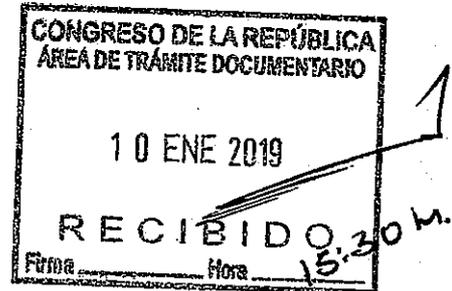




Lima, 9 de enero de 2018

Oficio N° 646 -2018-2019-CCR/CR

Señor  
**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
Presidente del Congreso de la República  
Av. Abancay S/N  
Palacio Legislativo  
Lima



Ref.: Oficio N° 255-2018-2019-ADP-D/CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo y, en mi condición de presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, señalar que con dispensa del trámite de sanción del acta, la Comisión que me honro en presidir, en sesión del 8 de enero de 2019, aprobó el Informe de Opinión Consultiva 01-2018-2019 solicitada por el Consejo Directivo conforme se señala en el oficio de referencia.

Cabe señalar, que el citado documento ha sido emitido en mérito de una cuestión previa aprobada por dicho órgano parlamentario, el 31 de julio de 2018, con la finalidad de que se evalúe y emita un informe sobre los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional 001-2018-PI/TC del 10 de julio del 2018, recaída en la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso, para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración personal.

Atentamente,



**Rosa María Bartra Barriga**  
Presidenta  
Comisión de Constitución y Reglamento

JAP/smf

267769.ATD

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2018 – 2019

Señor Presidente

Ha ingresado, para informe de opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio 255-2018-2019-ADP-D/CR, de fecha 14 de agosto de 2018, referido a los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional 001-2018-PI/TC.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Décimo Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del **8 de enero de 2019**, contando con los votos favorables de los señores Congresistas **Rosa María Bartra Barriga, Miguel Ángel Torres Morales, Milagros Takayama Jiménez, Héctor Becerril Rodríguez, Mario Fidel Mantilla Medina**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Modesto Figueroa Minaya, Gladys Andrade Salguero, Tamar Arimborgo Guerra y Karina Beteta Rubín**, miembros accesorios de la Comisión.

### I. ANTECEDENTES

Mediante Oficio 255-2018-2019-ADP-D/CR, de fecha 14 de agosto de 2018, se remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento, un pedido de opinión consultiva en los términos siguientes:

"Evaluación y emisión de informe sobre los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional 001-2018-PI/TC del 10 de julio de 2018, recaída en la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso, para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios"

### II. BASE NORMATIVA

- 2.1. Constitución Política del Perú
- 2.2. Reglamento del Congreso

### III. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PARA EMITIR LA PRESENTE OPINIÓN

El artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República establece que las comisiones son grupos de trabajo especializados de congresistas a los cuales les compete "[...] el estudio y dictamen de los proyectos de ley y **la absolucón de consultas**, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia [...]" (Las negritas son nuestras).

Asimismo, se tiene que el artículo 71 del citado reglamento establece que las comisiones ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas, precisando que "Los informes de las Comisiones Ordinarias

*emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves"* (El énfasis es nuestro).

Al respecto, es preciso resaltar que tanto el artículo 34 como el artículo 71 del Reglamento del Congreso de la República hacen referencia a "asuntos", los cuales deben estar vinculados con la especialidad.

En ese sentido, se concluye que una comisión ordinaria como la Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada para emitir opiniones consultivas e informes sobre aquellos asuntos propios de su especialidad que sean sometidos a su conocimiento.

Bajo este marco, se advierte que el presente pedido de opinión consultiva está relacionado sobre los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional 001-2018-PI/TC del 10 de julio de 2018, recaída en la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso, para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios, por lo que se concluye que la Comisión de Constitución y Reglamento es competente para pronunciarse en este caso.

#### IV. SOBRE LOS ANTECEDENTES DE LA PRESENTE CONSULTA

##### 1. Solicitud del Consejo Directivo respecto de la sentencia en el Expediente N° 001-2018-PI/TC, de fecha 10 de julio de 2018, del Tribunal Constitucional

El Consejo Directivo del Congreso en su sesión celebrada el 31 de julio de 2018, aprueba una cuestión previa en el sentido de que la Comisión de Constitución y Reglamento evalúe y emita un informe sobre los alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional 001-2018-PI/TC del 10 de julio de 2018, recaída en la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso, para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios.

##### 2. Opiniones solicitadas

Especialistas	Documento
Aníbal Quiroga León	Oficio 575-2018-2019-CCR/CR
Ántero Flores Aráoz	Oficio 576-2018-2019-CCR/CR
Gustavo Gutiérrez Ticse	Oficio 573-2018-2019-CCR/CR
Ángel Delgado Silva	Oficio 574-2018-2019-CCR/CR
Luis Castillo Córdova	Oficio 566-2018-2019-CCR/CR
Domingo García Belaúnde	Oficio 569-2018-2019-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

### 3. Opiniones recibidas

El 2 de enero de 2019, el abogado y profesor universitario Luis Castillo Córdova indicó que los congresistas pueden renunciar por razones ideológicas, y solo si así lo hicieran, podrán conformar grupos parlamentarios propios o integrarse a uno ya existente. Asimismo, que la renuncia por razones de conciencia tiene una exigencia que cumplir: deben ser renunciaciones "debidamente justificadas". Este elemento, refiere, es de decisiva importancia, porque precisamente será el componente relevante para evitar el *transfuguismo indebido* proscrito expresamente por el Tribunal Constitucional.

