

Lima, 08 de setiembre de 2022

OFICIO N° 0244-2022-2023/CCR-CR

Señora Congressista
MARTHA MOYANO DELGADO
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Asunto: Remito Opinión Consultiva 01-2022-2023/CCR-CR, sobre a cuál de las partes tiene legitimidad para presentar una apelación y accionar en segunda instancia, de conformidad con las pautas procesales para el procedimiento de la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de integrantes

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, en atención al pedido formulado por la Junta de Portavoces en su sesión del 15 de agosto de 2022, respecto a “cuál de las partes tiene legitimidad para presentar una apelación y accionar en segunda instancia, de conformidad con las pautas procesales para el procedimiento de la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de integrantes”, aprobado por la Junta de Portavoces en su sesión del 3 de mayo de 2022, para remitir la Opinión Consultiva 01-2022-2023/CCR-CR, por el que se atiende el pedido formulado.

Cabe señalar que la opinión consultiva fue aprobada por mayoría en la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, realizada el 6 de setiembre de 2022, con 11 votos a favor, 4 votos en contra y 4 abstenciones.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para renovarle las muestras de mi consideración.

Atentamente,

Hernando Guerra García Campos
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

OPINIÓN CONSULTIVA 01-2022-2023-CCR/CR

Señora Presidenta:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento un pedido de la Junta de Portavoces del Congreso, por el cual solicita se emita un informe que precise, en el marco de un procedimiento de impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de sus integrantes, cuál de las partes tiene la legitimidad para presentar un recurso de apelación en segunda instancia, de conformidad con las pautas procesales aprobadas por la Junta de Portavoces en su sesión del 3 de mayo de 2022.

La presente opinión consultiva fue aprobada por **MAYORÍA** en la Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de setiembre de 2022, con el voto a favor de los congresistas GUERRA- GARCÍA CAMPOS, CAVERO ALVA, ALEGRÍA GARCÍA, MOYANO DELGADO, CERRÓN ROJAS, FLORES RAMÍREZ, QUITO SARMIENTO, SOTO PALACIOS, SALHUANA CAVIDES, y los congresistas accesitarios BARBARÁN REYES (en reemplazo del congresista titular Aguinaga Recuenco), y REVILLA VILLANUEVA (en reemplazo de la congresista titular Juárez Gallegos), del voto en contra de los señores congresistas PAREDES GONZALES, VALER PINTO, LUQUE IBARRA y PABLO MEDINA; y, de la abstención de los congresistas ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, TUDELA GUTIÉRREZ, ELÍAS ÁVALOS Y CUTIPA CCAPA.

1. ANTECEDENTES

Con fecha 17 de agosto de 2022, ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio 524-2022-2023-ADP-CD/CR, dirigido por el entonces Oficial Mayor, Hugo Fernando Rovira Zagal, mediante el cual se hace de conocimiento que la Junta de Portavoces del Congreso, en su sesión realizada el 15 de agosto de 2022, y con dispensa del trámite de sanción del acta, acordó que pase para opinión de esta comisión la consulta respecto a **cuál de las partes tiene legitimidad para presentar una apelación y accionar en segunda instancia, de conformidad con las pautas procesales para el procedimiento de la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de integrantes, aprobados por la Junta de Portavoces en su sesión del 3 de mayo de 2022.**

2. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Teniendo en cuenta lo solicitado por la Junta de Portavoces, la opinión consultiva explicará el contenido jurídico del numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, y responderá la interrogante de cuál de las partes tiene la legitimidad para presentar un recurso de apelación en segunda instancia, ello de conformidad con las pautas procesales para el procedimiento de la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de integrantes, aprobados por la Junta de Portavoces en su sesión del 3 de mayo de 2022.

3. MARCO JURÍDICO

Constitución Política

“Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás

comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.”

Reglamento del Congreso

Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro

*“**Artículo 37.** Los Grupos Parlamentario son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo con las siguientes reglas:*

(...)

- 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.*

(...)”

4. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

1. Explicación del numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República

El numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso establece –en síntesis– lo siguiente:

- a) Las pautas y requisitos mínimos para la aprobación del reglamento interno de los grupos parlamentarios. Entendiéndose por el primero como la aprobación de este documento por la mayoría del número legal de sus miembros y su presentación ante el Consejo Directivo; se comprende por el segundo la exigencia de contener los derechos y deberes de sus integrantes, así como el respecto a las garantías del debido procedimiento.
- b) Un procedimiento parlamentario sobre la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de sus integrantes. Dicho procedimiento consta de una primera instancia, que es la Junta de Portavoces, y de una segunda instancia definitiva, que es el Consejo Directivo. Este procedimiento puede tener como resultado la revocación o anulación de la sanción y, en consecuencia, el congresista podría optar por regresar a su grupo parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el grupo parlamentario mixto previsto en el numeral 6 del mismo articulado.

