CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
13 JUN. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 16:57 h.

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**
**Anual Periodo de Sesiones 2022 – 2023**

**Señor Presidente:**

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso: 3443/2022-CR que modifica los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República sobre la composición para la creación de grupo parlamentario en el Congreso; 3553/2022-CR que modifica el literal b) del artículo 22 y, el numeral 5) del artículo 37 del Reglamento del Congreso; 3905/2022-CR, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso para optimizar el procedimiento para conformación de grupos parlamentarios; 3942/2022-CR, que modifica los artículos 23 y 37 del Reglamento del Congreso para el fortalecimiento de la institucionalidad de los grupos parlamentarios; 4790/2022-CR, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República que desincentiva la deserción parlamentaria; 4844/2022-CR, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso sobre los Grupos Parlamentarios; y, 4862/2022-CR, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República para prevenir el transfuguismo parlamentario.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Vigesimoprimera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de junio de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Cavero Alva, Aguinaga Recuenco, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, López Ureña, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Pablo Medina y Barbarán Reyes (accesitaria del congresista Alegría García); del voto en contra de los congresistas Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Echaíz de Núñez Izaga, Tudela Gutiérrez, Echeverría Rodríguez, Luque Ibarra, y Cutipa Ccama; y ninguna abstención.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **3443/2022-CR,** que modifica los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, respecto a la composición para la creación de grupos parlamentarios en el Congreso, fue

presentado por el grupo parlamentario **ACCIÓN POPULAR**, a iniciativa del congresista de la República, **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 3 de noviembre de 2022, y fue decretado el 7 de noviembre de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

b. Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **3553/2022-CR,** que modifica el literal b) del artículo 22 y el numeral 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, a iniciativa del congresista de la República, **JUAN BARTOLOMÉ BURGOS OLIVEROS**, (congresista no agrupado), ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 15 de noviembre de 2022, y fue decretado el 16 de noviembre de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

c. Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **3905/2022-CR,** que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso para optimizar el procedimiento para conformación de grupos parlamentarios, fue presentado por el grupo parlamentario **ACCIÓN POPULAR** a iniciativa del congresista de la República, **LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 5 de enero de 2023, y fue decretado el 9 de enero de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

d. El Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **3942/2022-CR**, que modifica los artículos 23 y 37 del Reglamento del Congreso para el fortalecimiento de la institucionalidad de los grupos parlamentarios, fue presentado por el grupo parlamentario **FUERZA POPULAR** a iniciativa de la congresista de la República, **MARTHA LUPE MOYANO DELGADO**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 10 de enero de 2023, y fue decretado el 11 de enero de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

e. El Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **4790/2022-CR**, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República que desincentiva la deserción parlamentaria, fue presentado por el grupo parlamentario **FUERZA**

**POPULAR** a iniciativa de la congresista de la República, **CARMEN PATRICIA JUAREZ GALLEGOS**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 24 de abril de 2023, y fue decretado el 26 de abril de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

f. El Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **4844/2022-CR**, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso sobre los grupos parlamentarios, fue presentado por el grupo parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa del congresista de la República, **ALEJANDRO SOTO REYES**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 2 de mayo de 2023, y fue decretado el 4 de mayo de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

g. El Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso **4862/2022-CR**, que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República para prevenir el transfuguismo parlamentario **FUERZA POPULAR** a iniciativa del congresista de la República, **VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 3 de mayo de 2023, y fue decretado el 4 de mayo de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora.

## II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

### 2.1. Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso

Cabe mencionar que se encuentra algunos antecedentes respecto de esta materia, en los periodos parlamentarios anteriores conforme se aprecia de los siguientes cuadros:

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**Cuadro 1**
**Antecedentes Legislativos 2000-2006, relacionados al fortalecimiento de los partidos políticos y formación de grupos parlamentarios**

| PROYECTO DE LEY | TÍTULO | SUMILLA | ÚLTIMO ESTADO |
|---|---|---|---|
| 01562/2001-CR | Ley que incorpora al Código Penal los delitos de traición a la voluntad popular (transfuguismo), menosprecio a la Nación y atentado contra los Poderes del Estado y Organismos Constitucionales Autónomos. | Incorpora el Capítulo I del Delito de Traición a la Voluntad Popular (Transfuguismo), al Título XVII del Libro II, de los Delitos contra la Voluntad Popular normado por el Código Penal. | Archivo |
| 01652/2001-CR | Ley de Partidos Políticos | Establece las normas para la constitución y funcionamiento de los partidos políticos. | Archivo |
| 840/2001-CR | Ley que propone la incorporación de delito de transfuguismo | Propone la tipificación del delito de transfuguismo parlamentario, incorporándose el artículo 359-A en el Código Penal | Archivo |
| 1146/2001-CR | Ley que propone la incorporación de delito de transfuguismo | Proponer la incorporación al Código Penal de los delitos de traición a la voluntad popular (transfuguismo); menosprecio a la Nación y atentado contra los Poderes del Estado y Organismos Constitucionales Autónomos | Archivo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 14775/2005-CR | Ley de congresista: electo/consecuencia por renuncia a agrupación | Propone establecer una consecuencia política para el Congresista electo, que renuncia a la agrupación política que lo llevo a ocupar una curul en el Congreso de la República. | Archivo |

