

# Los Grupos Parlamentarios

Milagros Campos Ramos \*

*“El presente artículo tiene como finalidad señalar el marco teórico que define a los grupos parlamentarios y la implicancia que presenta en nuestro país, dándonos a conocer su composición, regulación y su actuar en el Congreso de la República de los últimos años.”*

Parlamentos y partidos políticos ha resultado una explosiva combinación en materia de confianza. Las encuestas, en Perú y en América Latina, le dan los menores niveles de confianza frente al resto de instituciones. Sin embargo, resultan esenciales para el funcionamiento de la democracia. Es por ello que para el Derecho Parlamentario tanto como en la Ciencia Política, el estudio de estas dos instituciones democráticas resulta esencial. La Ley Orgánica de Elecciones establece que en las elecciones parlamentarias sólo los partidos postulan candidatos. De acuerdo al sistema electoral vigente, las listas son cerradas y no bloqueadas. Existe un doble voto preferencial opcional y por la misma lista. Una vez electos, los congresistas forman grupos parlamentarios. En los países con democracias sólidas, son los grupos parlamentarios los que representan a los partidos políticos en el Parlamento.

Los grupos parlamentarios son la natural expresión de los partidos políticos y el reflejo del sistema de partidos en el Congreso. Se han convertido en los actores principales de los parlamentos, claves para la deliberación y la representación pues facilitan la negociación y la toma de decisiones políticas, contribuyendo decididamente en la formulación de las políticas públicas que requieren un marco legal y el soporte de legitimidad que brinda. En el Congreso peruano, como en la mayor parte de países, concentran la actividad parlamentaria, pues son ellos los que integran los distintos órganos: la Junta de Portavoces, las Comisiones Ordinarias, las Comisiones Investigadoras, entre otros, en proporción al resultado electoral.

En la historia reciente hemos observado como congresistas que abandonan sus grupos parlamentarios, forman nuevos. A causa de la debilidad de las instituciones democráticas y favorecido por una regulación muy flexible, en el período 2001-2006, veintinueve congresistas se apartaron de sus grupos parlamentarios y formaron nuevos. Así, hubo bancadas integradas por los renunciantes, otras por miembros de nuevos partidos políticos, constituidos después de la elección del 2001; parlamentarios sin partidos y partidos sin representación parlamentaria. El hecho concreto es que el equilibrio entre partidos y grupos parlamentarios se perdió. A excepción del APRA, que se mantuvo con los 28 representantes con los que inició el periodo, Perú Posible, Unidad Nacional y el FIM disminuyeron casi en un tercio el número de miembros. En 2008, a dos años del inicio del gobierno aprista, la situación no es muy diferente. La escisión de tres grupos parlamentarios ha dado lugar a ocho. Cuarenta y dos parlamentarios no están en los grupos parlamentarios que se formaron inicialmente, aún cuando no se han apartado de su partido político. El ciudadano mira el Congreso y percibe que la conformación es muy distinta a la que produjo el resultado electoral: no es el Congreso por el que votó. Esta situación genera una serie de problemas que merman la credibilidad del Legislativo y afectan al sistema político en su conjunto. Como es obvio, las instituciones democráticas sólidas no se crean en la Constitución ni por Ley. Sostenemos, sin embargo, que las normas jurídicas pueden dar incentivos para fortalecer o debilitar las instituciones y con ello la

\* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú Magíster en Ciencias Políticas.

democracia. El caso de los grupos parlamentarios es particularmente relevante por la forma como afecta el funcionamiento del Congreso de la República.

### I. 1 Definición

Las definiciones de grupos parlamentarios atienden regularmente a su origen plural, a su vínculo ideológico y a la función que cumplen en el Congreso, cual es, organizar el trabajo parlamentario dentro del pluralismo político. Planas los define como las células políticas de la dinámica parlamentaria y verdadera estructura de la voluntad de cada cámara. Sostiene que se forman como resultado de la previa configuración de los partidos o como reconocimiento dentro del parlamento dentro de tendencias comunes (Planas, 1997:130). Los grupos parlamentarios son el conjunto de miembros que manifiestan la voluntad política de un partido en una Cámara Parlamentaria y que están dotados de estructura y disciplina constantes (García Guerrero, 1996:46). Alonso de Antonio considera que en España constituyen el tamiz a través del cual se desarrolla hoy casi al completo la vida parlamentaria. Son los auténticos coordinadores de las cámaras (Navas Castillo, 1997: 93), disciplinan la conducta de los parlamentarios y hacen más fácil la toma de decisiones (Gentile 1997:82). Para Recorder (2007: 61) la figura del grupo parlamentario "es un ejemplo de institución, surgida en la práctica para responder a las necesidades organizativas del Parlamento y que, posteriormente, ha sido recogida por el Ordenamiento Jurídico Constitucional y Parlamentario, para hacer de ella una institución jurídica compleja en todo los países analizados".

Modernamente, dos son los criterios básicos que fundamentan hoy la presencia de los grupos parlamentarios: la racionalización del trabajo y la proyección en los órganos parlamentarios de las fuerzas políticas que han obtenido representación. En relación a su origen, Alonso de Antonio (2000:98) precisa que la progresiva potenciación de los partidos políticos y su reconocimiento legal, la evolución en el modo de entender la acción política hasta consolidar la idea de trabajo colectivo, la paulatina complejidad de la actividad parlamentaria y el deseo de los núcleos dirigentes de los partidos políticos de asegurar un comportamiento uniforme de sus miembros en las Cámaras, fueron razones que contribuyeron a la aparición de los grupos parlamentarios durante el siglo XX en las democracias representativas.

### I.2 Naturaleza Jurídica

Establecer la naturaleza jurídica de esta institución tiene implicancias respecto de su marco legal, de su funcionamiento y del rol que desempeña dentro del Parlamento. Como institución de Derecho Parlamentario, la naturaleza de los grupos parlamentarios es fundamentalmente política y no jurídica (Cid Villagrasa, 2007:180). La doctrina constitucional ha tenido posiciones diversas que básicamente se clasifican en ubicarlos como órganos del partido, como órganos