Refiere que el Tribunal no ha ordenado que se asuma que todo renunciante a un grupo político está automáticamente habilitado para integrar un grupo parlamentario existente o conformar uno nuevo. Por eso la decisión de permitir que todo congresista que ha renunciado a una bancada parlamentaria, sin más requisito que su solicitud, pase a integrar una ya existente o a conformar una nueva, es incumplir el mandato del Tribunal Constitucional.

Aunado a ello, refiere que, a la brevedad, el Parlamento apruebe una regulación, y la incorpore a su Reglamento, que permita identificar las renunciaciones por razones de conciencia y permita también otorgar el tratamiento dispuesto por el Tribunal Constitucional.

Así, en relación al procedimiento señala que si el partido se opone a que la renuncia se califique de ideológica, entonces el congresista deberá apelar a un órgano interno del Congreso de la República para que dilucide la cuestión. Tal órgano puede ser el Consejo Directivo u otro con autoridad. Refiere que la intervención de este órgano interno viene exigida no solo por el derecho al debido proceso del congresista renunciante.

Castillo hace referencia a que para que un congresista pueda ser considerado legítimo, debe seguir un procedimiento que consiste en presentar su renuncia a su grupo parlamentario que emitirá un informe al respecto y, de ser negada la renuncia, el congresista renunciante podrá recurrir al Consejo Directivo -o un órgano similar- como una segunda instancia en sede parlamentaria.

El procedimiento, como se ve, es el mismo establecido por el párrafo segundo del inciso 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso el cual fue modificado mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2017-2018-CR.

## V. SOBRE EL ANÁLISIS DE LA PRESENTE CONSULTA

### 1. Legislación comparada sobre renuncia a Grupos Parlamentarios de origen

4

Respecto a la legislación comparada referida a la renuncia de congresistas, diputados y senadores a sus grupos parlamentarios de origen, donde en estos términos se utiliza la definición del transfuguismo, se puede observar que existe una regulación de naturaleza sancionatoria:

País	Norma	Artículos
Portugal	Constitución (2 de abril de 1976)	Artículo 163.- Pérdida del mandato y renuncia al mismo 1. Perderán su mandato los diputados que: [...] c) se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones.
	Ley 7/93 Estatuto de diputados (1 de marzo de 1993)	Artículo 8. Inhabilitación para ejercer cargos 1 – Pierde el mandato los diputados que: [...] c) se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones.
Venezuela	Ley de Reforma Parcial de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (23 de diciembre de 2010)	Artículo 28.- Constituye fraude a los electores y electoras, por parte de quienes resulten electos como diputados o diputadas a la Asamblea Nacional, toda conducta reiterada que, en el desempeño de las funciones parlamentarias, se aparte de las orientaciones y posiciones políticas presentadas en el programa de gestión como oferta electoral.  Artículo 29.- Se considerarán conductas fraudulentas al electorado, las siguientes: (...) 4. Separarse del Grupo Parlamentario de Opinión perteneciente a la



		<p>organización política o social que lo postuló, para integrar o formar otro Grupo Parlamentario de Opinión contrario al programa de gestión consignado ante el Consejo Nacional Electoral.</p> <p>Artículo 30.- Todo fraude a los electores y electoras con base a lo señalado en los artículos precedentes, podrá conllevar a la suspensión o inhabilitación parcial o total del diputado o diputada, [...]</p>
Bolivia	Ley 1983, Ley de Partidos Políticos (25 de junio de 1999)	<p>Artículo 28. Separación de Senadores y Diputados. Constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un Senador o un Diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los Reglamentos Camarales y en aplicación del Artículo 67°, inciso 4 de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley.</p>

Fuente: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/5840127739D3E5E205258042005F4DA8/\\$FILE/35\\_INFTEM18\\_2015\\_2016\\_transfuguismo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5840127739D3E5E205258042005F4DA8/$FILE/35_INFTEM18_2015_2016_transfuguismo.pdf). Fecha de consulta: 31.12.2018.

## 2. Definición, constitución y registro de los grupos parlamentarios

El artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República señala lo siguiente:

**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.  
**(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso 005-2015-2016-CR, publicada el 9 de julio de 2016)**
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.  
**(Numeral modificado. Resolución Legislativa del Congreso 007-2016-2017-CR, publicada el 15 de octubre de 2016)**
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.  
**(Numeral modificado. Resolución Legislativa del Congreso 007-2016-2017-CR, publicada el 15 de octubre de 2016)**  
**(Numeral modificado. Resolución Legislativa del Congreso 003-2017-2018-CR, publicada el 15 de setiembre de 2017)**
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.  
**(Numeral incorporado. Resolución Legislativa del Congreso 007-2016-2017-CR, publicada el 15 de octubre de 2016)**  
**(Numeral modificado. Resolución Legislativa del Congreso 003-2017-2018-CR, publicada el 15 de setiembre de 2017)**
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 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.  
**(Numeral incorporado. Resolución Legislativa del Congreso 003-2017-2018-CR, publicada el 15 de setiembre de 2017)**





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.

