediente 0006-2017-PI.

⁴ El resaltado es nuestro.

Por otro lado, lo establecido por el inciso d del artículo 22 del Congreso de la República (que para postular a cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las comisiones, o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo solo se puede hacer como miembro de un grupo parlamentario), es una limitante ilegítima incorporada por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR y que no fue corregida por la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR.

Hasta los primeros días del mes de octubre de 2016, cualquier parlamentario podía postular a los cargos señalados por el artículo 22, sin embargo, el cambio del tenor del articulado incorporó el requisito de hacerlo en su calidad de miembro de un Grupo Parlamentario. Considerando que la política es un fenómeno dinámico de constante mutación, un parlamentario no agrupado, que haya renunciado por motivos de conciencia, no puede ver limitado su derecho a representar ni a ser representado por otro de su misma condición. Es importante considerar que a la fecha todos los miembros de la Mesa Directiva han solicitado licencia a su Grupo Parlamentario⁵.

I.3 De la sentencia 0006-2017-PI-TC

En la sentencia del día 10 de julio de 2018, publicada el 13 de setiembre del mismo año, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda interpuesta por más del veinticinco por ciento del número legal de congresistas, quienes solicitaron que se declare inconstitucional los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR.

Cabe precisar que tal resolución se publicó en el Diario Oficial El Peruano el día 15 de setiembre, es decir, tan solo un día después de la entrada en vigencia de la sentencia del expediente 0006-2017-PI-TC, sin haber sido objetivo de un análisis y debate al interior del Pleno del Congreso.

Si bien la sentencia declara infundada la demanda, hace una serie de precisiones y establece disposiciones de obligatorio cumplimiento referidas a la conformación de nuevos grupos parlamentarios. Al respecto, en su fundamento 36 señala que:

⁵ <https://peru21.pe/politica/congresistas-mesa-directiva-piden-licencia-fuerza-popular-437692>

El sistema democrático-repúblicano exige al Estado mantener un sistema representativo a través de un Congreso que permita la convergencia de los intereses de cada sector de la sociedad. Así, una representación idónea no acaba cuando los ciudadanos votan, sino que se extiende a la obligación del Estado de generar una estructura en la cual se produzca una verdadera representación, pues la garantía del respeto por la voluntad popular expresada en las urnas (materializada vía representación parlamentaria) es un objetivo de la máxima trascendencia en este tipo de sistemas.

En el párrafo siguiente inmediato (fundamento 37) advierte que:

*Sin desmerecer la central importancia de este principio, corresponde advertir que el mismo tampoco resulta absoluto. Este Tribunal ha determinado que **la prohibición total de conformar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro, por razones legítimas, vulnera el principio de interdicción del mandato imperativo y el derecho a la libertad de conciencia, así como la garantía de inviolabilidad de los votos y opiniones.**⁶*

Tanto en la presente sentencia como en la que fue motivo de análisis previo en la presente exposición de motivos, se encuentra abundante fundamentación para que se permita la conformación de nuevos grupos parlamentarios. Con la intención de asegurar el correcto goce de un derecho, y a fin de que no existan dificultades de interpretación, proponemos que lo establecido por el Tribunal sea incorporado al texto del Reglamento del Congreso por medio de la dación de una nueva resolución legislativa.

Una reflexión que aporta la sentencia materia de análisis es la del necesario equilibrio que debe existir entre los llamados *mandato imperativo* y *mandato ideológico*.

Esta Fundamento fue desarrollada en el número 70 de la sentencia previa, es decir, la Sentencia 0006-2017-PI/TC, que señaló:

⁶ El resaltado es nuestro.

Afirmar la prevalencia del “mandato representativo” en la función congresal, desconociendo el ‘mandato ideológico’, permitirá justificar cualquier cambio de agrupación política, ya que solo importaría que el parlamentario ejerza funciones en tanto representante de la Nación sin estar sujeto a mandato imperativo alguno, en detrimento del sistema de partidos políticos que garantiza la Constitución y especialmente de la voluntad popular: por el contrario, conceder prevalencia al ‘mandato ideológico’ sobre el ‘mandato imperativo’, implicaría un menoscabo de las atribuciones del congresista, en la medida que su función estaría direccionada de antemano a las decisiones que adopte el partido, que puede ir inclusive más allá de su línea ideológica (...)

Tomando en consideración lo expuesto por el Tribunal, creemos que las modificaciones planteadas en la presente propuesta de resolución legislativa, ayudarán a que exista un adecuado equilibrio, toda vez que de lo planteado se desprende que la renuncia es la excepción, que permite la conformación de nuevas bancadas solo en algunos casos, y mantenemos la limitación de ciertos derechos para el caso de los congresistas que permanezcan como no agrupados.