del Congreso o, como asociaciones privadas con funciones públicas. Ninguna de las tres logra el consenso de los distintos autores que abordan el tema, fundamentalmente por la naturaleza compleja de esta institución que se ubica entre el Congreso y los Partidos Políticos, sin personería jurídica y con características disímiles a las de una asociación de derecho privado. García Guerrero las califica como órgano externo del partido e interno del Congreso (García Guerrero: 1996,516). Al respecto Saiz Arnaiz (1989:164) explica que parece lógico que dentro del Congreso, los partidos convertidos en grupos parlamentarios no sólo sean los auténticos protagonistas de la actividad que en él tiene lugar sino que además, actúen y reorganicen con los mismos criterios que inspira su existencia fuera del parlamento, es decir, en base a un imprescindible Principio de Autonomía. Consideramos que no deben ser órganos partidarios pues no hay una normatividad que establezca un vínculo jurídico con ellos. Por el contrario, tienen garantizada su independencia con la prohibición constitucional del mandato imperativo. No pueden ser concebidas como órganos del Congreso, entre otras razones por la autonomía que tienen en su funcionamiento. Al constituirse, como señala el mismo autor, la Mesa carece de potestad discrecional para autorizar o no la formación definitiva así como para incluir o excluir a sus miembros. La actividad de aquel órgano debe limitarse a verificar, de acuerdo con los datos contenidos en el escrito de constitución el cumplimiento de las condiciones reglamentariamente exigibles. Admitir que los grupos son órganos de la Cámara genera la dificultad de concebir sus acuerdos como los de un poder del Estado, lo cual es inexacto e inconveniente dada la naturaleza política de los grupos parlamentarios. Para Blanca Cid, desde el momento mismo de su constitución, "los grupos parlamentarios gozan de personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas y pasivas fuera de la Cámara, pues son titulares de derechos y obligaciones y actúan en el tráfico jurídico como si la tuviesen, aunque no haya norma que reconozca tal personalidad" (Cid Villagrasa, 2007:204). En el Perú, hasta el año 2006 fueron considerados órganos del Congreso. Nosotros preferimos abordar el tema considerando que su naturaleza es más de índole político y su competencia circunscrita a aquéllas obligaciones y derechos que señala el Reglamento del Congreso. Para actos externos al Congreso, debe considerárseles como una asociación irregular. El tema, sin embargo, ofrece no pocas dificultades pues la expulsión de un miembro del partido puede resultar condición suficiente para separarlo del grupo parlamentario, sin que la situación inversa pueda tener efectos en el partido político.

### I.3 Requisitos para la Conformación de los Grupos Parlamentarios

Para la conformación de los grupos parlamentarios se exige un número de miembros. La vinculación directa con los partidos políticos permite que en algunos países se contemple la posibilidad de los grupos unipersonales como en Argentina, en el Senado chileno o en Bolivia. Planas (1997:132) da cuenta de situaciones similares en

Portugal, Holanda y Noruega. Algunos países regulan el plazo para la constitución de los grupos, regularmente al inicio del período constitucional. Otros permiten la constitución de nuevos grupos en cualquier momento. Bolivia, por ejemplo, prohíbe que luego de iniciado el período legislativo se formen nuevos grupos.

En relación al requisito de compartir ideología o filiación a un partido político, los modelos son diversos. En algunos países se requiere pertenecer a un mismo partido político, como son los casos de Alemania y México. En otros casos se permite la constitución de grupos parlamentarios multipartidarios. En ellos, podemos distinguir entre aquellos que presentan la exigencia de haber sido electos en la misma lista, y en los que sólo se facilita que se unan los partidos políticos que no lleguen al número mínimo para conformar un grupo parlamentario, como por ejemplo la Cámara de Diputados de Chile. Hay otros casos en los que se prevé disposiciones a fin de evitar que representantes que pertenezcan a un mismo partido formen grupos diferentes, tal es el caso de España. En Europa Continental, se ha optado por tres sistemas en torno a la relación partidos políticos/grupos parlamentarios: Portugal, los Países Bajos y Alemania han establecido la necesidad de que coincidan la militancia en un partido y la adscripción al correspondiente grupo parlamentario, cuando obtengan escaños por la lista presentada por el citado partido. El segundo grupo está integrado por países como Bélgica o Suecia, en los que se admiten coaliciones de varios partidos que hayan logrado representación parlamentaria para formar un grupo parlamentario. Finalmente, otros países como Francia, Grecia, Italia, Suiza o Austria, admiten sin problemas la existencia de grupos parlamentarios multipartidistas, si bien en algún caso sometidos a ciertos requisitos formales (Recorder, 2007: 38)

La comunicación formal al órgano competente del parlamento con la relación de los miembros es un requisito común esencial para su conformación.

#### 1.4 Los Grupos Parlamentarios en la Legislación Comparada

##### a) ARGENTINA

###### Cámara de Diputados

**Artículo 55°** *Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque.*

**Artículo 56°** *Los bloques quedarán constituidos luego de haber comunicado a la Presidencia de la Cámara,*

*mediante nota firmada por todos sus integrantes, su composición y autoridades.*

**Artículo 57°** *Los bloques tendrán el personal de empleados que se les asigne en el presupuesto de la Cámara, cuyo nombramiento y remoción se hará a propuesta del mismo bloque. Ese personal estará equiparado al resto del personal de la Cámara, pero será designado con carácter transitorio. Se compondrá de un secretario parlamentario, un secretario administrativo, y los demás empleados que correspondan en proporción que variará en más o en menos, según el número de sus integrantes.*

*Al disolverse un bloque, el personal de empleados del mismo cesará automáticamente en sus funciones.*

##### Senado de la Nación

**Artículo 55°** *Dos o más senadores pueden organizarse en bloques de acuerdo a sus afinidades políticas. Cuando un partido político o una alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores tiene sólo un representante en la Cámara, puede asimismo actuar como bloque.*

##### b) BRASIL

El Reglamento señala que las bancadas se forman a partir de tres centésimos de los miembros de la Cámara<sup>1</sup>. Permite que las representaciones de dos o más partidos, por decisión de las respectivas bancadas, constituyan bloque parlamentario, bajo liderazgo común. La agremiación integrante de bloque parlamentario no podrá formar parte de otro concomitantemente. Un tema interesante es la precisión del plazo para cualquier modificación en la conformación de las bancadas, descartando la posibilidad que se formen nuevas bancadas durante los períodos de sesiones<sup>2</sup>.

##### c) BOLIVIA

Alcántara reporta que en Bolivia los diputados que pertenezcan a un mismo partido forman una bancada. La división de bancadas no da lugar al reconocimiento de otras nuevas hasta la conclusión del período constitucional (Alcántara, 2005:161). Una extensa regulación en los reglamentos de las Cámaras ha establecido en el Senado que las bancadas parlamentarias son parte de la Organización de la Cámara (artículo 33°). Respecto de la constitución de los grupos parlamentarios, se establece que los senadores que hubiesen ingresado a la cámara, bajo la misma fórmula presidencial, se organizarán en una bancada política. La división de las bancadas ya constituidas, no dará lugar al

1 Art. 12. §3. No será admitida la formación de Bloque Parlamentarios compuesto de menos de tres centésimos de los miembros de la Cámara. §4. Si el desligamiento de una bancada implicar la pérdida del quórum fijado en el párrafo anterior, se extingue el Bloque Parlamentario.

2 Art. 12. 10. Para efecto del que dispone lo § 4° del art. 8° y el art. 26 de este Reglamento, la formación del Bloque Parlamentario deberá ser comunicada a la Mesa hasta el día 1° de febrero del 1° (primero) año de la legislatura, con relación a la Comisiones y al 1° (primero) bienio de mandato de la Mesa, y hasta el día 1° de febrero del 3° (tercero) año de la legislatura, con relación al 2° (segundo) bienio de mandato de la Mesa.

reconocimiento de nuevas bancadas (artículo 56°). Las bancadas comunicarán su constitución a la Presidencia de la Cámara, mediante nota firmada por todos sus miembros, consignando el nombre del Jefe que será titular, y el de su alterno (artículo 59°). A las bancadas reconocidas se les otorga oficina y el personal de apoyo que ellos eligen (artículo 57°).