**(Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006).**

### 3. Antecedentes. Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017-CR y la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0006-2017-PI/TC

#### 3.1. Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017-CR

Con el objetivo de desincentivar la fragmentación de los grupos parlamentarios y, más bien, promover su fortalecimiento se dicta esta norma que plantea los siguientes cambios en el Reglamento del Congreso.

La modificación del literal d) del artículo 22, que establece el requisito de pertenecer a un grupo parlamentario para postular a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso, las comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo.

La modificación del numeral 2 del artículo 37, aplicable a los congresistas que no logran completar el número de integrantes para conformar un grupo parlamentario, precisando que serán considerados como tal solo para la presentación de proyectos de ley.

La modificación del numeral 4 del artículo 37, que establece la obligación de los grupos parlamentarios de aprobar su reglamento interno y establecer un procedimiento para los casos en los cuales un congresista considere que ha sido sancionado de manera irregular.

La incorporación del numeral 5 al artículo 37, para restringir la constitución de nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro en los casos de retiro, renuncia, separación o expulsión del grupo parlamentario en el cual fueron elegidos.

La incorporación del numeral 2.3. al artículo 76, para establecer el número mínimo de cinco congresistas para la presentación de proposiciones de ley y de resolución legislativa.

**4. Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2017-2018-CR y la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0001-2018-PI/TC**

**5.1. Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2017-2018-CR**

Siempre en el afán de evitar la fragmentación de los grupos parlamentarios y promover su fortalecimiento se dicta esta norma que plantea los siguientes cambios en el Reglamento del Congreso.

La modificación del numeral 4 del artículo 37, para modificar las instancias que conocen de la acción del congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su grupo parlamentario.

La modificación del numeral 5 del artículo 37, para restringir la constitución de nuevo grupo parlamentario o adherirse a otro en los casos de renuncia, separación o expulsión del grupo parlamentario en el cual fueron elegidos, salvo que la renuncia al grupo parlamentario se haya efectuado por vulneración de las garantías del debido procedimiento o de los derechos contenidos en el reglamento interno.

La incorporación del numeral 6 al artículo 37, para establecer que los congresistas que hubiesen renunciado regularmente a su grupo parlamentario podrán adherirse a otro o integrar el Grupo Parlamentario Mixto.

**5.2. Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 0001-2018-PI/TC**

La sentencia del Tribunal Constitucional 001-2018-PI/TC del 10 de julio de 2018, resuelve una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 39 congresistas de la República, contra los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa del Congreso 003-2017-2018-CR, que modifica el Reglamento del Congreso para fortalecer los grupos parlamentarios.

La sentencia, suscrita por cuatro miembros del Tribunal Constitucional, declara infundada la demanda de inconstitucionalidad, pero establece un criterio interpretativo para agregar un supuesto de renuncia regular al grupo parlamentario, consistente en la disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas.

Al respecto, establece en el fundamento 42 que, por razones legítimas para conformar o cambiar de grupo parlamentario, el Tribunal ha señalado que el transfuguismo ilegítimo, ya sea que obedezca a conveniencia política o interés económico, no puede ser

confundido con la decisión de aquellos congresistas que en razón de sus convicciones deben retirarse del grupo parlamentario al que pertenecían originalmente. En ese sentido, el transfuguismo ilegítimo acarrea un comportamiento contrario a la Constitución, más no aquel que se realiza por circunstancias justificadas, particularmente en los casos de objeción de conciencia.

Seguidamente, en el fundamento 43 hace referencia a las clases de transfuguismo explicadas en el fundamento 23 de la sentencia del Expediente 0006-2017-PI/TC:

Así, por el momento en que se produce, se puede distinguir entre:

- a. *Transfuguismo inicial*, cuando los parlamentarios electos deciden inscribirse desde el inicio de su cargo parlamentario en un grupo distinto a aquel que lo respaldó electoralmente.
- b. *Transfuguismo sobrevenido*, implica el cambio del congresista de un grupo parlamentario a otro, luego de iniciada la legislatura.

Por su forma de expresión, se distingue en:

- a. *Transfuguismo propio*, en el que el representante, luego de haber sido elegido en las listas de un determinado partido, se pasa a otro por voluntad propia o por expulsión. Con el traspaso del congresista de un grupo a otro las fuerzas del parlamento varían.
- b. *Transfuguismo impropio*, en el que el representante popular rompe la disciplina de grupo en las acciones acordadas en bloque por una agrupación política, sin implicar una renuncia de la bancada (votación disonante, abstención injustificada).