**Fuente:** Web del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento.

**Cuadro 2**
**Antecedentes Legislativos 2006-2011, relacionados al fortalecimiento de los partidos políticos y formación de grupos parlamentarios**

| PROYECTO DE LEY | TÍTULO | SUMILLA | ÚLTIMO ESTADO |
|---|---|---|---|
| 459-2006-CR | Solicita actualización de diversos proyectos de Ley | Propone incorporar el artículo 359-A al Código Penal, Transfuguismo Parlamentario. | Archivado |
| 479-2006-CR | Solicita actualización de diversos proyectos de Ley | Propone incorporar el Capítulo I al Título XVII del Libro II, el Capítulo IV al Título XV del Libro II y el Capítulo I-A al Título XVI del Libro II al Código Penal, referente a delitos de traición a la voluntad popular (transfuguismo) | Archivado |
| 662-2006-CR | Ley contra el Transfuguismo en la Representación Política | Incorpora el Delito de Transfuguismo en el Código Penal e incorpora el Titulo VII a la Ley de Partidos Políticos, Ley 28094. denominado "De la Prevención y Sanción al | Archivado |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Transfuguismo en las Organizaciones Políticas" | |
| 2683-2008-CR | Ley de reforma constitucional al régimen funcional de los Congresistas de la República | Propone reformar el artículo 95 de la Constitución Política del Estado, incorporando el desafuero parlamentario como sanción por actos de transfuguismo | Archivado |

**Fuente:** Web del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento.

**Cuadro 3**
**Antecedentes Legislativos 2011-2016, relacionados al fortalecimiento de los partidos políticos y formación de grupos parlamentarios**

| PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA | TÍTULO | SUMILLA | ÚLTIMO ESTADO |
|---|---|---|---|
| 2776-2013-CR (Proyecto de Resolución Legislativa) | Resolución legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República, para sancionar | Propone incorporar el artículo 37-A al Reglamento del Congreso de la República, para sancionar la renuncia a un grupo parlamentario o partidos políticos, por razones que obedezcan a intereses particulares, patrimoniales, chantaje o prebendas. | Archivado |

**Fuente:** Web del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento.

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**Cuadro 4**
**Antecedentes Legislativos 2016-2021, relacionados al fortalecimiento de los partidos políticos y formación de grupos parlamentarios**

| PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA | TÍTULO | SUMILLA | ÚLTIMO ESTADO |
|---|---|---|---|
| 0257/2016-CR | Resolución Legislativa del Congreso que modifica los artículo 22, 23, 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República | Propone modificar los artículo 22, 23 y 37 del Reglamento del Congreso, busca fortalecer la institucionalidad de los grupos parlamentarios y de las organizaciones políticas, a través de la implementación de mecanismos que desincentiven el transfuguismo. | Archivado |
| 00076/2016-CR | Resolución Legislativa que modifica los artículos 37 y 76 del Reglamento del Congreso | Propone modificar las reglas de constitución de grupos parlamentarios y de presentación de proyectos de ley. | Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR |
| 00229/2016-CR | Resolución Legislativa que propone la modificación de los artículo 37 y 76, relativos a las reglas de constitución de grupos parlamentarios y presentación de proyectos de ley | Propone modificar las reglas de constitución de grupos parlamentarios y de presentación de proyectos de ley. | Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 00351-2022-CR | Resolución Legislativa que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso | Propone modificar las reglas de constitución de grupos parlamentarios y de presentación de proyectos de ley. | Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR |
| 1874-2017-CR | Resolución legislativa del Congreso que modifica el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios. | Modifica los numerales 4 y 5 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República. Incorpora el numeral 6 del artículo 37 del Reglamento. | Archivado |

**Fuente:** Web del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento.

### 2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

#### 2.2.1. Opiniones solicitadas

A efectos de contar con opiniones autorizadas sobre el tema de las iniciativas de regulación del transfuguismo, se hicieron las siguientes solicitudes de opinión.

**Cuadro 5**
**Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR**

| Oficio N° | Especialista | Nombre | Fecha de envío |
|---|---|---|---|
| OFICIO Nº 1015-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Parlamentario | César Delgado Guembes | 12/11/2022 |
| OFICIO Nº 1016-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y | Natale Amprimo Plá | 12/11/2022 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Miembro del Consejo Consultivo | | |
| OFICIO Nº 1017-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Edgar Carpio Marcos | 12/11/2022 |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 6**
**Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3553/2022-CR**

| Oficio N° | Especialista | Nombre | Fecha de envío |
|---|---|---|---|
| OFICIO Nº 1085-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Parlamentario | Natale Amprimo Plá | 18/11/2022 |
| OFICIO Nº 1086-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | César Delgado Guembes | 18/11/2022 |
| OFICIO Nº 1087-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Edgar Carpio Marcos | 18/11/2022 |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 7**
**Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3905/2022-CR**