Se reconocen las siguientes funciones:

- a) Conformarán el Comité de Coordinación Política conjuntamente con el Primer Vicepresidente de la Cámara y los Jefes de Bancada, bajo la presidencia del primero. Una de sus funciones es proponer la agenda parlamentaria y coordinar con la presidencia el Orden del Día de las sesiones plenarias de cada semana (artículo 60°).

Respecto de la Cámara de Diputados, el reglamento establece que los diputados deben de pertenecer al mismo partido, jurídicamente reconocido (artículo 62°). Las bancadas comunicarán su constitución a la Presidencia de la Cámara, mediante nota firmada por sus representantes integrantes, consignando el nombre del Jefe y el de su alterno. La división de las bancadas ya constituidas, no dará lugar al reconocimiento de otras nuevas, hasta la conclusión del período constitucional (artículo 62°). Son parte de la estructura orgánica de la Cámara (artículo 29°). Las bancadas que tengan un número mayor a cuatro miembros, contarán con oficinas y el personal de apoyo que se les asigne en el Presupuesto de la Cámara. Este personal será de libre contratación. (artículo 63°). Se prevé las mismas funciones que el Reglamento del Senado.

#### d) COLOMBIA

En el Reglamento –Ley N° 5 de 1992 no se menciona el término grupo parlamentario, bloque o bancada. Sin embargo en sus disposiciones para regular el debate, elección de la Mesa Directiva y otros asuntos de organización se refiere a “los miembros de un mismo partido u organización política. En el 2005 se dio la Ley N° 974 de 2005 que reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas.

**Artículo 1°.** *Bancadas. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen una bancada en la respectiva corporación.*

*Cada miembro de una Corporación Pública pertenecerá exclusivamente a una Bancada.*

**Artículo 2°.** *Actuación en bancadas. Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar*

*sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia.*

Otros dos aspectos relevantes están referidos a la remisión a los estatutos de los partidos para aplicar sanciones por la inasistencia reiterada a reuniones de bancada, lo que no excusará al ausente de actuar conforme a las decisiones adoptadas (artículo 4°). La Ley establece asimismo que las bancadas sesionan por lo menos una vez al mes en el lugar y la hora que ellas determinen (artículo 6°).

#### e) CHILE

##### Reglamento de la Cámara de Diputados

**Artículo 55°** *Cada Partido Político integrará un Comité por cada nueve representantes que tenga en la Cámara.*

*Dos o más Partidos Políticos cuyo número de representantes, separadamente, sea inferior a nueve Diputados, podrán juntarse y formar un Comité siempre que unidos, alcancen a lo menos a dicha cifra.*

*Todo Diputado está obligado a pertenecer a un Comité. Para este efecto, los Partidos Políticos que no alcancen a tener la representación suficiente podrán formar un Comité, en la forma establecida en los incisos anteriores.*

*Los Diputados independientes deberán juntarse y formar un Comité, salvo que ingresen a los Comités de otros Partidos.*

*Cada Comité tendrá un Jefe, a quien le corresponderá la representación de sus integrantes para todos los efectos de este Reglamento.*

*Los Partidos Políticos que tengan más de un Comité podrán ser representados por cualquiera de los Jefes, en el orden de prelación que cada Partido determine.*

*El Jefe de cada Comité deberá comunicar al Presidente de la Cámara las renunciaciones de los Diputados que lo hayan integrado, sea por haber dejado de pertenecer al Partido Político o por cualquier otra razón.*

**Artículo 56°** *Los Partidos y los Diputados que, en conformidad al artículo anterior, tienen obligación de constituir Comités o pertenecer a ellos y no lo hicieren, pierden en la persona de sus componentes las facultades que se les otorgan por este Reglamento.*

##### Reglamento del Senado de la República

###### Párrafo 2° Comités

**Artículo 11°.** *Los Comités constituyen los organismos relacionadores entre la Mesa del Senado y la Corporación*

para la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento.

El o los Senadores de cada partido político constituyen un Comité.

Tres o más Senadores independientes podrán reunirse para los efectos de constituir un Comité.

Cualquier Senador independiente podrá adherir individualmente al Comité que elija. Para la adhesión de un Senador a un Comité será siempre necesaria la aceptación por escrito del Comité al cual adhiere.

**Artículo 12°.** Cada Comité deberá designar un máximo de dos representantes, quienes actuarán por él conjunta o separadamente.

**Artículo 13°.** Cada Comité deberá comunicar al Presidente del Senado la circunstancia de que cualquier Senador que lo integre ha dejado de pertenecer a él.

#### f) COSTA RICA

##### **Artículo 7° bis.- Fracciones Parlamentarias**

En la Asamblea Legislativa se conformarán tantas fracciones parlamentarias como partidos políticos estén representados en ella. Los diputados se considerarán integrados a la fracción del partido por el cual resultaron electos y ninguno podrá pertenecer a más de una fracción.

No obstante, para la administración de los recursos referidos en el inciso 3) del artículo 25°, de este Reglamento, los diputados cuyas agrupaciones no alcancen al menos tres diputados, se tendrán reunidos en una fracción mixta.

##### **Artículo 8°. Reuniones de Fracción**

Las Fracciones Parlamentarias sesionarán los días lunes de cada semana, entre las trece y las quince horas, para conocimiento, debate y resolución de asuntos de interés del Poder Legislativo y de sus respectivos partidos políticos. Las sesiones de los diputados reunidos en Fracción Política, celebradas en la sede de la Asamblea Legislativa, para todos los efectos, se tendrán como sesiones de comisiones permanentes. En el acta se consignarán la asistencia, la duración y todo lo que no se considere confidencial, a juicio de cada fracción.

#### g) ECUADOR

En el caso de Ecuador la regulación de los grupos se circunscribe a la Constitución Política del Estado. El artículo 128° establece que "los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de diputados que representen por lo menos el diez por ciento del Congreso Nacional, podrán formar un bloque legislativo". Los partidos que no lleguen a tal

porcentaje, podrán unirse con otros para formarlos. No se ha establecido su status. Sabemos, sin embargo, que se regularía en el nuevo reglamento del Congreso que se encuentra en debate.

#### h) MÉXICO

##### **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 26°** Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas de la cámara.

1. EL grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la cámara.

#### i) ESPAÑA

##### **Congreso de los Diputados**

##### **Artículo 23°**

1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

##### **Artículo 24°**

1. La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

2. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberá constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle.

3. Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo a que pretenda

*asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo señalado en el apartado 1 precedente.*

4. *Los asociados se computarán para la determinación de los mínimos que se establecen en el artículo precedente, así como para fijar el número de Diputados de cada Grupo en las distintas Comisiones.*

**Artículo 28 °**

1. *El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.*

2. *Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida.*

**II. Grupos Parlamentarios en el Perú**

La Constitución Política del Estado precisa que el Congreso establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios (artículo 94°). Los grupos parlamentarios son definidos por el Reglamento del Congreso que fuera modificado al término del periodo 2001 -2006<sup>3,4</sup>, como conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines (artículo 37°).

