



MARTHA MOYANO DELGADO
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Proyecto de Ley N°

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del grupo parlamentario FUERZA POPULAR, a iniciativa de la congresista de la República MARTHA LUPE MOYANO DELGADO, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22 y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Resolución Legislativa:



FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 23 Y 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Artículo único. Modificación de los artículos 23 y 37 del Reglamento del Congreso de la República

Incorpórese el literal j) al artículo 23 y modifíquese el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, en los términos siguientes:

“Deberes Funcionales

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

[...]

- j. **De permanecer en el grupo parlamentario por el que fueron electos, el cual se constituye y mantiene conforme al resultado de las elecciones generales.”**

“Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro

Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario, **conforme al resultado de las elecciones generales**, siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 09:37:11-0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

MARTHA MOYANO DELGADO
Congresista de la República

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.
3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.
4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por 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, **regresa** a su Grupo Parlamentario.
5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUEÑO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 17:43:16-0500

Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.

Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento.

Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario”.



Lima, 24 de noviembre de 2022
Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 15:46:59-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 14:10:57-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/01/2023 14:30:48-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 16:06:21-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 16:00:18-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2023 17:30:27-0500

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. La condición y calidad de Congresista de la República

Nuestro país representa un sistema mixto de gobierno, por cuanto no se podría afirmar que se trata de un sistema parlamentarista como tampoco de un sistema presidencialista.

Empero ello, el parlamento es uno de los tres poderes del Estado que establece la Constitución Política del Perú, con las funciones de legislación y fiscalización, entre otras especiales, y su consolidación se basa en los principios básicos de representación de la democracia.

En efecto, el artículo 90 de la Constitución Política del Perú dice que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única y está conformado por 130 congresistas, los cuales representan a la ciudadanía. Para ello, estos representantes se eligen por un periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.

Siguiendo ese lineamiento, los congresistas representan a la ciudadanía en el Estado democrático de derecho y han sido elegidos por los ciudadanos mediante un proceso electoral para que en su representación realicen las funciones legislativas y de control político, entre otras.

En cuanto a los requisitos para ser congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Sobre su condición *per se*, el artículo 93 de la Constitución señala que los congresistas representan a la Nación y que, en el ejercicio de su representación, no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. También gozan de la inviolabilidad parlamentaria.

El Reglamento del Congreso sigue esa directriz de la Constitución. El artículo 13 dice que los representantes al Congreso se denominan Congresistas; y, el artículo 14 que representan a la Nación y que no están sujetos a mandato imperativo.

La prerrogativa por la cual los congresistas no están sujetos a mandato imperativo significa que los congresistas, libremente elegidos por los ciudadanos, no podrían ser desaforados por la línea de trabajo que realizan. César Delgado-Guembes explica esa condición: *La no imperatividad del mandato significa que el representante no está vinculado a ningún tipo de promesa ni de instrucción de sus votantes, ni de las colectividades por los que es electo, y, por lo tanto, una vez elegido, sus electores no pueden revocarle el mandato que le dieron*¹.

¹ Delgado-Guembes, César. *Introducción al estudio del parlamento peruano*. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola. 2020. P. 245.

Por otro lado, la prerrogativa de inviolabilidad parlamentaria, significa que los congresistas no pueden ser procesados penal ni administrativamente por las opiniones que expresan o por los votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Ello está regulado en el mismo artículo 93 de la Constitución que dispone que los congresistas: *No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.*

Los congresistas también gozan de inmunidad parlamentaria. Esta prerrogativa consiste en que los congresistas no pueden ser ajusticiados sin que exista una autorización del Congreso. Aunque por la Ley 31118, *Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria*, publicada el 6 de febrero de 2021, se dispuso que el procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a los congresistas durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia y que, en caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario; los congresistas, en el caso de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, pueden ser sometidos al antejuicio político a que se refiere los artículos 99 y 100 de la Constitución.