Por su motivación, se distingue entre:

- a. *Transfuguismo legítimo*, en el que se entiende que el cambio de un grupo político a otro se realiza de manera justificada, en razón a supuestos como: i) el cambio de orientación ideológica de los partidos, que implica que el representante mantiene su integridad ideológica, y más bien son los partidos quienes, de manera material, evidencian un cambio en sus líneas políticas, ii) La mutación ideológica personal, donde el representante, en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de conciencia puede variar su ideario ideológico y, por ende, justificar su salida de un partido político para ingresar posteriormente a otro más afín a su línea de pensamiento, iii) Desaparición o crisis de partidos, en el que el proceso de fragmentación o descomposición de un grupo parlamentario puede producir la salida de miembros de este, iv) discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario que se origina a raíz de desencuentros entre el representante político y la dirección del

partido, por diversas razones, ya sea de carácter organizacional como de carácter personal.

- b. *Transfuguismo ilegítimo*, donde el cambio de grupo político del funcionario responde a móviles reprochables éticamente, tales como: i) El oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas, donde el funcionario tráfuga pretende mejorar su carrera política en otro grupo parlamentario, dejando de lado sus convicciones ideológicas iniciales, ii) La compensación económica (transfuguismo retribuido), es la modalidad más reprochable y que implica el cambio ideológico en razón a ventajas de carácter pecuniario o de cualquier otra índole, que puede colindar con acciones de carácter delictivo.

Asimismo, exhorta al Congreso de la República a publicar los reglamentos internos de los grupos parlamentarios.

#### 5. **Alances de la sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 001-2018-PI/TC de fecha 10 de julio de 2018**

##### **Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR como norma vigente**

Como se puede observar, la emisión de la sentencia en el Expediente N° 0001-2018-PI/TC declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR. Por tal motivo, el contenido de este dispositivo normativo es el que mantiene vigencia en la actualidad.

Ahora bien, es importante señalar que, como consecuencia de la sentencia en el Expediente N° 0001-2018-PI/TC, se adicionó una causal de renuncia legítima más a las ya establecidas previamente en el Reglamento del Congreso como consecuencia de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR. Esta causal consiste en la renuncia del congresista a su agrupación política por razones de conciencia, siempre que esta se encuentre debidamente fundamentada.

##### **Causales de renuncia legítima**

Como consecuencia de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR y la sentencia en el Expediente 0001-2018-PI/TC, se puede afirmar que existen tres causales de renuncia legítima a un grupo parlamentario:

- a. Por vulneraciones a las garantías del debido procedimiento.
- b. Por violaciones a derechos establecidos en el reglamento interno de la agrupación política.
- c. Por razones de conciencia debidamente fundamentadas.

##### **El Reglamento interno de un grupo parlamentario**

El reglamento interno de los grupos parlamentarios es una exigencia patente desde el año 1998, fecha de la dación del Texto Único Ordenado

del Reglamento del Congreso. Con el devenir del tiempo, los alcances de los reglamentos internos han ido variando. Así pues, con la entrada en vigencia de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, el 16 de octubre de 2016, los reglamentos internos deben respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y deberes de los integrantes de los grupos parlamentarios. Este mismo sentido se ha mantenido con la última modificación introducida por la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR.

Asimismo, el numeral 164 de la sentencia en el Expediente 0006-2017-PI/TC consideró imperioso que el Congreso adopte mecanismos para garantizar la transparencia y acceso público de los reglamentos de los grupos parlamentarios, hecho que ha sido reiterado en el numeral 55 de la sentencia en el Expediente 001-2018-PI/TC, donde se destaca que, dado que los procesos disciplinarios tienen carácter público, la sociedad tiene derecho a conocer las causas de las sanciones impuestas y por ende, también, los reglamentos internos de los diferentes grupos parlamentarios.

Por otro lado, la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR inició la regulación de la renuncia por casual de violaciones al debido proceso y a los derechos de los congresistas instituidos en los reglamentos internos. Sin embargo, la regulación de la renuncia por razones de conciencia debidamente fundamentada aún no se encuentra regulada, puesto que la citada resolución legislativa no previó esta causal que, cabe precisar, solo fue observada por el Tribunal Constitucional en su sentencia en el Expediente 001-2018-PI/TC.

Cabe precisar que, como consecuencia de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, una vez estructurado el reglamento de la agrupación política, este se presenta ante el Consejo Directivo del Congreso momento a partir del cual obliga a todos sus miembros. Acto seguido, en aras de efectivizar el principio de transparencia, los reglamentos deben ser publicados con el objetivo de que la ciudadanía sepa con claridad la orientación política de las agrupaciones parlamentarias y las razones que pueden otorgar legitimidad a posibles renunciaciones de parlamentarios frente a sus bancadas.

## 6. Sobre la causal de renuncia legítima por razones de conciencia debidamente fundamentadas

Tal como fue señalado precedentemente, como consecuencia de la sentencia en el Expediente N° 0001-2018-PI/TC, se adicionó una causal de renuncia legítima más a las ya establecidas previamente en el Reglamento del Congreso como consecuencia de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR. Esta causal consiste en la renuncia del congresista a su agrupación política por razones de conciencia, siempre que esta se encuentre debidamente fundamentada.