En la definición y señalamiento de atribuciones vigente no se menciona las relaciones de los grupos parlamentarios con los partidos políticos. El texto precisa que: *“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 seis Congresistas”*. Un breve análisis de este texto nos lleva a plantear las siguientes interrogantes: ¿Se refiere a la alianza de partidos que participó en la elección en forma conjunta o si puede conformarse posteriormente, de cara a una nueva elección? ¿Pueden formar grupos diferentes los partidos que participaron

en una alianza si cuentan cada uno con un número igual o mayor a seis? ¿Podrían incorporarse nuevos miembros a un grupo parlamentario ya existente, durante el periodo legislativo? ¿Pueden formar un nuevo grupo parlamentario congresistas que se aparten de un grupo e inscriban un nuevo partido político?

Mientras no se reforme el Reglamento del Congreso somos de opinión que la interpretación debe favorecer a la consolidación de las instituciones y no brindar incentivos para la conformación de nuevos grupos, habida cuenta que cuanto más fragmentado el Congreso, mayor dificultad en la toma de decisiones. Una lectura conjunta de los numerales 1 y 2 permite afirmar que constituyen grupo parlamentario sólo los partidos o alianzas de partidos que logren representación siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas. Si (los partidos o alianzas de partidos) no logran llegar al número de seis representantes, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.

**“Los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces y representan a los partidos políticos o alianzas electorales que participaron conjuntamente en la elección del Congreso del período legislativo respectivo.”**

El reglamento prevé seguidamente que puedan formar un grupo parlamentario dos o más agrupaciones representadas en el Congreso. Creemos que debe uniformizarse la terminología reemplazando la palabra agrupaciones, por partidos o alianzas.

Por lo expuesto, creemos una regulación adecuada puede favorecer el fortalecimiento del sistema de partidos y un funcionamiento del Congreso más acorde

3 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 seis 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, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario. 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 que obliga a todos sus integrantes. 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.

4 Este artículo es el modificado por Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006. Desde 1995 y hasta el 2006 los grupos parlamentarios fueron considerados como órganos del Congreso. El artículo 37 tenía la siguiente redacción: Artículo 37° “Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines. Se constituyen con un mínimo de seis Congresistas y se registra en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con ambientes, recursos y personal para realizar las coordinaciones entre sus miembros. Cada Grupo Parlamentario elegirá un Directivo-Portavoz titular o más y un suplente, según corresponda a su proporcionalidad, 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. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección del Directivo-Portavoz y del suplente, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.”

con los requerimientos de la democracia. Así un texto de reforma podría contemplar lo siguiente:

Los Grupos Parlamentarios constituyen la Junta de Portavoces y representan a los partidos políticos o alianzas electorales que participaron conjuntamente en la elección del Congreso del período legislativo respectivo.

Se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas electorales que logren representación al Congreso de la República, constituyen grupo parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis congresistas.
2. Los partidos o alianzas electorales que no logran llegar al número de representantes a que se refiere el numeral 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, ni los que se separen de sus grupos o partidos.
4. Los congresistas que no se integren a un grupo parlamentario, forman parte del grupo mixto.

## II.1 Funciones de los Grupos Parlamentarios

La participación de los grupos parlamentarios en los parlamentos se rige por los principios de proporcionalidad y pluralidad. En aplicación de los mismos se procura que todas las comisiones cuenten con al menos un representante de cada grupo parlamentario. Ello en la práctica puede no darse en congresos fragmentados con numerosas comisiones.

El Reglamento del Congreso precisa las funciones de los grupos parlamentarios:

- a) Presentan listas para la Mesa Directiva (artículo 12°). De acuerdo con esta norma, no podrían presentarse lista de independientes sin el aval de un grupo parlamentario. Tampoco debiera aceptarse la postulación de un congresista sin el aval de su grupo parlamentario. Si bien este no es un órgano que se conforma con el criterio de proporcionalidad, la titularidad para la nominación es asignada a los grupos parlamentarios.
- b) Integran órganos del Congreso: El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios (artículo 30°). La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de

miembros que componen su bancada (artículo 31°A). Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Los Grupos Parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones. En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de las directivas de las Comisiones respeta la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que componen el Congreso (artículo 34°). La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte congresistas elegidos por el Pleno (artículo 42°).

c) Participan en la elaboración de la agenda legislativa: Al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período (artículo 29°).

d) Canalizan el derecho de iniciativa legislativa parlamentaria<sup>5</sup>: Actualmente, los proyectos de ley que presentan los congresistas deben ser canalizado a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo de la mayoría de sus miembros, en el caso de los grupos conformado por seis congresistas, o de no menos de seis, en el caso de los grupos conformados por un número mayor de congresistas.

e) Regulan el debate distribuyendo proporcionalmente el tiempo máximo acordado (artículo 55°).

El rol que cumplen los grupos parlamentarios en la designación de autoridades de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, es fundamental. Son ellos los que proponen, respaldan y luego votan cómo queda integrado el Tribunal Constitucional, parte del directorio del Banco Central de Reserva y el Defensor del Pueblo. Para ello, los grupos buscan un acuerdo político que atraviesa en muchos casos, aquí como en otros países, por el respaldo de cada grupo a un candidato y el eventual derecho a veto sobre alguno de los que proponga otra bancada. El desarrollo de perfiles previos con altos estándares éticos y académicos así como una trayectoria de prestigio, resultan esenciales para la idoneidad de los nombramientos.

Si comparamos las competencias asignadas a los grupos parlamentarios en el Perú con las que se reconocen en la legislación comparada y doctrina expuesta en párrafos precedentes, encontramos gran similitud. Los grupos parlamentarios son los actores principales de los parlamentos de hoy. La conducción política y administrativa del parlamento debiera

5 Esta modificación al Reglamento del Congreso fue introducida al término del período 2001 -2006 mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, de 21 de Julio de 2006, en respuesta problemas suscitados por el incremento de iniciativas legislativas del que damos cuenta en el punto 1.7

procurar fortalecerlos en las decisiones que tome. Un ejemplo de ello, es la necesidad de organizar la asesoría parlamentaria partidaria en torno a ellos más que en torno a los parlamentarios individuales.

## II.2 Número y Composición de los Grupos en los Periodos 2001- 2006 y 2006- 2007

La regulación de los grupos parlamentarios hasta la modificación del 2006, no hacía referencia alguna a los partidos políticos o alianzas electorales. Así, los congresistas que abandonaron los grupos parlamentarios o partidos políticos, por cuyas listas fueron electos, conformaron nuevos grupos parlamentarios. Hubo partidos que se unieron para lograr un número mínimo y así conformar un grupo parlamentario, grupos formados por quienes abandonaron al partido político por cuya lista fueron electos y formaron nuevos partidos políticos – caso de Perú Ahora – y grupos de congresistas cuyo

“interés común” fue no quedar sin grupo parlamentario y acceder a las prerrogativas que les brinda el Reglamento del Congreso, expuestas en los párrafos precedentes. De todo esto resultó un caos, generado no sólo por la debilidad de nuestras instituciones democráticas, sino por una regulación permisiva e inadecuada que equiparó a los nuevos grupos parlamentarios otorgándoles las mismas atribuciones y funciones que a aquellos que provienen del incipiente sistema de partidos formados al inicio del período legislativo con la representación partidaria en el Congreso resultante del proceso electoral. La mayor fragmentación genera un problema de gobernabilidad al interior del Congreso dificultando no solo la toma de decisiones sino la previsibilidad de las mismas. En los cuadros 2.1 y 2.2 puede observarse cómo se modificó la composición del Congreso por grupos parlamentarios durante el período iniciado en el 2001, como puede observarse de los cuadros, ningún partido político obtuvo mayoría en el Congreso.