Antes de la vigencia de la Ley 31118, *Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria*, el artículo 93 de la Constitución regulaba la inmunidad parlamentaria en el sentido que los congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

1.2. Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios consisten en grupos de congresistas unidos bajo una determinada posición política y que son reconocidos de manera oficial a fin de que sus miembros puedan ejercer las funciones parlamentarias.

Los grupos parlamentarios son tratados por el artículo 94 de la Constitución Política del Perú, que señala que corresponde al Congreso establecer la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios.

Al respecto, el artículo 37 del Reglamento del Congreso define a los grupos parlamentarios como ... *conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines*. Además, dispone que los partidos o alianzas de partidos que logren representación en el Congreso constituyen un grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco congresistas; y, que si no logran llegar a ese número de representantes son considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para efectos de presentación de proyectos de ley.

Según el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso, los proyectos de ley de los congresistas son presentados a través del Grupo Parlamentario, requiriendo del respaldo de la mayoría de sus miembros en el caso de que esté conformado por 5 congresistas y no menos de 6 congresistas en el caso de los grupos parlamentarios con

un número de integrantes superior a 6 miembros. Para ello se cuenta, además, con la firma del Portavoz o quien lo reemplace.

En el mismo sentido de la definición del artículo 37 del Reglamento del Congreso se manifiesta la doctrina jurídica. El catedrático español Antonio Torres dice que el grupo parlamentario es frecuentemente considerado como la organización que los partidos políticos adoptan en el seno de las cámaras legislativas²; y, Fernando Santaolalla afirma que los grupos parlamentarios son los ejes sobre los que gira la vida política de las asambleas legislativas³.

El artículo 37 del Reglamento del Congreso también dispone que cada grupo parlamentario elige a sus representantes, titulares y suplentes ante los órganos directivos del Congreso y propone a sus candidatos para los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones.

1.3. Situación de debilitamiento de la representatividad de las agrupaciones políticas

El hecho de que un congresista no quiera permanecer en el grupo parlamentario por el que salió elegido podría ser considerado como desleal por parte de los ciudadanos que eligieron a dicho congresista, justamente, por pertenecer a cierta agrupación política y representar una determinada posición hacia determinados intereses políticos.

El público elector elige a sus candidatos por la posición política que representan y el hecho de ver como estos se alejan de sus agrupaciones políticas para juntarse a otras o formar una nueva, se torna en algo decepcionante para quienes votaron por ellos, afectándose, de esta manera, la representatividad del Estado democrático de derecho.

En efecto, el Perú se constituye en un Estado democrático de derecho, el cual tiene la característica principal de que es representativo. El artículo 43 de la Constitución Política del Perú así lo reconoce:

Artículo 43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

La representación se torna en un principio básico de la democracia por lo que no debe ni puede ser menoscabada. El Fundamento 9 de la resolución del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0030-2005-PI/TC señala: *La democracia representativa es la que, en definitiva, permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población. Empero, dicha deliberación racional y, en suma, la gobernabilidad del Estado, pueden situarse en serio riesgo si a la representación no se le confiere las garantías para que pueda "formar voluntad".*

² Torres, Antonio. *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. 2004. P. 427.

³ Santaolalla, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1983. P. 103.

Sobre ello, se observa que la democracia representativa es la que permite ejercer el rol del Estado para satisfacer el bienestar social de la población⁴ y que esa condición podría estar en riesgo si no se confiere garantías a la expresión de la voluntad popular.

Además, el artículo 2 de la Ley 26859, *Ley orgánica de Elecciones*, publicada el 1 de octubre de 1997, consigna que: *El Sistema Electoral tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa y secreta.*

Entonces, el que se dé el hecho por el cual un congresista se aparte del grupo parlamentario por el cual fue elegido, se presenta como una afectación a la voluntad ciudadana al modificarse la elección de la opción política y/o ideológica por la cual ha votado un determinado ciudadano en las urnas electorales. Esa afectación, prácticamente, está variando los resultados de las elecciones en un sentido opuesto o distinto a lo que eligió el ciudadano.

De esa manera, se esta desvirtuando la democracia y tergiversando el mandato de representación de los congresistas, pues se debilita la agrupación política por el cual el ciudadano ha emitido voto, en una suerte de modificación a su elección por determinada opción política y/o ideológica.