Ahora bien, el 25 de julio de 2018, el Tribunal Constitucional resolvió un recurso de aclaración con respecto a la sentencia que si bien declara

improcedente realiza algunas precisiones en relación a la renuncia por razones de conciencia:

"(...)

(ii) que se precise "cómo debe ser vista la renuncia de un parlamentario por razones de conciencia"

El TC nota que el pedido de aclaración es un imposible jurídico, pues no resulta factible enumerar, como si se tratase de una lista exhaustiva, todos y cada uno de los supuestos en los que se ejerce la libertad de conciencia, asunto que debe analizarse en el proceso de concretización de tal derecho. En todo caso, el TC advierte que, en la STC 00006-2017-PI, ya se han indicado distintos supuestos en los que procede la disidencia por razones legítimas, los cuales pueden fungir como una base jurídica mínima a través de la cual puede ejercerse este derecho, por lo que no corresponde aclarar ningún punto respecto de la sentencia cuya aclaración se solicita ahora.

(iv) que se aclaren los alcances de la decisión respecto de la renuncia por razones de conciencia

Relacionado con el pedido de aclaración respecto de los alcances de la decisión en cuanto a la renuncia por razones de conciencia, el TC mencionó en la STC 00006-2017-PI se había reconocido que estaba habilitada la posibilidad de conformar nuevos grupos parlamentarios o adherirse a los ya existentes. En efecto, de conformidad con lo indicado en el fundamento 199, "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 o grupos parlamentarios puedan conformar agrupaciones o incorporarse a las ya existentes". Evidentemente, esta posibilidad se relacionaba con aquellos casos en los que existiera una disidencia por razones legítimas, como ocurre en el caso de la libertad de conciencia. Por lo tanto, para este Tribunal los congresistas ya podían conformar un nuevo grupo o adherirse a uno ya existente incluso por lo resuelto en la STC 00006-2017-PI, siempre y cuando se presentaran las razones legítimas a las que se hizo referencia en el fundamento 23.c de esa sentencia.

Del mismo modo, es importante resaltar que el ejercicio del derecho a la libertad de conciencia no se encuentra supeditado a la publicación de las sentencias que resolvieron las demandas de inconstitucionalidad respecto de la regulación de los grupos parlamentarios, sino que, al derivarse su contenido de la Constitución, se trata de un atributo que siempre puede ser reclamado en caso sea inobservado por los poderes públicos, independientemente de la existencia de alguna norma particular que reglamente los casos concretos en los que se faculte al congresista a renunciar por razones de conciencia. De hecho, ha sido justo esta la práctica parlamentaria en períodos anteriores, por lo que el Tribunal considera innecesario emitir alguna aclaración en este punto.

"(...)"

Las razones legítimas aludidas en el fundamento 23 c) de la sentencia del Expediente 00006-2017-PI hacen referencia a las clases de transfuguismo recogidos en la doctrina, señalados precedentemente.

### **Procedimiento para la conformación de nuevos grupos parlamentarios**

Como consecuencia de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR y la sentencia en el Expediente N° 0001-2018-PI/TC, es obligatoria, para todas las agrupaciones políticas, la presentación de sus reglamentos internos ante el Consejo Directivo.

Para la conformación de nuevo Grupo Parlamentario, la adhesión a uno ya existente o la recurrencia a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto se requiere que los congresistas aspirantes a estas alternativas provengan de agrupaciones políticas que hayan presentado su reglamento interno ante el Consejo Directivo, tal y como establece el inciso 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso.

Los congresistas aspirantes, además, deben presentar un informe emitido por su grupo parlamentario de origen, en el que se señale expresamente que su alejamiento se debió a cualquiera de las tres causales de renuncia legítima, estas son, por violaciones a las garantías del debido procedimiento, por vulneraciones a sus derechos establecidos en el reglamento interno o por razones de conciencia debidamente fundamentadas.

Cabe precisar que, ante la existencia de un informe adverso a los intereses de los congresistas aspirantes emitido por su grupo parlamentario de origen, en aplicación de los incisos 5 y 6 del Reglamento del Congreso, el informe podrá ser recurrido en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.

Finalmente, es importante señalar que, para evitar la alteración del normal funcionamiento del Congreso, la conformación de nuevo Grupo Parlamentario, la adhesión a uno ya existente o la recurrencia a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto surtirán efectos a partir del primer día del año legislativo siguiente a la realización de cualquier de las tres medidas anteriores.

## **VI. CONCLUSIONES**

1. Desde el 17 de septiembre de 2017, se han incorporado al Reglamento del Congreso, disposiciones sustantivas y procedimentales que regulan la constitución de un nuevo grupo parlamentario o la adhesión a uno ya existente por parte de los congresistas que renuncien justificadamente a su grupo parlamentario.
2. Existen tres supuestos que habilitan a un congresista a renunciar legítimamente a su grupo parlamentario: a) por vulneración a las garantías del

debido procedimiento, b) por vulneración a los derechos contenidos en el reglamento interno del grupo parlamentario, y c) por razones de conciencia siempre que estén debidamente fundamentadas.

3. La renuncia legítima de un congresista a su grupo parlamentario lo habilita para formar nuevos grupos parlamentarios, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un grupo parlamentario mixto.