**CUADRO 2.1: REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA POR PARTIDOS PERÍODO 2001 - 2006  
RESULTADO ELECTORAL 2001**

<b>PARTIDO / ORGANIZACIÓN POLITICA</b>	<b>NÚMERO DE ESCAÑOS</b>
Partido Perú Posible	45
Partido Aprista Peruano	28
Alianza Electoral Unidad Nacional	17
Frente Independiente Moralizador	11
Agrupación Independiente Unión por el Perú- Social Demócrata	6
Movimiento Independiente Somos Perú	4
Partido Acción Popular	3
Alianza Electoral Cambio 90 – Nueva Mayoría	3
Partido Renacimiento Andino	1
Todos por la Victoria	1
Alianza Electoral Solución Popular	1

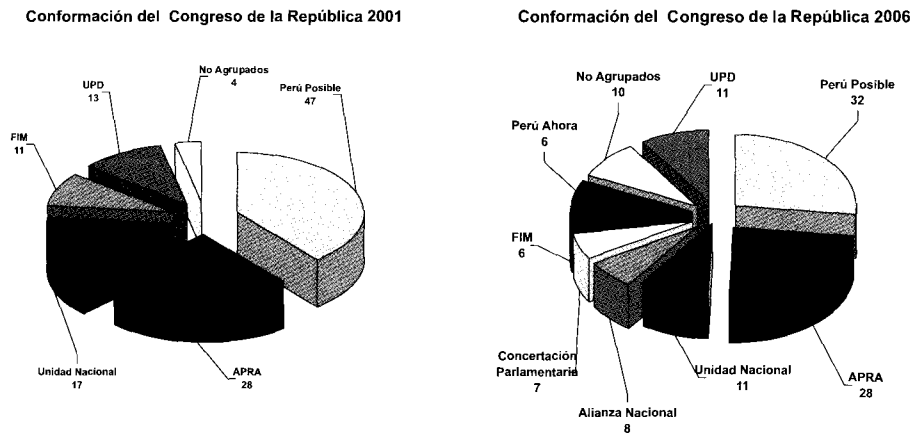
**CUADRO 2.2 : GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
PERÍODO 2001-2006**

<b>GRUPO PARLAMENTARIO</b>	<b>2001</b>	<b>2006</b>
Perú Posible	47	32
APRA	28	28
Unidad Nacional	17	12
FIM	11	6
UPD (UPP, SPAP)	13	11
No Agrupados	4	10
Alianza Nacional	-	8
Perú Ahora	-	6
Concertación Parlamentaria		7

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

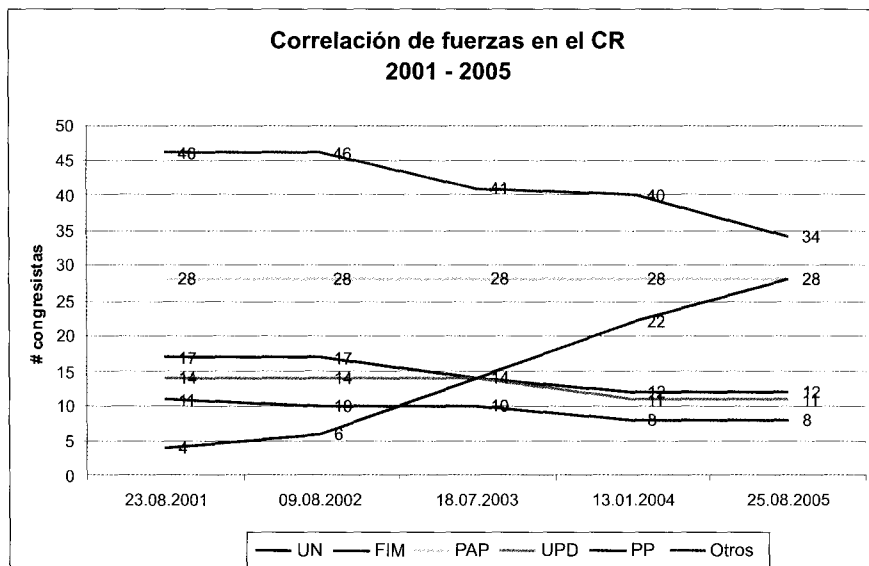


**GRÁFICO 2.1 CONFORMACIÓN DEL CONGRESO AL INICIO Y AL TÉRMINO DEL PERÍODO 2001-2006**



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

**GRÁFICO 2.2: VARIACIÓN DE LA CORRELACIÓN DE FUERZAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA ENTRE LOS AÑOS 2001 Y 2005**



Si se hubiera aplicado los criterios propuestos, en el período legislativo 2001-2006 sólo se habrían formado cuatro grupos parlamentarios. Según puede observarse en el gráfico 2.1, se formaron cinco grupos, terminaron siendo ocho, tres de los cuales estuvieron integrados por quienes abandonaron el partido o alianza al que representaron en las elecciones de 2001. Al no exigirse vinculación partidaria ni ideológica, ni limitar el plazo para formar nuevos grupos parlamentarios, se incentivó la conformación de nuevas bancadas y el reagrupamiento de otras con intereses diversos. En los nuevos grupos no existió afinidad ideológica ni partidaria, elemento característico de las bancadas que se reflejan en la

regulación de las mismas en México, España o Alemania. Las nuevas bancadas señaladas Pease fueron básicamente una suma de individualidades y las negociaciones terminaron siendo persona por persona, con las consecuencias negativas que precisa el autor, "pues no hay Congreso que garantice estabilidad y coherencia así" (2006:448). Como puede observarse en el gráfico 2.2, la nueva correlación de fuerzas en el Congreso en el año 2005, dista mucho de aquella que dispuso el electorado en las elecciones parlamentarias de 2001.