| Oficio N° | Especialista | Nombre | Fecha de envío |
|---|---|---|---|
| Nº 1516-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Parlamentario | César Delgado Guembes | 18/01/2023 |
| Nº 1517-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Natale Amprimo Plá | 18/01/2023 |
| Nº 1518-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Edgar Carpio Marcos | 18/01/2023 |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 8**
**Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3942/2022-CR**

| Oficio N° | Especialista | Nombre | Fecha de envío |
|---|---|---|---|
| OFICIO Nº 1602-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Parlamentario | César Delgado Guembes | 19/01/2023 |
| OFICIO Nº 1603-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Edgar Carpio Marcos | 19/01/2023 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| OFICIO Nº 1604-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Óscar Marco Antonio Urviola Hani | 19/01/2023 |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 9**
**Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 4790/2022-CR**

| Oficio N° | Especialista | Nombre | Fecha de envío |
|---|---|---|---|
| OFICIO Nº 2688-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Parlamentario | César Delgado Guembes | 03/05/2023 |
| OFICIO Nº 2689-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Natale Amprimo Pla | 03/05/2023 |
| OFICIO Nº 2690-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Edgar Carpio Marcos | 03/05/2023 |
| OFICIO Nº 2691-2022-2023-CCR/CR | Especialista en Derecho Constitucional y Miembro del Consejo Consultivo | Óscar Marco Antonio Urviola Hani | 03/05/2023 |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

### 2.2.2. Opiniones recibidas

No se han recibido respuestas a las solicitudes de opinión remitidas

### 2.3. Opiniones ciudadanas

Consta en la página web del Congreso de la República que no se han recibido opiniones ciudadanas respecto de los proyectos de Resolución Legislativa 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR y 3942/2022-CR[1].

a. Sobre el **Proyecto de Resolución Legislativa 4790/2022-CR**, consta en la página web del Congreso de la República la siguiente opinión ciudadana[2]:

> ***HUGO APOMAYTA***
> *26/04/2022*
> *Totalmente de acuerdo; en estos últimos años se ha visto que, por cálculo político y con fines de lucro, se forman pequeñas bancadas con la finalidad de tener asesores, comisiones y negociar cupos en la mesa directiva, asimismo para negociar con la presentación de proyectos de ley. a favor de este importante proyecto de ley. Este proyecto ayudará a cambiar las reglas de juego en nuestro sistema electoral y es muy importante para la reforma política que necesitamos con urgencia en nuestro país. Espero sea priorizado y llegue al pleno.*

## III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, resumiremos el contenido y alcances de las propuestas legislativas contenida en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso **3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR** conforme al siguiente texto normativo:

---

[1] De acuerdo con lo publicado en la web del Congreso, la última revisión se realizó el 08 de mayo de 2023.
[2] La información puede ser consultada en el siguiente enlace:
https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4790

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**Cuadro 10**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR |
|---|---|
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro.**<br>**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:<br>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. | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro.**<br>**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:<br>1. Los partidos políticos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de **diez** congresistas. |
| **Requisitos especiales**<br>**Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:<br>(...)<br>2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:<br>2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o"<br>2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios | **Requisitos especiales**<br>**Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:<br>(...)<br>2. Las **propuestas** de ley o resolución legislativa que presentan los congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:<br>2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por **diez (10)** Congresistas, o<br>2.2. De no menos de **siete (7)** Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios |

| | |
|---|---|
| conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.<br>2.3. De un número mínimo de cinco (5) Congresistas, para el caso de los que incurran en algunos de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.<br>[...] | conformados por un número de integrantes superior a **Diez (10)** parlamentarios.<br>2.3. De un número mínimo de **seis (6)** congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.<br>[...] |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 11**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3553/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto Resolución Legislativa del Congreso 3553/2022-CR |
|---|---|
| **Derechos Funcionales**<br>**Artículo 22.** Los Congresistas tienen derecho:<br>(...)<br>b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el Artículo 96 de la Constitución Política.<br>[...] | **Derechos Funcionales**<br>**Artículo 22.** Los Congresistas tienen derecho:<br>(...)<br>b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la administración en general y obtener respuesta **de éstos en el plazo de 10 días hábiles**, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución. **El incumplimiento en la remisión de los informes por parte de los órganos del Gobierno y de la administración en general en el plazo señalado, es sancionado con suspensión sin goce de remuneraciones hasta por treinta días del trabajador, servidor y/o funcionario responsable de brindar la información requerida. La reiteración, configura falta grave laboral.** |

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

| | |
|---|---|
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br>(...)<br>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.<br><br>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<br>(...) | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br>(...)<br>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.<br><br>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. **La renuncia se efectiviza y genera efectos jurídicos con la sola presentación del documento que la contiene al Grupo Parlamentario y Oficialía Mayor.**<br>(...) |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**Cuadro 12**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3905/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3905/2022-CR |
|---|---|
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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.<br><br>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.<br><br>2.-Si no lograran 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.<br><br>3.- En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.<br><br>4.- Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br><br>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 10% del número total de Congresistas electos, no pueden conformarse Grupos Parlamentarios distintos a los partidos políticos que hayan logrado representación en el Congreso.**<br><br>2. Si no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, **son** considerados como Grupo Parlamentario **Mixto** sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.<br><br>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido, **asimismo un Congresista no puede integrar un Grupo Parlamentario** |