En este contexto, el grupo parlamentario de origen calificará dentro de un plazo razonable establecido en su reglamento interno o por disposición del Consejo Directivo, la solicitud de renuncia y emitirá un informe para precisar si la misma se corresponde con alguna de las tres causales de renuncia legítima antes indicadas.

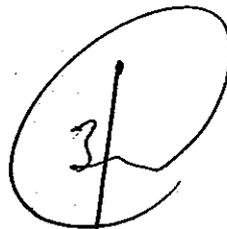
La calificación en segunda instancia corresponderá al Consejo Directivo, ante la existencia de un informe adverso a los intereses del congresista renunciante.

4. Las agrupaciones parlamentarias tienen la obligación de presentar sus reglamentos internos ante el Consejo Directivo y deben ser publicados para conocimiento de la ciudadanía. El reglamento obliga a todos los miembros de la agrupación parlamentaria.
5. La conformación de un nuevo grupo parlamentario, la adhesión a uno ya existente o la decisión de configurar un grupo parlamentario mixto surtirán efectos en el periodo anual de sesiones siguiente al de realización de cualquiera de las tres medidas anteriores.

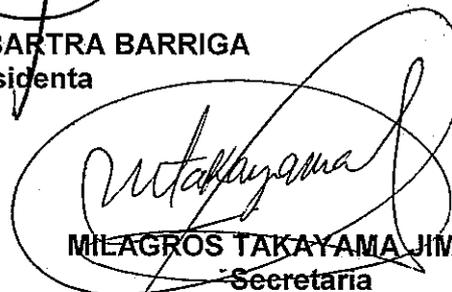
Dese cuenta

Sala de Comisiones

Lima, 8 de enero de 2019



**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**  
Presidenta

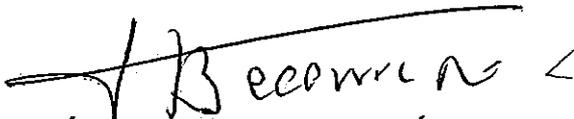


**MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ**  
Secretaria

**MARCO ARANA ZEGARRA**  
Vicepresidente

**RICHARD ACUÑA NÚÑEZ**  
Miembro Titular

**LOURDES ALCORTA SUERO**  
Miembro Titular



**HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ**  
Miembro Titular

**MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ**  
Miembro Titular

**GINO COSTA SANTOLALLA**  
Miembro Titular

**NELLY CUADROS CANDIA**  
Miembro Titular

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro Titular

**LUIS GALARRETA VELARDE**  
Miembro Titular

**MARISA GLAVE REMY**  
Miembro Titular

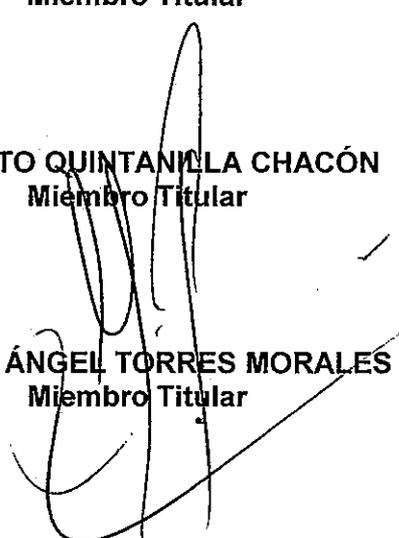
**YONHY LESCANO ANCIETA**  
Miembro Titular



**MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA**  
Miembro Titular

**ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**  
Miembro Titular

**JUAN SHEPUT MOORE**  
Miembro Titular



**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**  
Miembro Titular

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro Titular



**GLADYS ANDRADE SALGUERO DE  
ALVAREZ**  
Miembro Accesorio



**TAMAR ARIMBORGO GUERRA**  
Miembro Accesorio

**FRANCISCO VILLAVICENCIO  
CÁRDENAS**  
Miembro Titular

**RICHARD ARCE CÁCERES**  
Miembro Accesorio



**KARINA BETETA RUBÍN**  
Miembro Accesorio

**KARLA SCHAEFER CUCULIZA**  
Miembro Accesorio

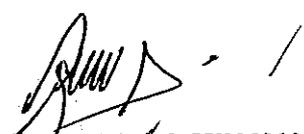
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Miembro Accesorio