En el caso del Congreso electo en las elecciones generales del 2006, el resultado fue el siguiente:

**CUADRO 2.3: REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA POR PARTIDOS PERÍODO 2006-2011**

PARTIDO POLÍTICO /ALIANZA ELECTORAL	Escaños
UNIÓN POR EL PERÚ	45
PARTIDO APRISTA PERUANO	36
UNIDAD NACIONAL	17
ALIANZA POR EL FUTURO	13
FRENTE DE CENTRO	5
PERÚ POSIBLE	2
RESTAURACIÓN NACIONAL	2

Fuente: ONPE Elaboración propia

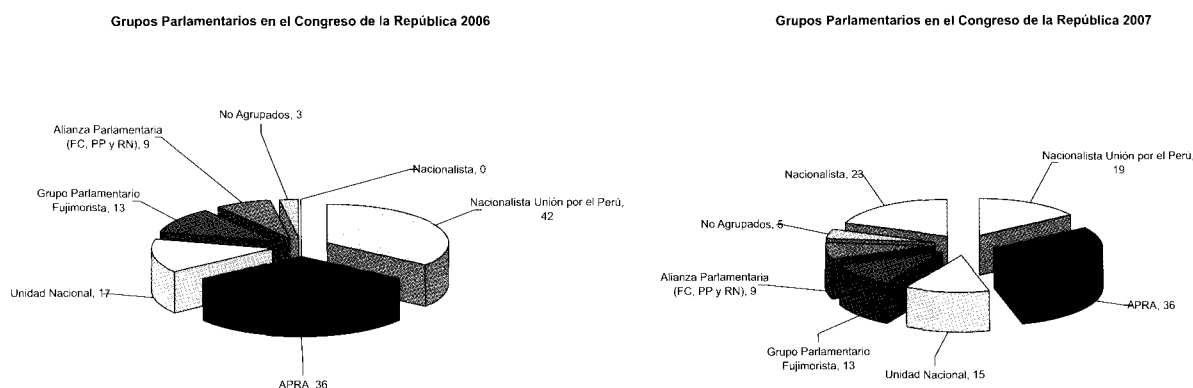
A continuación, el cuadro 2.4 muestra la conformación inicial y la vigente en diciembre de 2007. El gráfico 2.3 muestra como se ha modificado la correlación de fuerzas a partir de la nueva conformación de las bancadas.

**CUADRO 2.4: GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERÍODO 2001-2006**

GRUPO PARLAMENTARIO	2006	2007
NACIONALISTA UNIÓN POR EL PERÚ	42	19
APRA	36	36
UNIDAD NACIONAL	17	15
GRUPO PARLAMENTARIO FUJIMORISTA	13	13
ALIANZA PARLAMENTARIA (FC, PP y RN)	9	9
NO AGRUPADOS	3	
NACIONALISTA	-	23
GRUPO PARLAMENTARIO ESPECIAL Y OTROS <sup>6*</sup>	-	5

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

**GRÁFICO 2.3: CONFORMACIÓN DEL CONGRESO AL INICIO DEL PERÍODO 2006-2011 Y EN DICIEMBRE DE 2007**



6 En el apartado II. 3 analizamos este caso.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones para ser candidato en el Perú se requiere ir en la lista de un partido político. No obstante ello, percibimos que no existen incentivos ni regulación adecuada en el sistema político para que el congresista electo se mantenga en el partido o, en el grupo parlamentario que representa la opción por la que votaron los electores. Si bien la conformación actual de los grupos resulta de la escisión de Unión por el Perú y el Partido Nacionalista así como del alejamiento de los congresistas de Renovación Nacional de la alianza Unidad Nacional, la regulación, como veremos más adelante, no es lo suficientemente clara y contundente para evitar que se repitan hechos similares a los ocurridos entre el 2001 y 2006.

### II.3 El Caso del Grupo Parlamentario Especial

En el Perú, quienes no adscriben a un grupo parlamentario, aparecen en una categoría especial llamada no agrupados. Como se ha precisado en los párrafos precedentes, el grupo parlamentario especial está referido a los partidos políticos o alianzas que participaron en elecciones y que no alcanzan el número de seis. Tales grupos no tendrían derecho a oficina, asesoría y representante ante la Junta de Portavoces. Siguiendo las soluciones que se han dado en otros países, no se les impide el ejercicio de derechos de los parlamentarios, pero éstos son restringidos, pues los parlamentos en democracias institucionalizadas se organizan en torno a grupos parlamentarios.

### II.4 El Caso de la Función Legislativa

Hemos afirmado siguiendo la experiencia comparada y el diseño institucional del Perú que las bancadas ordenan el trabajo parlamentario. A continuación desarrollamos el caso de la función legislativa.

#### II.4.1 La Inflación Legislativa y la Reforma del 2006

Durante el período 2001-2006 se produjo un inusitado incremento de las iniciativas legislativas, llegando al término del período a 13, 656 – cifra que no incluye las presentadas por el Poder Ejecutivo ni otras instituciones con derecho de iniciativa. Esta denominada hiperinflación legislativa, tuvo en los

primeros años del periodo legislativo anterior sus principales picos, llegando a presentarse entre 2001-2004 entre tres mil y cuatro mil proyectos anuales.

**“(..)mientras las reglas institucionales incentiven la acción individual de los parlamentarios por encima de aquella que realizan los grupos, el Parlamento y las bancadas incurren en una gestión ineficiente.”**

Entre los principales problemas que genera la inflación legislativa están los que derivan de los cuellos de botella que se producen en las comisiones ordinarias, encargadas del estudio y de proponer el dictamen correspondiente. A ello añadimos que las iniciativas individuales distorsionan el trabajo de las bancadas, presentándose propuestas opuestas sobre una misma materia, y en muchos, del mismo partido. Estas iniciativas respondieron más que a posiciones partidarias, a ideas individuales cuando no a plagios de proyectos de ley de otros parlamentos. El problema se agudizó cuando observadores e instituciones que realizaban seguimiento al Congreso, utilizaron como indicador de la gestión parlamentaria exitosa el número de proyectos de ley presentados. Con el objetivo de racionalizar las iniciativas se planteó que estas respondan a planteamientos de los grupos parlamentarios, originando un primer debate al interior de los mismos e incentivando un cierto grado de coordinación y coherencia interna. Así en el 2006 se modificó el Reglamento del Congreso, exigiendo que las bancadas canalicen las iniciativas legislativas. Presentamos en el cuadro 2.5 la comparación del número de proyectos de ley por períodos legislativos. Aún cuando cada cual corresponde a procesos políticos muy diversos, el problema descrito nos parece evidente.

**CUADRO 2.5: NÚMERO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS POR PERÍODO DE GOBIERNO**

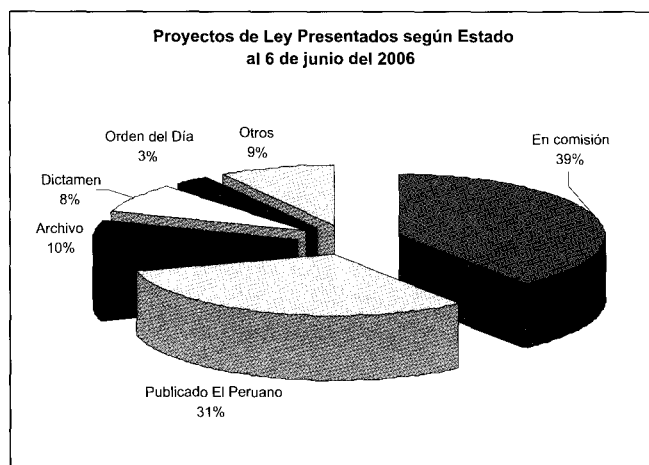
Período	Número de Iniciativas legislativas parlamentarias
1995 - 2000	5231
2000 - 2001	1734
2001 - 2006	13 656

Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

El alto número de iniciativas en estudio en las comisiones ordinarias constituye obstáculo para un trabajo parlamentario, eficiente y eficaz. Al cuello de botella descrito anteriormente se suma la duplicidad de esfuerzos de asesores de despacho, de los grupos parlamentarios y de las comisiones; pues muchas

iniciativas sobre el mismo tema generan mayores costos para el Estado. En el estudio de las iniciativas y dictámenes también se genera una distorsión, pues en lugar de centralizar la producción de información básica para el análisis de la iniciativa, los asesores canalizan buena parte de su esfuerzo en hacerlo.

