



CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"



PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL
ARTICULO 37 DEL REGLAMENTO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA, QUE
DESINCENTIVA LA DESERCIÓN
PARLAMENTARIA.

La congresista que suscribe, **CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTICULO 37
DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA QUE DESINCENTIVA
LA DESERCIÓN PARLAMENTARIA**

Artículo Único. Modificación de los numerales 1 y 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República.

Se modifican los numerales 1 y 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, los que quedarán redactados con el siguiente texto:

"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 siempre que cuenten con un número mínimo de **diez** Congresistas.*

(...)

- 5. Los Congresistas no pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, en los siguientes casos:*



CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

- a. Cuando renuncien sin haber permanecido, como mínimo tres legislaturas consecutivas en el Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos o dos legislaturas consecutivas en el grupo parlamentario al cual se adhirió.
- b. Cuando 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.

Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.

(...)." 2



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 16:05:33-0500



Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 11:52:41-0500

Lima, abril de 2023.



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO Alejandro
Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 13:17:52-0500

CARMEN PATRICIA JUAREZ GALLEGOS
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/04/2023 11:52:58-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 13:34:48-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 13:52:30-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2023 14:49:05-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **abril** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4790/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMÁTICA

1.1. La disposición vigente

El numeral 1 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, modificado por el Artículo 1 de la Resolución Legislativa del Congreso N° 005-2015-2016-CR, contempla:

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

El numeral 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, modificado por la Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017-CR, contempla:

- 5. 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 conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.
Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.*

1.2. Problema a resolver

El transfuguismo en nuestro país ha ido en aumento, siendo una constante en los últimos períodos parlamentarios, lo que genera mayor número de grupos parlamentarios, a diferencia del número con el que se inicia el período legislativo, ocasionando dificultades para tomar acuerdos que requieren altos niveles de consenso político.

Cuando un congresista electo de acuerdo con una ideología política como propuesta partidaria o grupal definida, sin mayor justificación valedera y persiguiendo intereses personales, termina incorporado formalmente en otra agrupación política, así como también haya propiciado un cisma al interior del grupo parlamentario para formalizar otra bancada, es lo que se conoce en el derecho comparado como la balcanización de la representación.

Los pormenores de una actitud tráfuga, radica por un lado en el pago de favores políticos a cierto sector, o responde a un interés personal, así logre contravenir el plan del cual provinieron los orígenes políticos que permitió obtener una determinada cantidad de escaños, en desmedro de la confianza ciudadana depositada durante el proceso electoral, siendo este tipo de actitudes lo que ha derivado en afectar la imagen de la política nacional y la institucionalidad del Poder Legislativo.

La libertad del pensamiento partidario va acorde con una forma de entender la realidad nacional, conformado por militantes y simpatizantes que giran en torno a una ideología de un determinado espectro político; sin embargo, los electores al tomar una decisión en las urnas siguiendo una determinada propuesta merecen una consideración por la conformación establecida como parte del principio de balance de poderes para lograr acuerdos políticos, a razón de una democracia representativa.

La propuesta legislativa, pretende modificar el Reglamento para reafirmar el principio de la democracia representativa, fortalecer la institucionalidad y desincentivar las malas prácticas de quienes faltando al juramento de los principios por los que fueron electos, terminan actuando por intereses personales.

II. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa identifica al tráfuga como el actor político quien luego de quebrar el principio de representatividad, abandonando la agrupación política por la cual fue electo, incurre en una práctica desleal de ejercer la política al subestimar el razonamiento del ciudadano como si no

advirtiera sus verdaderas intenciones que radican en reposicionarse de manera convenida o incluso rentable, después de obtener un escaño.

El motivo principal de la presente iniciativa legislativa radica en seguir la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional establecida en la Sentencia N° 30-2005-PI/TC (fundamento 27.a):

"a) Las condiciones previstas en la propia Constitución para ocupar un escaño en el Congreso no se agotan en aquellas previstas en los artículos 90° y 93°. En efecto, considerando que la elección al Congreso es pluripersonal -además de una de las manifestaciones vitales como se institucionaliza la democracia representativa-, el acceso al cargo se encuentra condicionado, también, por el principio de representación proporcional, previsto en el artículo 187° de la Constitución, y por la necesaria pertenencia a un partido o movimiento político para poder participar en la contienda electoral (artículo 35°), pues -tal como se mencionó- sólo por vía de la pertenencia a estas organizaciones políticas es posible institucionalizar la fragmentaria configuración de los intereses al interior de la sociedad."

Se estableció que el acceso al cargo parlamentario se encuentra condicionado por el principio de proporcionalidad representativa y la necesaria pertenencia a un partido político. A efecto de desincentivar la reiterada práctica del transfuguismo que viene ocasionando la fragmentación parlamentaria, teniendo en cuenta que el actual período parlamentario inició con nueve bancadas el año 2021, sin embargo, a la fecha se cuenta con doce grupos parlamentarios por la fragmentación de bancadas y el traslado de un congresista de un grupo parlamentario a otro, lo cual no es otra cosa que un atentado a la confianza depositada por la ciudadanía.

Resulta necesario lograr un punto medio entre la independencia y la pertenencia a una organización política como lo señala el fundamento 8 de la Sentencia N° 026-2006-PI/TC.