**ALBERTO DE BELAÚNDE DE  
CÁRDENAS**  
Miembro Accesorio

**CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA**  
Miembro Accesorio

**SONIA ROSARIO ECHEVARRIA  
HUAMÁN**  
Miembro Accesorio

**MARISOL ESPINOZA CRUZ**  
Miembro Accesorio



**MODESTO FIGUEROA MINAYA**  
Miembro Accesorio

**VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE**  
Miembro Accesorio

**SALVADOR HERESI  
CHICOMA  
Miembro Accesorio**

**INDIRA HUILCA FLORES  
Miembro Accesorio**

**ZACARÍAS LAPA INGA  
Miembro Accesorio**

**ÚRSULA LETONA PEREYRA  
Miembro Accesorio**

**LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA  
Miembro Accesorio**

**GUILLERMO MARTORELL SOBERO  
Miembro Accesorio**

**MARÍA CRISTINA MELGAREJO  
PÁUCAR  
Miembro Accesorio**

**WUILLIAM MONTEROLA ABREGÚ  
Miembro Accesorio**

**HUMBERTO MORALES RAMÍREZ  
Miembro Accesorio**

**MAURICIO MULDER BEDOYA  
Miembro Accesorio**

**ROLANDO REÁTEGUI FLORES  
Miembro Accesorio**

**DANIEL SALAVERRY VILLA  
Miembro Accesorio**

**OCTAVIO SALAZAR MIRANDA  
Miembro Accesorio**

**LUZ SALGADO RUBIANES  
Miembro Accesorio**

**GÍLMER TRUJILLO ZEGARRA  
Miembro Accesorio**

**GLIDER AGUSTÍN USHÑAHUA  
HUASANGA  
Miembro Accesorio**



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Informe de Opinión Consultiva 01-2018-2019 de la  
Comisión de Constitución y Reglamento, sobre los  
alcances de la sentencia del Tribunal Constitucional  
001-2018-PJ/TC

**ROY ERNESTO VENTURA ÁNGEL**  
Miembro Accesorio

**EDWIN VERGARA PINTO**  
Miembro Accesorio

**YENI VILCATONA DE LA CRUZ**  
Miembro Accesorio

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

DÉCIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo del Palacio Legislativo

Fecha: Martes, 8 de enero de 2019

Hora: 9:30 a.m.

MIEMBROS TITULARES



1. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**  
Presidenta  
(Fuerza Popular)



2. **ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO**  
Vicepresidente  
(Frente Amplio por Justicia, Vida  
y Libertad)



3. **TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS**  
Secretaria  
(Fuerza Popular)



4. **ALCORTA SUERO, LOURDES**  
(Fuerza Popular)



5. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR**  
(Fuerza Popular)



6. **CASTRO GRANDEZ, MIGUEL ANTONIO**  
(Fuerza Popular)

---



7. **CUADROS CANDIA, NELLY LADY**  
(Fuerza Popular)



8. **GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO**  
(Fuerza Popular)



9. **MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL**  
(Fuerza Popular)



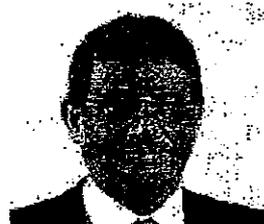
10. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL  
(Fuerza Popular)



11. VILLAVICENCIO CÁRDENAS, FRANCISCO  
(Fuerza Popular)



12. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX  
(Peruanos por el Kambio)



13. SHEPUT MOORE, JUAN  
(Peruanos por el Kambio)



14. ACUÑA NÚÑEZ, RICHARD  
(Alianza Para el Progreso)



**15. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER**  
(Célula Parlamentaria Aprista)



**16. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO**  
(Nuevo Perú)



**17. GLAVE REMY, MARISA**  
(Nuevo Perú)



**18. LESCANO ANCIETA, YONHY**  
(Acción Popular)



**19. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO**  
(No agrupados)

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

DÉCIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo del Palacio Legislativo

Fecha: Martes, 8 de enero de 2019

Hora: 9:30 a.m.

MIEMBROS ACCESORIARIOS



1. ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ,  
GLADYS GRISELDA  
(Fuerza Popular)



2. ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA  
(Fuerza Popular)



3. ARIMBORGO GUERRA, TAMAR  
(Fuerza Popular)



4. BETETA RUBIN, KARINA JULIZA  
(Fuerza Popular)



5. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO  
(Fuerza Popular)

---



6. FIGUEROA MINAYA, MODESTO  
(Fuerza Popular)

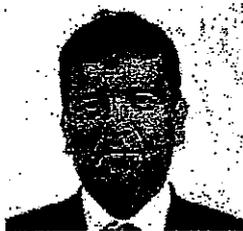


---



7. LETONA PEREYRA, URSULA  
(Fuerza Popular)

---



8. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO  
(Fuerza Popular)

---

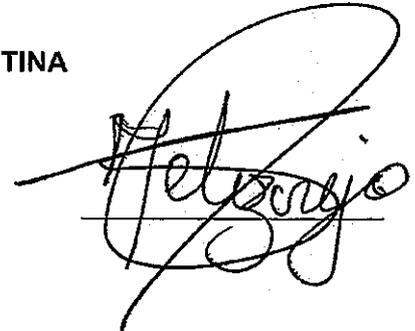


9. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN  
(Fuerza Popular)