**GRÁFICO 2.4: PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS SEGÚN ESTADO AL 6 DE JUNIO DE 2006**



Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

Sostenemos que mientras las reglas institucionales incentiven la acción individual de los parlamentarios por encima de aquella que realizan los grupos, el Parlamento y las bancadas incurren en una gestión ineficiente. No es posible equiparar la acción individual a la de un grupo parlamentario, más aún si este representa a un partido político. Estamos de acuerdo en proteger los derechos

de cada parlamentario, pero determinadas actuaciones deben ser colegiadas, en aras a racionalizar el trabajo parlamentario y facilitar la gobernabilidad democrática.

En el cuadro 2.6 puede observarse el caso de Ecuador, donde ya se había previsto iniciativas por bancada y el número de las mismas es sustancialmente menor.

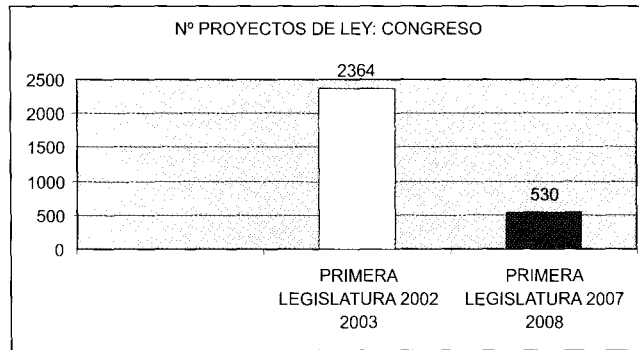
**CUADRO 2.6: COMPARACIÓN DE PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ**

PAÍS	2004	ENERO - JUNIO 2006
PERÚ	2819	517
BOLIVIA	1530 (2002-2006 enero)	600
ECUADOR	333	200

El análisis realizado entre agosto de 2006 y diciembre de 2007 permite afirmar que el número de proyectos de ley ha disminuido en relación a la primera legislatura del año anterior, de 847 a 530 proyectos. Pero, donde se evidencia la disminución es en la comparación con el período análogo del gobierno pasado, 2001-2006. En la primera legislatura 2002-2003 se presentaron 2,364 proyectos: la disminución es de 78%. Aún cuando se trata de un indicador

cuantitativo, creemos que es relevante por cuanto las comisiones ordinarias tienen mejores condiciones para realizar una labor más eficiente cuando tienen un número menor de proyectos que someter a estudio. Sin embargo, el número de leyes no ha disminuido en igual proporción. El promedio de leyes anuales es cercano a 250, casi una ley por día laborable, cifra que contrasta con las 80 que emite Chile o las 40 leyes españolas anuales.

**GRÁFICO 2.5: COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS EN LA PRIMERA LEGISLATURA DEL PERÍODO 2001-2006 y 2006-2011**



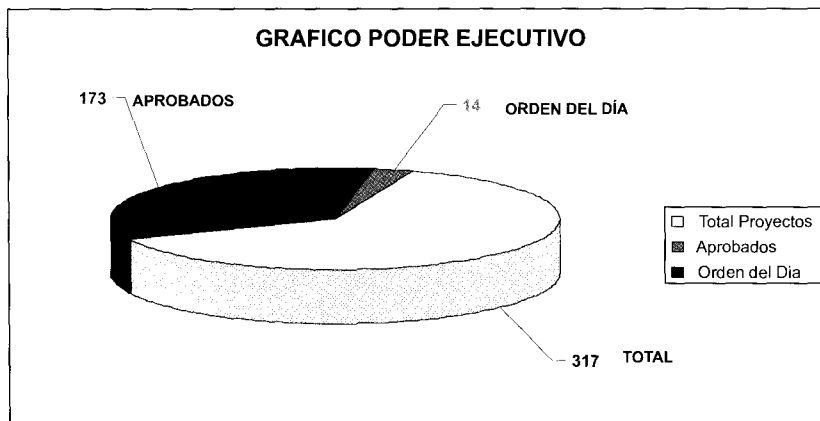
Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

**II. 4. 2 Grupos Parlamentarios y Poder Ejecutivo**

Una forma de medir el apoyo al gobierno es evaluar las tasas de aprobación de las iniciativas que presenta al Congreso (Ames, 2000:17). Desde ese indicador podemos afirmar que el apoyo que recibe el gobierno en un Congreso en el que

no tiene mayoría, es considerable. A diciembre de 2007 se aprobaron el 59% de los proyectos por el Poder Ejecutivo presentados al Congreso. En el caso del gobierno del presidente Toledo, con un Congreso sin mayoría, al término de su mandato, se aprobaron el 78% de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo.

**GRÁFICO 2.6: ESTADO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO ENTRE JULIO 2006 Y DICIEMBRE DE 2007**



Fuente: Página web del Congreso de la República. Elaboración Propia

Constatamos que el Congreso ha tramitado preferentemente los proyectos del Poder Ejecutivo, permitiéndole un papel protagónico en la agenda legislativa. En el período observado, la bancada del partido de gobierno es la que más iniciativas presenta, correspondiéndole el 31% de las iniciativas parlamentarias. De lejos le siguen UPP y PNP con 11%


cada uno. La célula parlamentaria aprista ha presentado iniciativas sobre las mismas materias que el Ejecutivo, proponiendo alguna alternativa diferente en la fórmula legal.

Aún sin mayoría en el Congreso, el Poder Ejecutivo ha logrado persuadir y conquistar el apoyo para

aprobar sus iniciativas. A pesar de la carencia de instituciones sólidas y a veces favorecida por esta circunstancia el presidencialismo híbrido de nuestro diseño constitucional ha permitido no sólo lograr que concluyan los períodos constitucionales sin golpe de Estado como en el siglo pasado, sino que el Presidente encuentre el apoyo de la oposición.

### III. A Manera de Conclusión

El estudio de los grupos parlamentarios permite una aproximación a los partidos políticos en tanto los muestra en un aspecto central: el del ejercicio de la representación política. La relación partidos políticos, parlamento y grupos parlamentarios reafirman que éstos últimos constituyen un espejo del Sistema de Partidos en el Parlamento. En el Perú no hay un sistema de partidos institucionalizado. Algunas de las experiencias del período 2001-2006, mostraron que la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria no fueron ni estables ni institucionales, sino que respondieron más a líderes que aglutinaron en torno a ellos a un grupo de personas, reforzando la desconfianza hacia los partidos y el Congreso, dos instituciones esenciales para la democracia. Hubo grupos parlamentarios vinculados a partidos que surgieron después de la elección del 2001; otros formados por los que se apartaron del partido o lista que los llevó al escaño; parlamentarios sin partidos y partidos sin representación parlamentaria, aunque algunos de éstos adoptaron parlamentarios que fueron elegidos en otra lista. Este caos fue tolerado cuando no incentivado por una regulación permisiva. La institucionalidad no se crea a través de normas jurídicas. Sin embargo, la regulación legal puede crear incentivos a fin de fortalecer las débiles instituciones de la democracia. En tal sentido, es conveniente precisar las normas del Reglamento vigente del Congreso, estableciendo que sólo conforman grupos parlamentarios los partidos políticos que compitieron en las elecciones. Los parlamentarios que fueron en la misma lista están impedidos de constituir grupos diferentes. Los congresistas que abandonen sus grupos no puedan formar otros nuevos.