| | |
|---|---|
| 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.<br><br>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.<br>(...)<br><br>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 | **distinto al partido político al cual pertenecen, salvo que éste renuncie a su partido político.**<br><br>4.-Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que **debe** 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 **es de obligatorio cumplimiento, debiendo ser presentado forzosamente al Consejo Directivo.** El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario**, puede** accionar en primera instancia ante **el propio Grupo Parlamentario, como segunda instancia definitiva ante el** Consejo Directivo agotando la instancia parlamentaria**, debiendo en esta instancia abstenerse de votar el vocero del grupo parlamentario respecto del cual se está cuestionando la expulsión, no obstante en esta segunda instancia el grupo parlamentario puede intervenir a efecto de ejercer la defensa de la medida adoptada**. Si la sanción es revocada o anulada, **puede** optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el Grupo Parlamentario Mixto previsto en el numeral 6.<br><br>5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los |

| | |
|---|---|
| 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.<br><br>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.<br><br>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 | 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 **pueden** conformar Grupo Parlamentario **respetando los porcentajes establecidos en el numeral 1 del presente artículo**.<br>(...)<br><br>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, pueden adherirse a otro Grupo Parlamentario o integrar el Grupo Parlamentario Mixto, el cual al cumplir lo dispuesto en el numeral **1 del presente artículo**, tiene los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado al inicio del Período Parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo.<br><br>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. |

| | |
|---|---|
| número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario. | Cada Grupo Parlamentario, **incluido el Grupo Parlamentario Mixto en el caso de que cuente con un número mínimo de 10% del número total de Congresistas electos, elige** a sus representantes, **un titular y dos suplentes**, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También **proponen** a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y **canalizan** 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. |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 13**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3942/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3942/2022-CR |
|---|---|
| **Deberes Funcionales**<br>**Artículo 23.-** Los Congresistas tienen la obligación:<br>[...] | **Deberes Funcionales**<br>**Artículo 23.** Los Congresistas tienen la obligación:<br>[...]<br>**j. De permanecer en el grupo parlamentario por el que fueron electos,** |

| | |
|---|---|
| | **el cual se constituye y mantiene conforme al resultado de las elecciones generales.** |
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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.<br><br>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.<br><br>2.-Si no lograran 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.<br><br>3.- En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.<br><br>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 | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br><br>1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario, **conforme al resultado de las elecciones generales**, siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.<br><br>2. Si no lograran 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.<br><br>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.<br><br>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 |

| | |
|---|---|
| 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.<br><br>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.<br>(...) | por mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo. El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá accionar en primera instancia ante la Junta de Portavoces y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo, agotando la instancia parlamentaria. Si la sanción es revocada o anulada, **regresa** a su Grupo Parlamentario.<br><br>5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.<br><br>**[Se suprime el numeral 6]**<br><br>(...) |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**Cuadro 14**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 4790/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 3942/2022-CR |
|---|---|
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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.<br><br>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.<br>(...)<br><br>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.<br>(...) | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br><br>1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de **diez** Congresistas.<br>(...)<br><br>5. **Los Congresistas** no pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, en los siguientes casos:<br>**a. Cuando renuncien sin haber permanecido, como mínimo tres legislaturas consecutivas en el Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos o dos legislaturas consecutivas en el grupo parlamentario al cual se adhirió.**<br>**b. Cuando** sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso |

| | |
|---|---|
| | podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.<br><br>Dicha prohibición no resulta aplicables 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.<br>(...) |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 15**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 4844/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 4844/2022-CR |
|---|---|
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br><br>1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br><br>1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un |

| | |
|---|---|
| un número mínimo de cinco Congresistas.<br>(...)<br><br>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.<br>[...] | número mínimo de cinco Congresistas **respetando el partido o alianza por el que fueron elegidos. No pueden conformar grupo parlamentario integrantes de diferentes partidos.**<br>(...)<br><br>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido **salvo que renuncian a su partido político.**<br>[...] |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

**Cuadro 16**
**Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 4862/2022-CR**

| Reglamento del Congreso | Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso 4862/2022-CR |
|---|---|
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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.<br>(...)<br>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 | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br>**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:<br>(...)<br>5. **En ningún caso se** pueden constituir nuevos Grupos Parlamentarios **y no pueden** adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos. |

| | |
|---|---|
| electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.<br>(...)<br>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. | **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, **solo** podrán adherirse a otro grupo parlamentario. |

**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

## IV. MARCO JURÍDICO

### a. Constitución Política

**Participación ciudadana en asuntos público**

***"Artículo 31.-*** *Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho*

*de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.*

*Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.*

*Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente".*

**Organizaciones Políticas**

***"Artículo 35.-** Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*

*Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.*

*El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectivo.*

*Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto".*

***"Artículo 93.-*** *Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.*

*No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas.*

*El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia.*

*En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es el juez penal ordinario".*

***"Artículo 187.-*** *En las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.*
*La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero."*

**b. Leyes**

**Ley 28094, Ley de Partidos Políticos**

"***Artículo 1.- Definición***
*Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.*

*Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.*

*La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley.*

***Artículo 2.- Fines y objetivos de los partidos políticos***

*Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:*
*a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.*
*b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado.*
*c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.*
*d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.*
*e) Realizar actividades de educación, formación, capacitación, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas.*
*f) Participar en procesos electorales.*
*g) Contribuir a la gobernabilidad del país.*
*h) Realizar actividades de cooperación y proyección social.*
*i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por la presente ley.*

***Artículo 13-B. Permanencia de alianza electoral***

*La alianza electoral que haya obtenido representación o haya ganado la respectiva elección debe mantenerse durante el periodo correspondiente.*

**c. Reglamento del Congreso**

***Prohibiciones:***

***Artículo 20.*** *Durante el ejercicio del mandato parlamentario, los Congresistas están prohibidos:*
*a) De desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio,*

*durante las horas de funcionamiento del Congreso.*
*b) De adquirir acciones o aceptar cargos o representaciones en las empresas señaladas en los incisos b) y c) del artículo 19 precedente.*
*c) De intervenir en favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial.*
*d) De integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, Comisión de Ética Parlamentaria y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Comisión Permanente, así como otras Comisiones Ordinarias que actúen en ejercicio de su función fiscalizadora, cuando se encuentren comprendidos en procesos penales.*
*e) De integrar la Comisión de Inteligencia o la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de darse la situación descrita en el quinto párrafo del artículo 34.*

***Derechos Funcionales***

***Artículo 22.-*** *Los Congresistas tienen derecho:*

*a) A participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo con las normas reglamentarias. Podrán participar con voz pero sin voto, en las sesiones de cualquier otra comisión y de las que no sean miembros o, siendo integrantes de una de ellas, tengan la calidad de accesitario y el titular se encuentre presente.*

*En las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia podrán participar los Parlamentarios que no conforman dicha Comisión siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros permanentes y deben guardar secreto de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aun después del término de sus funciones.*

*b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el Artículo 96 de la Constitución*

*Política.*

*c) A presentar proposiciones de ley y las demás proposiciones contempladas en el presente Reglamento.*

*d) A elegir y postular, en este último caso como miembro de un Grupo Parlamentario, a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo. (...)*

***Deberes Funcionales***

***Artículo 23.-*** *Los Congresistas tienen la obligación:*

*a) De participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sean miembros de ella, de las Comisiones a las que pertenezcan y de la Mesa Directiva, del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces, cuando sean elegidos o designados para integrar estos organismos.*
*(...)*
*b) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el presente Reglamento del Congreso.*
*c) De mantener una conducta personal ejemplar, de respeto mutuo y tolerancia, y observar las normas de cortesía de uso común y las de disciplina parlamentaria contenidas en este Reglamento.*
*d) De presentar declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión y al término de su mandato, así como en forma anual en la oportunidad y dentro del plazo que establece la ley.*
*e) De formular proposiciones debidamente estudiadas y fundamentadas.*
*(...)*

***La Junta de Portavoces***

***Artículo 31-A.-*** *La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le*

*corresponde:*

*1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso. (...)*

***Las Comisiones, Definición y Reglas de Conformación***

***Artículo 34.-*** *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. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas.*

*El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del periodo anual de sesiones en el mes de julio, con excepción de la Comisión de Inteligencia que se elige por todo el periodo parlamentario. El cuadro es propuesto por el Presidente, previo acuerdo del Consejo Directivo. En su conformación, tanto de miembros titulares y accesitarios, se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios.*

*Para este fin, los Grupos Parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones, con indicación de los miembros titulares y accesitarios y el orden sucesivo en que éstos reemplazarán a los primeros. No son admisibles las suplencias para el ejercicio de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión. 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. La distribución de los Congresistas en las mismas se racionaliza de modo que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva. Está exenta de esta regla la participación en Comisiones protocolares o ceremoniales.*

*Respecto a la conformación de la Comisión de Inteligencia o de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, no puede ser miembro titular o accesitario el congresista que esté siendo investigado, procesado o que tenga sentencia condenatoria por alguno de los delitos previstos en los artículos 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 316 y 317 del Código Penal, así como en el Decreto Ley 25475 o en la Ley 30077. Si alguno de los integrantes de cualquiera de estas comisiones, en forma posterior a su conformación, resulta ser investigado o procesado por alguno de los delitos referidos, inmediatamente deja de ser miembro de la comisión y su grupo parlamentario procede a elegir a su reemplazo.*

***Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro***

***Artículo 37.-*** *Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas.*
*1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.*
*2. Si no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de Presentación de proyectos de ley.*
*3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.*
*4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y*

*deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo. El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá accionar en primera instancia ante la Junta de Portavoces y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo, agotando la instancia parlamentaria. Si la sanción es revocada o anulada, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el Grupo Parlamentario Mixto previsto en el numeral 6.*

*5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.*

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

*6.- Los Congresistas que hubiesen renunciado de conformidad con el segundo párrafo del numeral 5 o aquellos cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con lo previsto en el numeral 4, podrán adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el 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.*

***Requisitos especiales***

***Artículo 76.-*** *La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales: (...)*

*2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:*
*2.1 De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o*
*2.2 De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.*
*En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.*