Esa situación afecta la democracia representativa pues los partidos políticos constituyen la manifestación de la voluntad ciudadana en cuanto a determinados lineamientos políticos. Así, el artículo 35 de la Constitución Política del Perú dice: *Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.*

La Ley 28094, *Ley de Organizaciones Políticas*, publicada el 1 de noviembre de 2003, afirma en el artículo 1 y artículo 2 que los partidos políticos son la expresión de la voluntad popular y que son los encargados de canalizar la opinión pública, en los siguientes términos:

Artículo 1.- Definición

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos,

⁴ Constitución Política del Perú

Artículo 44. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.

La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley.

Artículo 2.- Fines y objetivos de los partidos políticos

Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:

a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.

[...]

d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.

Se observa, con ello, que los partidos políticos, considerados como representantes de la voluntad popular en torno a una opción política y/o ideológica, son instrumentos que permiten concretizar la voluntad ciudadana en el sistema político. Entonces, al permitir la transgresión a estos principios por parte de alteraciones en la conformación de los grupos parlamentarios se está contraviniendo la misma democracia.

Sobre el tema, la resolución del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0030-2005-PI/TC en el literal A del Fundamento 36 señala: *En efecto, en criterio de este Tribunal, el rol de los partidos políticos se dirige a generar un margen de representatividad objetiva y no un mero interés de grupo, incapaz, por su nimia significancia, de ser considerado como parte de la voluntad general, sino, simplemente, como una suerte de portavoz de intereses particulares o personales.*

En el caso de la coyuntura parlamentaria, desde los inicios del año 2000 hasta nuestros días, se ha presentado un escenario en el cual se ha desconfigurado la situación inicial de los grupos parlamentarios, llegándose incluso muchos de ellos a dividirse para conformar otras, tornándose ello en una constante en los periodos legislativos que siguieron.

1.4. Propuesta de modificación de los artículos 23 y 37 del Reglamento del Congreso de la República

Con la finalidad de evitar esa situación de desconfiguración en la conformación de los grupos parlamentarios, la presente propuesta legislativa propone la modificación del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República, añadiéndose el literal j), en el sentido de establecer que, durante el ejercicio del mandato parlamentario, los congresistas tienen la obligación de permanecer en el grupo parlamentario por el que fueron electos, el cual se constituye y mantiene conforme al resultado de las elecciones generales.

También se propone la modificación del numeral 1 del artículo 37 en el sentido por el cual quede regulado que los *grupos parlamentarios* son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y que se conforman de acuerdo al resultado de las elecciones generales.

Con la aprobación de dichas propuestas, los grupos parlamentarios se constituirían y se mantendrían tal como salieron en las elecciones generales, no pudiéndose dar ningún cambio ni modificación posterior en su conformación.

También se propone la modificación del numeral 4 en el sentido de que, si un congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su grupo parlamentario y que accione en primera instancia ante la Junta de Portavoces y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo logrando que la sanción sea revocada o anulada, regrese a su grupo parlamentario.

Por otro lado, el texto vigente del artículo 37 del Reglamento, en el primer párrafo del numeral 5, dice que no pueden constituir nuevo grupo parlamentario ni adherirse a otro, los congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del grupo parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales que hayan decidido disolverse.

Es el motivo por el cual también se propone modificar ese primer párrafo del numeral 5 a fin que sólo se regule la situación de los congresistas que sean separados o expulsados de su grupo parlamentario, pues la normativa debe guardar coherencia lógica con la propuesta de modificación del artículo 23 del Reglamento, en el sentido que los congresistas tienen la obligación de permanecer en el grupo parlamentario por el que fueron electos.

Además, se deroga el segundo párrafo de ese numeral 5 y el numeral 6, ya que tratan sobre los congresistas que renuncien a sus grupos parlamentarios por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del grupo parlamentario.