La propuesta acoge el grupo mixto para evitar la denominación no agrupados vigente hoy. Esta regulación tiende a fortalecer a los partidos políticos e institucionalizar el Congreso. Esta tarea no es sólo ni fundamentalmente normativa, sin embargo el diseño de las instituciones jurídico políticas debe favorecer la democracia. Sin partidos políticos sólidos y sin espacios de coordinación, fortalecer el Congreso y los partidos resulta una tarea difícil. Las reformas no sólo están destinadas a generar un sistema de incentivos y sanciones, sino que buscan tratar de manera diferente a quienes en el sistema político no representan a partidos. El sistema debe, sin embargo, prever la flexibilidad que requieren los procesos políticos 

### BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel (2006); *Políticos y política en América Latina*; Fundación Carolina en coedición con SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES; Madrid

ALCÁNTARA, Manuel comp. (2005); *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*; Universidad de Salamanca

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel coord. (2003); *Partidos Políticos de América Latina : Países Andinos*; Fondo de Cultura Económica

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2004); "Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros"; En: BOTANÍA, Natalio y otros. *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires, PNUD. pp. 99- 122.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia (2001); *Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina*; En: *Partidos Políticos de América Latina: Cono Sur*; Universidad de Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca; España; pp. 11-32

ALMEIDA FELISBINO, Riberti de (2005); *Dos visiones opuestas sobre la actuación de los partidos políticos brasileños en el sistema presidencialista multipartidario*. Págs. 242-256.

ALONSO DE ANTONIO, J. (2000); *Derecho Parlamentario*; Bosch; Barcelona

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (2000); *Derecho Parlamentario*; Fondo de Cultura Económica; México

BLANCO, Roberto L. (1997); "Partidos, estado, sociedad: nueve test para el debate" En *Leviatán* N° 68, Pág. 96. Madrid

BUFALÁ FERRER-VIDAL, De Pablo (1999); *Derecho parlamentario*; México D.F. OXFORD UNIVERSITY PRESS MÉXICO

CARBAJAL IRANZO, Ignacio (2007); *El Extraño caso de la ausencia de los Grupos Parlamentarios en Westminster*"; En: *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*; N° 1, Págs. 91-115

CORONA FERRERO, Jesús María (2007); *Los Grupos Parlamentarios y el mandato*; En *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*; N° 1, Págs. 205-218

CID VILLAGRASA, Blanca (2007); *Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones*; En: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*; N° 1, págs. 179-204

CHASQUETTI, Daniel (2003); *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*; En: Jorge Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*; Buenos Aires, FLACSO.

DELGADO GUEMBES, César (2006); Transfuguismo, su matriz histórica: entre la libertad y la anomia en la institucionalidad política; En: Derecho PUC / Pontificia Universidad Católica del Perú — No. 59 (2006)

DELGADO GUEMBES, César (2000); Transfuguismo y crisis postelectoral en el proceso de reinstitucionalización democrática; En: Derecho; Lima, diciembre 2000. No. 53, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 89-132.

ESTAL, Gabriel Del (1992); Libertad Parlamentaria y disciplina del Voto; Universidad Nacional Autónoma. Instituto de Investigaciones Jurídicas; México; IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional

FERNANDEZ RIVEIRA, Rosa (2003); El voto parlamentario; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid

FERRUFINO, Alfonso (1998); La Representatividad del Sistema Político en Bolivia: Una Tarea de Reforma Partidaria; En Manz, T, Coordinador: Partidos Políticos y Representación en América Latina; Caracas: Nueva Sociedad

GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, M<sup>a</sup> Victoria y TORRES DEL MORAL, Antonio (2003); Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento; Ed. Colex; Madrid

GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996); Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios; Madrid

GARCÍA PLEAYO, Manuel (1986); El Estado de partidos; Alianza Editorial

GENTILE, Jorge (1997); Derecho Parlamentario Argentino, Buenos Aires Ediciones Ciudad Argentina

KATZ, Richards S. Y MAIR, Meter (1990); "En el partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos". En: Zona Abierta N° 108/109: pp 9-42. Madrid: Alianza Editorial.

LANDA, César (2006); Constitución y Fuentes del Derecho; Palestra; Lima

LANZARO, Jorge (2003); Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina; Buenos Aires; FLACSO

LUJAMBIO, Alonso (2003); Adiós a la excepcionalidad: Régimen Presidencial y gobierno dividido en México; En Lanzaro, Jorge; Tipos de Presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina; Buenos Aires; FLACSO

MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica (2007); Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica; En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid N° 1, páginas 3-18

MUSTAPIC, Ana Maria (2000); "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina; Desarrollo Económico, Vol. 39, No. 156 (Jan. - Mar) pp. 571-595

NAVAS CASTILLO, Florentina (1997); La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional En: Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Barcelona

PACHANO, S. (2006); Sistemas Políticos y Gobernabilidades los países Andinos" 18, 19 y 20 de junio, Santa Cruz, (Bolivia) [http://www.agora.org.pe/downloads/documento/Estudio\\_Andino\\_borrador\\_final.pdf](http://www.agora.org.pe/downloads/documento/Estudio_Andino_borrador_final.pdf)

PEASE GARCÍA, Henry (2006); Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006; Lima : Fondo Editorial del Congreso del Perú

PEASE GARCÍA, Henry (1999); Electores partidos y representantes: Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú; Lima

PEDRAGLIO, S. (2005); El Parlamento y su entorno. En: por un Congreso más representativo y eficiente; CONSODE, USAID PERU, Julio

PITKIN, Hanna (1985); El Concepto de Representación"; Centro de Estudios constitucionales; Madrid

PIZARRO LEÓN GÓMEZ, Eduardo (1995); La Comisión para la Reforma de los Partidos; En: Análisis Político No. 26 Sep/Dic Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional de Colombia; pp 90-108

PLANAS, Pedro (2001); Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina; Fondo Editorial del Congreso del Perú

PLANAS, Pedro (1997); Derecho Parlamentario; Lima, Ediciones Forenses

PUNSET, Ramón (2001); Estudios Parlamentarios; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid

RECORDERVALLINA, Tatiana; Los Grupos Parlamentarios en la Europa Continental: principales modelos; En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid N° 1, 19 - 61

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2007); El Transfuguismo en algunos países europeos; Anuario de Derecho Parlamentario 2007 • n° 19 Publicaciones de las Cortes Valencianas; Págs. 395-421

SANZ PÉREZ, Ángel (2007); Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos; En Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid N° 1; Págs. 243-282

SAIZ ARNAIZ, A. (1989); Los Grupos Parlamentarios; Madrid: Congreso de los Diputados

TANAKA, M. (2003); La Situación de la Democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a Inicios se Siglo. LIMA : CAJ