"8. Al respecto, este Colegiado debe precisar que si bien el congresista es independiente y autónomo en sus decisiones, su actuación no puede

desligarse temeraria e irreflexivamente del partido político del cual provino o lo acogió; en tal dirección apunta el artículo 35° de la Norma Fundamental, según el cual,

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. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

De esta manera, la importancia del fortalecimiento de los partidos políticos en un Estado Democrático y social de derecho como el nuestro, se impone y reconfigura la autonomía reconocida al Congresista, atendiendo al presupuesto de la propia estabilidad institucional, soporte de una verdadera democracia representativa. El punto medio entre la independencia y la pertenencia de los parlamentarios a los partidos políticos es condición sine qua non para desterrar las prácticas de transfuguismo que tanto afectaron el normal funcionamiento del Congreso de la República, máxime si con tal acontecimiento se trunca la voluntad popular, puesto que, según el artículo 176° de la Constitución, el Estado debe asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos."

Esto a fin de desincentivar el transfuguismo que se convierte en uno de los factores que ha derivado en la pérdida de credibilidad en el Poder Legislativo, siendo de necesidad imperante e inaplazable que la representación nacional tome la decisión colegiada de superar esta falencia y fortalecer la democracia representativa.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

PL N° 03942/2022-CR 10/01/2023	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.
PL N° 03905/2022-CR 05/01/2023	RESOLUCION LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTICULO 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO PARA OPTIMIZAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONFORMACION DE GRUPOS PARLAMENTARIOS
PL N° 03443/2022-CR 05/01/2023	LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 37° Y 76° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, RESPECTO A LA COMPOSICIÓN PARA LA CREACIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO
DICTAMEN DE LOS PL N° 221/2011-CR, 1560/2012-CR, 2555/2013-CR y 3142- 2013-CR.	MODIFICAR EL ARTÍCULO 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO EN RELACIÓN A LA RENUNCIA DE LOS CONGRESISTAS AL PARTIDO POLÍTICO O ALIANZA POR EL QUE FUERON ELEGIDOS Y/O DEJE DE PERTENECER AL GRUPO PARLAMENTARIO QUE ORIGINALMENTE CONFORMARON

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Entre los beneficios de fondo del proyecto de ley de reforma al Reglamento del Congreso de la República, se tiene los siguientes.

- Reducirá el índice de fragmentación parlamentaria al desincentivar las prácticas desleales.
- Reduce los costos del presupuesto anual que acarrea la contratación de mayor personal administrativo por la creación de nuevos grupos parlamentarios.
- Se optimiza la función parlamentaria para concretar acuerdos políticos entre menor cantidad de grupos parlamentarios que requiere alto consenso político.

Al ser un proyecto de impacto jurídico, vinculado a fortalecer la institucionalidad y garantizar el respeto de la decisión ciudadana acorde con los resultados electorales en la composición de la representatividad nacional para la toma de decisiones políticas, no

hay costos monetarios directos, ni se consigna análisis económico específico por dicha razón.

V. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta tiene como finalidad modificar el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, según se muestra en el cuadro comparativo siguiente:

Reglamento del Congreso de la República vigente	Proyecto de Resolución Legislativa
“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 siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas 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.	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 siempre que cuenten con un número mínimo de diez Congresistas 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, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el Grupo Parlamentario Mixto previsto en el numeral 6. 5. 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 conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo	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, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el Grupo Parlamentario Mixto previsto en el numeral 6. 5. Los Congresistas no pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, en los siguientes casos: a. Cuando renuncien sin haber permanecido, como mínimo tres legislaturas consecutivas en el Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos o dos
---	--

caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1. Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo. 6. Los Congresistas que hubiesen renunciado de conformidad con el segundo párrafo del numeral 5 o aquellos cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con lo previsto en el numeral 4, podrán adherirse a otro grupo parlamentario o integrar	legislaturas consecutivas en el grupo parlamentario al cual se adhirió. b. Cuando 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. Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo. 6. Los Congresistas que hubiesen renunciado de conformidad con el segundo párrafo del numeral 5 o aquellos cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con lo previsto en el numeral 4, podrán adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el
--	--

<i>el Grupo Parlamentario Mixto, el cual al cumplir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 37, tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo."</i>	<i>Grupo Parlamentario Mixto, el cual al cumplir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 37, tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo."</i>
---	--

Asimismo, cabe mencionar que la propuesta incide en la línea jurisprudencial que en el año 2017 emitió el Tribunal Constitucional respecto de su sentencia del expediente 006-2017-AI/TC, porque el debate parlamentario que se produzca a propósito de este proyecto será de gran importancia y de primer orden constitucional y parlamentario.

VI. RELACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto coincide con la política 1 del Acuerdo Nacional referida a la "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho" que sostiene:

"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."

De igual forma es concordante con la política 2 del Acuerdo Nacional referida a la "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos" que sostiene:

"Nos comprometemos a 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."

En relación con la Agenda Legislativa 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, hay plena compatibilidad basada en los ítems o temas siguientes:

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023¹	
ACUERDO NACIONAL	TEMAS / PROYECTOS DE LEY
POLÍTICAS DE ESTADO	
1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO	1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO
	3. REFORMAS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

¹ Adaptado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-002-2022-2023-cr-2118161-1/>