Sobre los grupos parlamentarios mixtos

Como se ha mencionado en el primer párrafo de este acápite, el Congreso de la República, al día siguiente de la entrada en vigencia de la sentencia del Tribunal Constitucional, promulgó la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, por medio de la cual asumió una serie de disposiciones del Tribunal, pero mantuvo vigente elementos de la norma que ya había sido declara inconstitucional. Dicha resolución legislativa fue motivada por el proyecto de ley 1874/2017-CR⁷, que en la página cinco de su exposición de motivos, describe qué es un Grupo Parlamentario Mixto. Al respecto señala que, para los casos de las “disidencias políticas válidas”, se debe permitir que el congresista renunciante o aquel cuya sanción de expulsión hubiese sido anulada, pueda integrar un Grupo Parlamentario Mixto, *el cual estará integrado por todos los congresistas que se encuentren en la misma posición, es decir, que hubiesen renunciado válidamente a su Grupo Parlamentario o a los que se le hubiese anulado su sanción de expulsión de su Grupo y hayan decidido no integrar otro grupo previamente existente.* Párrafos más adelante sostiene que *Efectivamente, la presente*

⁷ Ver: <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

iniciativa legislativa lo que pretende es que se logre constituir solo un grupo parlamentario adicional a aquellos que se constituyan al iniciarse el periodo del mandato representativo correspondiente (...).

La exposición de motivos es lo suficientemente clara como para concluir que por medio de la inclusión de esta novedosa figura parlamentaria (sugerida por el mismo Tribunal), como único medio para la conformación de grupos parlamentarios adicionales a aquellos con los que se conformó el parlamento al inicio del gobierno de turno, se vulnera el derecho a la libre asociación y se amedrenta a las posibles disidencias válidas de otros grupos parlamentarios.

Si bien la incorporación de la figura del grupo parlamentario mixta es legítima, nosotros consideramos que, por la naturaleza de la política peruana, es poco probable que congresistas que lo único que tienen en común es haber salido de otro grupo parlamentario, puedan lograr efectos positivos para la ciudadanía. Por tal motivo, solicitamos su eliminación del reglamento, y proponemos que se permita la creación de nuevos grupos parlamentarios.

I.4 Del derecho a la libertad de conciencia

Para comenzar a tratar este punto, considero fundamental comprender que nuestra valía infinita como seres humanos se sustenta en la dignidad humana, valor eminente de la persona y que a su vez lo distingue de otros seres. La dignidad es inalienable, insustituible, irrenunciable e irreductible. Informa a todo el ser.

Es en razón de la dignidad que yo tengo derechos; o dicho de otro modo, yo tengo derechos porque soy digna, y soy digna porque soy persona. Ahora bien, la dignidad se manifiesta en ciertas facultades que en su uso son supremas, entre las cuales destaca la libertad de conciencia como la esencial. Es decir, es en mi libertad de conciencia que mi dignidad humana encuentra una expresión y una forma de despliegue. Es por ello que el artículo 2 de la Constitución Política del Perú consagra el derecho a la libertad de conciencia.

Conviene citar algunos autores que desarrollan la naturaleza de este derecho y su aplicación concreta a la vida cotidiana. Entre ellos, quiero referirme al filósofo francés Jacques Maritain (1882-1973), quien presidió la delegación francesa en la segunda Asamblea General de la Unesco (México), y cuyo

pensamiento fue de inspiración para la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos auspiciada por la ONU en 1948. En su obra *Las Grandes Categorías de Sistemas Éticos*, el autor señala que:

En la vida de cada día, cada vez que por motivos de conciencia – para tener una conciencia pura – abandonamos algo que realmente amamos, cada vez que nos elevamos por encima de todo lo que el mundo hace y piensa, a fin de tomar una decisión que juzgamos verdaderamente buena, la experiencia moral nos pone frente a una realidad que es esencialmente nuestra, que está enraizada en mi libertad personal, de tal suerte que toda presión exterior solamente tiene poder sobre mí en la medida en que yo quiero darle ese poder.⁸

La experiencia del juicio puro, de la conciencia limpia, del anteponer la esfera íntima y personal frente a lo esperado, frente a lo establecido, o frente a lo ordenado, es una atribución que reafirma nuestro valor y que abona a nuestro desarrollo personal. Es también un derecho y un deber; derecho en cuanto a que nadie nos lo puede arrebatar, y deber pues hacer lo contrario es renunciar a una de las cualidades esenciales del espíritu humano.