---



**10. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA**  
(Fuerza Popular)



**11. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO**  
(Fuerza Popular)

---



**12. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO**  
(Fuerza Popular)

---



**13. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE**  
(Fuerza Popular)

---



**14. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO  
EDILBERTO**  
(Fuerza Popular)

---

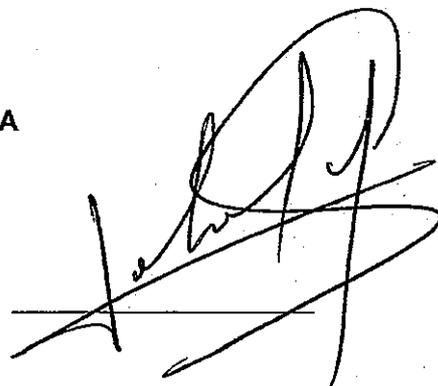


**15. SALGADO RUBIANES, LUZ**  
(Fuerza Popular)

---

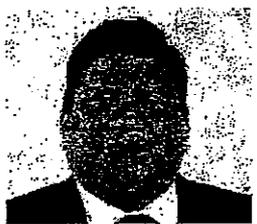


**16. SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA**  
(Fuerza Popular)



**17. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER**  
(Fuerza Popular)

---



**18. USHÑAHUA HUASANGA, GLIDER AGUSTÍN**  
(Fuerza Popular)

---



**19. VERGARA PINTO, EDWIN**  
(Fuerza Popular)

---



**20. VENTURA ÁNGEL, ROY ERNESTO**



**21. VILCATOMA DE LA CRUZ, YENI**  
(Fuerza Popular)

---



**22. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO**  
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)

---



**23. MORALES RAMÍREZ, EDYSON HUMBERTO**  
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)

---



**24. ESPINOZA CRUZ, MARISOL**  
(Alianza Para el Progreso)

---



**25. MULDER BEDOYA, MAURICIO**  
(Célula Parlamentaria Aprista)

---



**26. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL**  
(Nuevo Perú)

---



**27. ARCE CÁCERES, RICHARD**  
(Nuevo Perú)

---



**28. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR  
ANDRÉS**  
(Acción Popular)

---



**29. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA**  
(No agrupados)



**30. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS,  
ALBERTO**  
(No agrupados)

---



**MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y Reconciliación Nacional"

Lima, 08 de enero de 2019

**OFICIO N° 220-2018/2019-MAZ/CR**

Señora Congresista  
**ROSA BARTRA BARRIGA**  
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Presente.

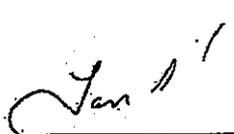
De mi mayor consideración,

Me dirijo a usted para saludarla y a la vez informarle que el Congresista Marco Arana Zegarra, no podrá asistir a la sesión programada para el día de hoy 08 de enero, por encontrarse con descanso médico; motivo por el cual se le solicita en nombre del Congresista la licencia correspondiente.

Así mismo, manifiesto que próximamente se regularizará la presentación del certificado médico respectivo.

Sin otro particular, me despido.

Atentamente,

  
JAVIER LA ROSA CALLE  
ASESORI



08/01/19  
10:03

MAZ/mv.

31



MIGUEL ANTONIO CASTRO GRANDEZ  
Congresista de la República

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 08 de enero de 2019

OFICIO N° 276 - 2018-2019-MCG/CR

Señora Congresista

**ROSÁ MARÍA BARTRA BARRIGA**

Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento

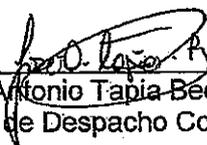
Presente. -

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y a su vez por especial encargo del señor Congresista Miguel Antonio Castro Grandez, solicitarle se sirva considerarlo con Licencia para la sesión de la Comisión bajo vuestra presidencia, programada para el día de hoy, martes 08 de enero a las 09:30 horas en el Hemiciclo del Congreso del Palacio Legislativo, debido a motivos estrictamente personales.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Muy atentamente,



  
Dr. Antonio Tapia Becerra  
Asesor de Despacho Congresal

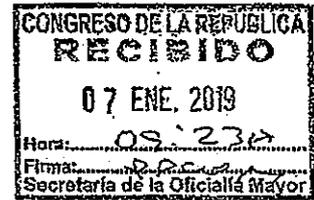


08/01/19

JO:SCA

MACG/sca

**MEMORANDUM N° 045-2018-2019/RAN-CR**



DE : RICHARD ACUÑA NÚÑEZ  
Congresista de la República

A : GIANMARCO PAZ MENDOZA  
Oficial Mayor (e) del Congreso de la República

ASUNTO : LICENCIA SIN GOCE DE HABER

FECHA : 04 de enero del 2019

Por medio del presente es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y por medio del presente solicitar LICENCIA SIN GOCE DE HABER, desde el día lunes 07 al viernes 11 del presente mes.

Agradeciendo la atención, me despido de usted.

Atentamente,



RICHARD ACUÑA NÚÑEZ  
Congresista de la República



08/01/19  
9:58 am

RANvarh



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 08 de enero de 2019.

Señora  
**ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA**  
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento  
Presente. -

De mi consideración:

Tengo a bien dirigirme a usted para saludarla y a la vez solicitar de conformidad con el literal i) del artículo 30° del Reglamento del Congreso de la República, **LICENCIA a la Sesión Extraordinaria de la comisión que usted preside**, del día de hoy, **miércoles 08 de enero**, en razón de tener que asistir a la Sesión de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, convocada con anticipación en el mismo día y hora.

Reconocido por su oportuna deferencia, me suscribo de usted, expresándole mis sentimientos de especial consideración y estima.

Atentamente,



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



08/01/19

10.08 em