



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 09:57:11-0500
 CONGRESO
 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 RECUENCO 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 14:30:49-0500



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



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **3942/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.