Al regularse de que los congresistas tienen la obligación de permanecer en el grupo parlamentario por el que fueron electos no tendrían sentido esos textos normativos y en el caso de los congresistas separados o expulsados, éstos no podrían conformar un nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro. Ello es la razón por la cual se propone la eliminación del segundo párrafo del numeral 5 y del numeral 6 del artículo 37 del Reglamento.

Ese segundo párrafo, que se propone derogar, fue agregado al numeral 5 por la Resolución Legislativa del Congreso 003-2017-2018-CR, *Resolución Legislativa del Congreso que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios*, publicada el 15 de setiembre de 2017.

Ese añadido al Reglamento del Congreso se debió a la Resolución del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0006-2017-PI, de 29 de agosto de 2017, que declaró la inconstitucionalidad del numeral 5 del artículo 37 del Reglamento por transgredir los derechos a la libertad de conciencia, a la participación política y al principio de interdicción del mandato imperativo de los congresistas; y al derecho de asociación en la parte referida a *partidos políticos y alianzas electorales*⁵.

⁵ El texto original del numeral 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, se refería a los partidos políticos y a las alianzas electorales, en los siguientes términos:

5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario, partido político o alianza

En la práctica, el segundo párrafo agregado por la Resolución Legislativa del Congreso 003-2017-2018-CR, *Resolución Legislativa del Congreso que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios*, tiene una normativa redactada en términos generales y establece límites que se tornan difusos, por lo que tiene un amplio campo de aplicación que cualquier circunstancia de renuncia o apartamiento del grupo parlamentario podría adaptarse a esa disposición.

Esa situación se ha traducido en el hecho, por el cual algunos congresistas se apartan de los grupos parlamentarios por los que salieron elegidos, sea, más bien, recurrente. Pues, la práctica ha demostrado que, en cumplimiento de ese segundo párrafo del numeral 5 del artículo 37 del Reglamento, los congresistas que se alejan de sus grupos parlamentarios terminan adhiriéndose a otro grupo parlamentario o bien constituyendo otro nuevo, desconfigurándose la conformación resultante de las elecciones de los grupos parlamentarios y perdiendo éstos su institucionalidad.

Así, la propuesta que se formula contribuirá a que se respete la voluntad popular expresada a través de la conformación de los grupos parlamentarios como resultado de las elecciones y que no se constituya una situación de transgresión arbitraria al voto popular expresado a través de los partidos políticos de manera democrática.

Sobre la interrogante que se presenta sobre la situación por la que un congresista considera que se están presentando vulneraciones a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del grupo parlamentario, el congresista tendría que adoptar una actitud firme que respalde su posición en cuanto al deslinde de responsabilidades sin que conlleve a una renuncia.

Efectivamente, una cosa es que un congresista muestre su desacuerdo con un lineamiento o acción de su grupo parlamentario, pero otra muy distinta que quiera apartarse de aquel, contradiciendo a los ciudadanos que votaron por esa agrupación política y por ese congresista como representante de aquella.

1.5. Antecedentes legislativos

Como antecedente primario al tratamiento de renuncia de congresistas a sus grupos parlamentarios, está el Proyecto de Ley 1562/2000, *Ley que incorpora al Código Penal los delitos de traición a la voluntad popular (transfuguismo), menosprecio a la Nación y atentado contra los Poderes del Estado y Organismos Constitucionales Autónomos*, de autoría del congresista Daniel Estrada Pérez, presentado en el periodo parlamentario 2000-2001, que propone incorporar en el Código Penal el delito de traición a la voluntad popular (transfuguismo) con una pena de inhabilitación entre dos y cuatro años.

En el periodo parlamentario 2001-2006 está el Proyecto de Ley 840/2001-CR, que propone la *Ley que tipifica el delito de transfuguismo parlamentario incorporándose el artículo 359-A en el Código Penal*, de autoría del congresista Alcides Chamorro Balvin; y, el Proyecto de Ley 1146/2001-CR, que propone la *Ley que incorpora al Código Penal los delitos de traición a la voluntad popular (transfuguismo), menosprecio a la Nación y atentado contra los poderes del Estado y Organismos Constitucionales Autónomos*, de

electoral por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1

autoría de los congresistas Daniel Estrada Pérez y Pedro Morales Mansilla, llegando a ser dictaminados por la Comisión de Justicia.