**d. Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria**

*Artículo 3. Principios Los Congresistas, en el ejercicio de sus funciones, se conducen de acuerdo con los siguientes principios:*
*a. Independencia: La actuación del Congresista no está sujeta a mandato imperativo, debiendo respetar el marco establecido en un Estado Democrático de Derecho. Debe mantenerse alejado de toda injerencia que pueda amenazar, obstaculizar o influenciar el debido desempeño de su actuación parlamentaria, cualquiera sea su procedencia.*
*La independencia de la función congresal se ejerce guardando lealtad al grupo político al que pertenezca. [...]*

***Deberes de la Conducta Ética***

*Artículo 5. Deberes de la Conducta Ética del Parlamentario*
*Se consideran como deberes de la conducta ética del congresista, además de los establecidos en el artículo 4 del Código, los siguientes puntos:*
*a. Cumplir con los principios y valores éticos, respetando el sistema democrático y el derecho a una vida libre de violencia.*
*b. Respetar la investidura parlamentaria, guardando una conducta coherente con el orden público y las buenas costumbres. Ello implica respetar, cumplir y*

*aplicar el conjunto de reglas e instituciones destinadas al buen funcionamiento de la vida social, seguridad y moralidad de las relaciones en la comunidad.*
*c. Responsabilizarse sobre toda documentación que contenga su firma y sello congresal, que se haya generado en su despacho congresal, comisión u otro órgano parlamentario que integre o presida. Esta responsabilidad incluye tanto a los instrumentos procesales parlamentarios como todo otro documento emitido en razón de las labores parlamentarias.*
*d. Guardar discreción en relación con los hechos e información que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones, en especial aquella proveniente de sesiones reservadas o que involucre aspectos de la vida íntima de terceros y toda información que, por su naturaleza, no pueda ser considerada como información pública.*
*e. El ejercicio del cargo debe realizase al servicio de toda la ciudadanía, en ese sentido, el congresista está obligado a ejercerlo sin discriminar a nadie por raza, origen, sexo, religión, situación económica u otra índole.*
*f. Informar oportunamente si los temas materia de investigaciones y/o en el debate o aprobación, afectan de manera directa a sus intereses.*
*g. Debe actuar con neutralidad, absoluta imparcialidad en el desempeño de sus funciones, demostrando independencia en sus vinculaciones con personas e instituciones.*
*h. Debe proteger y conservar los bienes del Estado, debiendo utilizar los asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean los específicamente destinados.*

***Actos de corrupción***

*Artículo 6. Corrupción Se entiende por actos de corrupción:*

*a. El requerimiento, la aceptación, directa o indirecta, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios para sí mismo o terceros, a cambio de realizar u omitir cualquier acto propio de sus funciones.*
*b. Obtener ventajas para sí o un tercero adoptando o promoviendo decisiones que afecten intereses del Estado o contravengan normas legales.*

*c. Realizar cualquier acto u omisión para obtener ilícitamente beneficios propios o para terceros.*
*d. El aprovechamiento doloso o la ocultación de bienes provenientes de actos ilícitos.*
*e. El incremento evidente del patrimonio, durante el ejercicio de sus funciones, que no pueda ser debidamente sustentado.*
*f. El aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada en beneficio propio o de terceros.*
*g. El uso de los bienes, instalaciones, insignias, símbolos o sellos del Congreso para obtener un beneficio personal o a favor de un tercero, o para fines distintos al de la función parlamentaria.*
*h. Otros actos considerados por la normatividad penal vigente como actos de corrupción.*

## V. ANÁLISIS TÉCNICO

### 5.1. Problema constitucional (que busca resolver), objetivo y finalidad de la propuesta legislativa

Al respecto, esta comisión, luego de revisar el contenido y alcances de los proyectos de resolución legislativa del congreso materia, del presente estudio, advierte lo siguiente:

**5.1.1. Problema:** El común denominador en los proyectos de resolución legislativa acumulados es la problemática causada por la fragmentación de los grupos parlamentarios del Congreso de la República, producida por los cambios, renuncias y creación de nuevos grupos parlamentarios al interior del Congreso. Estas prácticas generan una distorsión de la representación, el debilitamiento de los partidos políticos, la falta de lealtad a la voluntad manifestada por los electores y el incremento de la desconfianza de la ciudadanía para con sus representantes.

**5.1.2. Objetivo y finalidad:** El objetivo de la fórmula propuesta es desincentivar la práctica del transfuguismo, acorde a las nuevas reglas del sistema electoral de lista cerrada y bloqueada, así como el deber de permanencia de las alianzas que alcancen representación, con la finalidad de fortalecer la democracia representativa y los partidos políticos, así como respetar la voluntad popular manifestada en la conformación inicial del Congreso en la forma en que fue elegido, evitando su fragmentación.