Al respecto, esta comisión precisa que el procedimiento mencionado en el literal b) tiene como partes interesadas al congresista que ha sido expulsado de su grupo parlamentario y el propio grupo parlamentario que lo ha expulsado. De igual manera, este procedimiento no es ajeno al cumplimiento de un debido procedimiento, y es que tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional: *“La Constitución Política de 1993 reconoce como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, en su artículo 139, inciso 3, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.* **Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso, por lo que**

también debe cumplirse al interior de un procedimiento administrativo.¹ (énfasis agregado).

Es así que queda claro que el procedimiento parlamentario descrito en el numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso está sujeto al estricto cumplimiento de un debido procedimiento, el cual contempla lo siguiente:

- El cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.²
- Supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)³

De lo expuesto, queda claro que ambas partes procedimentales tienen las mismas condiciones para defender el derecho que crean ha sido vulnerado, pues ello se decanta del respeto al debido procedimiento. Ahora bien, sobre el derecho a la pluralidad de instancias, aquí cabe precisar que si bien es cierto el Tribunal Constitucional ha señalado que no es parte del contenido esencial del derecho al debido proceso administrativo⁴, pudiendo existir o no en un procedimiento, ya el propio numeral 4 del artículo 37 del Reglamento establece la existencia de dos instancias. Y si bien

¹ Fundamento 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el EXP. N.º 06389-2015-PA/TC.
Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/06389-2015-AA.pdf>

² Fundamento 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el EXP. N.º 04289-2004-AA/TC.
Visto en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/07/Expediente-04289-2004-AA-LP.pdf>

³ Idem. Fundamento 3.

⁴ Fundamento 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el EXP. N.º 010-2001-AI/TC.
Visto en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html>

es cierto menciona textualmente que el congresista puede apelar a una segunda instancia, **esto no limita el derecho del grupo parlamentario para ejercer, en igualdad de condiciones, una apelación en el caso que obtenga una respuesta no satisfactoria dentro del procedimiento parlamentario.** Ello en virtud de que en todo procedimiento existe una igualdad de condiciones para accionar recursos de impugnación, no siendo exclusivo de una las partes, pues de ser así se estaría vulnerando, inclusive, el principio de igualdad.

En consecuencia, ambas partes dentro del proceso parlamentario en mención tienen los mismos derechos para presentar un recurso de impugnación a una segunda instancia definitiva, que es la del Consejo Directivo.

2. ¿Cuál de las partes tiene la legitimidad para presentar un recurso de apelación en segunda instancia dentro del procedimiento de impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de sus integrantes?

Tal como se ha señalado en el acápite anterior, el procedimiento parlamentario sobre la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de sus integrantes **no puede excluir al grupo parlamentario a poder apelar una decisión tomada por la Junta de Portavoces que hace de primera instancia dentro del procedimiento en mención, pues de hacerlo estaría vulnerando el debido procedimiento, así como el derecho de defensa y el principio de igualdad que están de manera intrínseca dentro del propio numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso.**

Adicionalmente, cabe señalar que el acuerdo 267-2021-2022/JUNTA-CR, que desarrolla las pautas procesales para el procedimiento de la

impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de integrantes, se encuentra dentro del marco legal establecido en el numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso.

Firmado digitalmente por:
5. CONCLUSIÓN
EPIFANIO CASASUAYO
Jose FAU 20161749126 soft

Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2022 17:31:38-0500

Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2022 13:55:38-0500

- El procedimiento parlamentario respecto a la impugnación de los acuerdos de los grupos parlamentarios sobre la expulsión de integrantes, previsto en el numeral 4 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, en el marco del respeto al debido procedimiento, derecho de defensa y el principio de igualdad permite, tanto al congresista expulsado, como al grupo parlamentario que lo expulsó, a presentar una apelación al Consejo Directivo, el cual actúa en calidad de segunda instancia definitiva.

Sala de sesiones

Firmado digitalmente por:
Lima, 6 de setiembre de 2022

FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2022 15:41:47-0500

Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/09/2022 12:55:41-0500

Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2022 10:57:30-0500

Hernando Guerra García Campos
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2022 18:43:26-0500

Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2022 16:31:38-0500

Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2022 10:23:17-0500

Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2022 17:31:10-0500

Firmado digitalmente por:
Páginas 7 de 7
Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/09/2022 15:07:38-0500

Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/09/2022 18:33:49-0500