En su obra *La Carta Democrática* hace un desarrollo sobre el ejercicio de la libertad de conciencia que debe hacer cada político. Insiste en la intimidad del fuero y recuerda a quién debe obedecer este ejercicio:

Llegamos así al segundo punto. Los representantes del pueblo poseen la autoridad de una manera vicaria, en su calidad de vicarios o diputados del pueblo, y como siendo en alguna medida su imagen. Pero son una imagen viva y activa, no una imagen muerta del pueblo; una imagen que es una persona humana, dotada de razón, de libre albedrío y de responsabilidad. Y no pueden ejercer la autoridad vicaria de que se hallan investidos más que como personas humanas y agentes libres, cuya conciencia personal se encuentra comprometida en el cumplimiento de su misión. Así, la autoridad que ejercen, que es la autoridad misma del pueblo participada en una medida y dentro de ciertos límites dados, es una autoridad vicaria, pero auténtica, tenida, como la autoridad de pueblo, en virtud de la Fuente de toda autoridad; tienen verdaderamente

⁸ Ver: http://www.jacquesmaritain.com/pdf/06_FM/02_FM_SistEtic.pdf

derecho a mandar ya ser obedecidos. No son meros instrumentos de una mítica voluntad general; son los gobernantes reales del pueblo; y tienen que tomar sus decisiones de manera conforme a los dictados de su conciencia, a las leyes de esa rama específica de la Ética que es la Ética política, al juicio de su virtud de prudencia política (suponiendo que la tengan) y a lo que ven como requerido por el bien común, incluso si obrando así caen en desgracia ante el pueblo.

Los parlamentarios son poseedores más no propietarios de un poder. Este poder es el emanado del pueblo y es al pueblo a quienes deben su trabajo y sus decisiones. Es en razón de él que ocupan un cargo de representación, de modo que sus opciones deben ser pensando en sus intereses y no en intereses personales, obedeciendo a los dictados de su conciencia que es cultivada y expresada en libertad. Incluso, cuando obrando de esa manera sean desgraciados ante la población que los eligió.

Por ello, la restricción de un derecho tan vital como la libertad de conciencia en un parlamentario tiene como principal consecuencia la afectación de la voluntad del pueblo.

La libertad de conciencia, la libertad de la elección del propio camino es aquello que puede sostener a una persona durante años en condiciones tortuosas, y constituye aquella dimensión a la que no se puede penetrar del todo. Así lo demuestra Víktor Frankl en su obra maestra *El Hombre en Busca del Sentido*⁹, quien luego de haber soportado largos años en varios campos de concentración nazi, concluye que: *A un hombre le pueden robar todo, menos una cosa, la última de las libertades del ser humano, la elección de su propia actitud ante cualquier tipo de circunstancias, la elección del propio camino.*

Por lo expuesto, y considerando la crisis moral que vivimos en nuestro sistema político, es fundamental resguardar la libertad de conciencia como ámbito de despliegue y expresión de la dignidad, y asegurar de ese modo una correcta representación parlamentaria. Por ello la importancia de otorgar un marco jurídico que permita tal ejercicio a los parlamentarios.

⁹ Declarado por la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos como uno de los diez libros de mayor influencia en los Estados Unidos.

Debemos recordar que la democracia es antropológicamente buena porque da espacio a la realización de la persona humana, en la medida en que se respeta la libertad de conciencia, que a su vez es expresión de su dignidad. Por tal motivo, cualquier acción, omisión o disposición legal que atente con ello terminará atentando contra la naturaleza humana.

II. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Como hemos señalado, por medio de la dación del Decreto Legislativo 003-2017-2018-CR se ha vulnerado el derecho fundamental de la libertad de conciencia, así como el de libertad de asociación. El presente proyecto promueve consolidar el régimen democrático, defender el imperio de la Constitución, garantizar el respeto a las ideas y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales.

La política I *Fortalecimiento del régimen democrático y el estado de derecho* del Acuerdo Nacional sostiene que:

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad. Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta de resolución legislativa planteada pretende modificar el Reglamento del Congreso. Afecta los artículos 22 y 37, los cuales están referidos a los derechos de los congresistas y al régimen interno de los grupos parlamentarios. Es importante considerar que en lo que respecta a los grupos parlamentarios, no existe otra disposición normativa que la regule.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no generará gasto al erario público pues no será necesaria la aprobación de una determinada partida presupuestal.