La fórmula legal de esos proyectos iba en el sentido de modificar el Código Penal a fin de incorporar el transfuguismo parlamentario como delito con pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cuatro años a los congresistas que se separan de su grupo parlamentario, considerándolo como traición a la voluntad popular.

También está el Proyecto de Ley 14775/2005-CR, que propone la *Ley que regula la consecuencia política para el Congresista Electo que renuncia a la agrupación política que lo postulo al Congreso de la República*, de autoría del congresista Xavier Barrón Cebreros, que ingreso a la Comisión de Constitución y Reglamento y que no llegó a ser aprobado.

Su fórmula legal proponía que, si un congresista electo renuncia a la agrupación política, a través de la cual los electores lo eligieron democráticamente, no podrá postular a la Mesa Directiva del Congreso, como tampoco a ninguna presidencia de una comisión ordinaria.

En el periodo parlamentario 2006-2011 se presentó el Proyecto de Ley 662/2006-CR, que propone la *Ley contra el transfuguismo en la representación política*, de autoría del congresista Víctor Andrés García Belaunde, que incorpora el delito de transfuguismo en el Código Penal.

En ese periodo destaca, además, el Proyecto de Ley 2638/2008-CR, que propone la *Ley de reforma constitucional, sobre el régimen funcional de los congresistas de la República*, de autoría del congresista Daniel Abugattas Majluf, por cuanto tiene el objetivo de modificar el artículo 95 de la Constitución Política del Perú, al añadir un párrafo que dice a la letra: *Los congresistas declarados electos por el Jurado Nacional de Elecciones que renuncien al Partido o agrupación política por los que fueron electos o sean expulsados por decisión de éstos, serán sujetos al Procedimiento de Desafuero Parlamentario por violación al Principio de Representación Popular.*

Así, se propone que quien, en su calidad de congresista de la República, renuncie a la agrupación política por la que fue elegido pierda el fuero parlamentario, lo cual se tornaría en una transgresión al principio de que los congresistas no están sujetos al mandato imperativo.

Esos proyectos fueron dictaminados por la Comisión de Constitución y Reglamento, conjuntamente con los proyectos de ley 840/2001-CR y 1146/2001-CR del periodo anterior, que fueron actualizados por acuerdo del Consejo Directivo, cuyo texto sustitutorio no considero la propuesta de la reforma constitucional.

Posteriormente, en el periodo parlamentario 2011-2016 se presentó el Proyecto de Ley 2776/2013-CR, que propone la *Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República, para sancionar la renuncia a un grupo parlamentario o partido político por intereses particulares, patrimoniales, chantajes o prebendas*, de autoría de la congresista Lourdes Alcorta Suero, que ingreso a la Comisión de Constitución y Reglamento y que no llegó a aprobarse al ser retirado.

1.6. Código de conducta política en relación con el transfuguismo en España

El 7 de julio de 1998 se aprobó en España el *Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*, que reconoce la necesidad de frenar y reducir a la menor expresión posible el fenómeno de deslealtad política, conocido como *transfuguismo*, y que califica de *condenable*⁶, constituyéndose para ese efecto la Comisión de Seguimiento del Pacto contra el Transfuguismo, presidida por el ministro de Administraciones Públicas, como órgano encargado del seguimiento del cumplimiento de ese acuerdo.

El acuerdo fue posteriormente renovado el 26 de septiembre de 2000, al aprobarse la primera adenda, luego el 23 de mayo de 2006 y el 11 de noviembre de 2020 se renovaron con nuevas disposiciones, aprobándose la segunda y tercera adenda, respectivamente.

El artículo primero de la tercera adenda del 11 de noviembre de 2020 considera como *tránsfugas* a los representantes locales, autonómicos y estatales que, traicionando al sujeto político (partidos políticos, coaliciones o agrupaciones de electores) que los presentó a las correspondientes elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes⁷.

El artículo segundo señala que ese acuerdo se da para lograr la estabilidad institucional y reafirmar el compromiso de los partidos políticos firmantes de continuar combatiendo el transfuguismo en todas las esferas institucionales, conforme lo califican de una forma de corrupción y una práctica antidemocrática que altera las mayorías expresadas por la ciudadanía en las urnas.

En ese sentido, los representantes de los partidos políticos firmantes acuerdan reforzar el criterio de que la persona tránsfuga no reciba privilegios ni premios por quebrar la voluntad popular, como no disfrutar de los derechos económicos y administrativos que les corresponden a los grupos políticos, ni a sus integrantes, limitándose sus derechos políticos al mínimo exigido constitucionalmente, la prohibición de acceso, la limitación de derechos económicos y administrativos, entre otros.

También está el compromiso de los partidos políticos de rechazar y de no admitir en su grupo político local a un concejal o a cualquier otro cargo representativo, mientras mantenga el cargo conseguido en su candidatura original; y, de impedir la utilización de esos representantes renunciando para constituir, mantener activamente o cambiar las mayorías de gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y a desincentivar lo que denominan *transfuguismo político* a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter reglamentario y protocolario.

Al respecto, se observa que el debilitamiento de la institucionalidad de las agrupaciones políticas por renuncias de sus miembros es un problema global y que existen esfuerzos por contrarrestar sus efectos y disminuir el número de políticos que renuncian a sus

⁶ https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/parrafo/012/1-2AcuerdoAntitransfuguismo-2006 Visto: 15 de setiembre de 2022.

⁷ https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/Acuerdode11denoviembrede2020.pdf Visto: 15 de setiembre de 2022.

agrupaciones políticas por las cuales fueron elegidos, para pasarse a otra con distinta posición.

El esfuerzo español ha llevado a congregar a los representantes de las diversas agrupaciones políticas y realizar un pacto para erradicar dicha situación.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La fórmula legal de la presente propuesta legislativa no genera gastos adicionales al presupuesto público con que cuenta el Congreso de la República, puesto que se trata de una iniciativa que institucionaliza la representatividad y legitimidad del ejercicio de las funciones parlamentarias, sin generar creación de nuevas áreas o bien la realización de acciones que involucren contratación de nuevo personal, sino que se daría, más bien, a través de una regla prescrita en el Reglamento del Congreso.

Además, tiene como objetivo preservar la conformación de los grupos parlamentarios, conforme fueron elegidos por la ciudadanía de manera democrática a través de las elecciones, en la que expresaron su libre voluntad por el voto preferencial de elegir a sus representantes.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula propuesta en la presente iniciativa de resolución legislativa adiciona el literal f) al artículo 20 y modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República,

En caso de aprobarse, se incorporaría a la normativa del Reglamento del Congreso de la República que la conformación de los grupos parlamentaria se dé tal cual se dio en el resultado de las elecciones y de que se mantenga así, fortaleciéndose la institución de los grupos parlamentarios y con ello la representatividad que ejercen los ciudadanos a través de ellos.

Dicha propuesta no transgrede la Constitución Política del Perú ni la normativa legal vigente.

IV. VÍNCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa de resolución legislativa se realiza en cumplimiento del primer objetivo, referido a la *Democracia y Estado de Derecho* del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002.

En particular, se refiere a la política de Estado 1, *Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho*, que trata de la consolidación del régimen

democrático y del 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. Con este objetivo el Estado busca, entre otros, fomentar la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes.

También se refiere a la política de Estado 2, *Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos*, que trata de promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos. Con este objetivo el Estado busca, entre otros, asegurar la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna y mantenga la representación plena de los ciudadanos constituida por votación popular.

V. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022- 2023

La presente iniciativa de resolución legislativa se realiza en cumplimiento del tema 1 referido al *Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado* y al tema 3, referido a *Reformas en el Reglamento del Congreso y Acuerdos de Mesa Directiva*, de la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, *Resolución Legislativa del Congreso que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023*, publicada el 25 de octubre de 2022.

Lima, 24 de noviembre de 2022