### 5.2. Sobre los grupos parlamentarios y la representación

Cualquier abordaje sobre el fenómeno del transfuguismo, requiere referirse en primer término a los grupos parlamentarios, pues solo el entendimiento de este tipo particular de colectividades permite una adecuada comprensión sobre dónde y cómo opera el transfuguismo. Al respecto, como una primera aproximación se encuentra que HEIDER citado por RECODER lo conceptúa como un *"grupo organizado de miembros de un cuerpo representativo que pertenece a la misma política extraparlamentaria"*[3]; no obstante, la autora española identifica de inmediato que dicha definición no comprendería dentro de sí a todos los grupos parlamentarios, situación que se presenta por la diversidad de regulaciones que se presentan en los Reglamentos de los Parlamentos de Europa Continental, por lo que varían considerablemente de un Estado a otro.

Al analizar la figura del grupo parlamentario, considera que la evolución de la democracia parlamentaria hacia la democracia de partidos en la primera mitad del siglo XX generó una tendencia hacia su institucionalización, pues si bien se produjo la aceptación formal del principio de libre mandato, también se consideró que los grupos parlamentarios tuvieron cabidas al ser reconocidos como actores formales del juego parlamentario y es que el propio desarrollo de la vida dentro del Parlamento fomenta la agrupación, pues tal como señala DUVERGUER "*cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las Asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo*" [4].

Asimismo, los Reglamentos de los Parlamentos cuentan con dos tipos de requisitos para la constitución de un grupo parlamentario: los requisitos de fondo tales como el número mínimo de miembros e ideología, así como los requisitos formales como el límite temporal, documentación y publicidad[5]. En cuanto a su naturaleza jurídica, se encuentra que no es un aspecto pacífico por lo que la doctrina considera hasta tres aproximaciones sobre esta: a) el grupo parlamentario como órgano del Parlamento; b) como órgano de los partidos políticos y c) como asociación o agrupación de congresistas:

---

[3] RECODER VALLINA, Tatiana. Los grupos parlamentarios en Europa Continental: principales modelos. Asamblea. revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid Núm. 1. (2007) Pág. 21.
[4] DUVERGUER, Maurice citado por RECODER VALLINA, Tatiana. Ibídem. Pág. 25.
[5] Ibídem. Pág. 34.

**a) Como parte de la organización parlamentaria**

Existen múltiples argumentos utilizados por la doctrina para plantear la posición de los grupos parlamentarios como parte de la organización parlamentaria, puesto que son indispensables para el desarrollo de las actividades de las Cámaras en el seno del Parlamento. Por ello, SANZ sostiene que

> *(...) Los grupos parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las Cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político, pero siempre formando parte de la estructura interna del Parlamento. Asimismo, los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tiene que cumplir*[6].

**b) Como órgano de los partidos políticos**

Existen razones para remarcar la proximidad de los grupos parlamentarios con los grupos políticos que les dan origen, y no debe confundirse esta cercanía con dependencia, pues si bien es indiscutible que los miembros de los grupos parlamentarios han sido elegidos sobre la base de unas candidaturas y de unos programas redactados por los partidos políticos, SANZ considera que no resulta igualmente claro que de esa proximidad se deban extraer consecuencias jurídicas que hagan depender formalmente a los grupos respecto de los partidos[7]". La tendencia doctrinaria consiste en reconocer la identidad política entre el grupo parlamentario y las organizaciones políticas y no los individuos que los componen, pero, como ya se ha establecido lo ideal es el establecimiento de un equilibrio entre el control de los grupos parlamentarios y el carácter no imperativo del mandato parlamentario.

**c) Como asociaciones**

Se plantea que la naturaleza es de índole asociativa como consecuencia del principio de autonomía parlamentaria, por el que los grupos en el momento de su constitución, asumen cierta posición respecto al partido con el que mantienen una vinculación socio-política, lo cual puede encontrar respaldo en el ordenamiento español en el reconocimiento de un

---

[6] SANZ PÉREZ, Ángel. La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios. Revista Corts Anuario de Derecho Parlamentario. 2001. Pág. 337.
[7] Ibídem. Pág. 340.

estatuto especial para los grupos parlamentarios, con el cual no cuenta otras personas vinculadas al partido político.[8]

Al respecto, corresponde recordar que en la Sentencia del Exp. Nº 0026-2006-PI/TC emitida por el Tribunal Constitucional peruano (en adelante "el TCP"), se señaló lo siguiente: "*8. Al respecto, este Colegiado debe precisar que, si bien el congresista es independiente y autónomo en sus decisiones, su actuación no puede desligarse temeraria e irreflexivamente del partido político del cual provino o lo acogió; en tal dirección apunta el artículo 35º de la Norma Fundamental [...]*"[9]. [Énfasis agregado]

Esta Sentencia es especialmente precisa, puesto que analiza lo previsto en el artículo 35 de la Constitución Política, que prescribe: el estatus y la importancia de las organizaciones políticas, como medios por los cuales los ciudadanos pueden ejercer sus derechos. Así, constitucionalmente se ha previsto que estas organizaciones pueden ser como partidos, movimientos o alianzas y prescribe el desarrollo legal para configurar y regular tales organizaciones. Asimismo, en la citada sentencia el TCP destacó:

> "*[...] la importancia del fortalecimiento de los partidos políticos en un Estado democrático y social de derecho como el nuestro se impone y reconfigura la autonomía reconocida al Congresista, atendiendo al presupuesto de la propia estabilidad institucional, soporte de una verdadera democracia representativa.*
>
> *El punto medio entre la independencia y la pertenencia de los parlamentarios a los partidos políticos es condición sine qua non para desterrar las prácticas de transfuguismo que tanto afectaron el normal funcionamiento del Congreso de la República, máxime si con tal acontecimiento se trunca la voluntad popular, puesto que, según el artículo 176º de la Constitución, el Estado debe asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos*[10]." [Énfasis agregado]

[8] Ibídem. Pág. 354.
[9] Tribunal Constitucional del Perú (2007). Sentencia recaída en el expediente 0026-2006-PI/TC de fecha 08 de marzo de 2007. Fundamento Jurídico 8.
[10] Ibídem

En este orden de ideas, se resalta que, si bien los grupos parlamentarios no son idénticos a los partidos políticos, suelen ser un reflejo de las organizaciones políticas que alcanzaron representación traducida en escaños.

Por su parte, desde la doctrina nacional encontramos que CAMPOS describe a los grupos parlamentarios como "*la natural expresión de los partidos políticos y el reflejo del sistema de partidos en el Congreso*", por lo que "*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*"[11]. En cuanto a su definición, sostiene que modernamente la presencia de los grupos parlamentarios se fundamenta en dos criterios: la racionalización del trabajo y la proyección en los órganos parlamentarios de las fuerzas políticas que han obtenido representación[12].

El segundo criterio que menciona la autora tiene una notoria impronta en la forma en que se deben constituir los grupos parlamentarios en el caso peruano. El artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República (en adelante "Reglamento del Congreso") prevé desde su redacción original que estos grupos son conjuntos de congresistas que comparten ideas o interés comunes o afines, para luego, al detallar las reglas para su conformación, se indique que los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso, constituyen grupo parlamentario, añadiéndole una requisito adicional de carácter numérico, que cuenten con al menos cinco congresistas (anteriormente se exigía seis).

La lectura conjunta del artículo y su primer numeral permite establecer una evidente relación entre la pertenencia a un partido o alianza electoral con la existencia ideas o intereses afines entre los congresistas, pues según el artículo 2 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, entre los fines y objetivos de los partidos políticos se considera la formulación de idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.

Precisamente el proceso electoral es el campo de juego en el compiten los idearios de los partidos mediante sus propuestas, buscando así obtener la confianza del electorado a través de su voto para que sean sus representantes. Considerando ello, tiene pleno sentido

[11] CAMPOS RAMOS, Milagros. Los Grupos Parlamentarios. Pontificia Universidad Católica del Perú. Revista Derecho & Sociedad N° 31. 2008. Pág. 93.
[12] Ibídem. Pág. 94.

que el Congreso elegido por un sistema de representación proporcional, se organice de tal manera que los partidos o alianzas electorales que compitieron para lograr un lugar dentro de este, actúen como colectivos. Para lo cual, requiere que quienes fueron elegidos por cada uno de los distintos partidos, trabajen reunidos con el resto de congresistas que fueron elegidos por la misma lista, pues se entiende que al ser propuestas del partido al que pertenecen, deben trabajar en conjunto para lograr su materialización en el Congreso.

Bajo ese entendido, la expectativa de un normal funcionamiento del Congreso a través de los órganos que componen la organización parlamentaria como la Comisión Permanente, Consejo Directivo, Comisiones y Junta de Portavoces, es que los grupos parlamentarios concurran en la conformación de estos guardando proporcionalidad con el número de escaños alcanzados por cada partido o alianza electoral.

### 5.3. Sobre el fenómeno del transfuguismo

Cuando los grupos parlamentarios ven alterada su conformación, el funcionamiento de los órganos del Congreso también se verá alterado, pues el incremento o disminución de los miembros del grupo parlamento potencialmente impactará en la proporcionalidad de su conformación. En ese sentido, aquellos eventos que incidan en la conformación de los grupos parlamentarios, tales como la renuncia del congresista y su incorporación a otro grupo originalmente constituido o la creación de nuevos grupos, requieren especial atención pues no solo se afecta la democracia representativa y se debilita el sistema de partidos políticos; sino que, también quiebra la confianza entre representados y representantes, sobre todo aquellos ciudadanos votantes que vincularon las propuestas del candidato con la plataforma electoral del partido político que los postuló.[13]

El fenómeno por el cual se altera la composición esperada de los grupos parlamentarios es lo que se denomina "transfuguismo", TOMÁS define como "tránsfuga" al parlamentario que voluntariamente no ocupa el grupo parlamentario que le corresponde desde una perspectiva político-electoral, ya sea porque desde el inicio del mandato no se incorporan

[13] MORÁN TORRES, Enoc Francisco. Transfuguismo: dicotomía entre la lealtad partidaria y la participación política. Una visión desde los precedentes judiciales en México. En: Dikaion, Revista de actualidad jurídica. Vol 26 N° 1. 2017. Pág. 89.

a este junto con el resto de representantes electos por el mismo partido, o porque durante su mandato abandonan su grupo parlamentario y se incorporan a otro[14].

El transfuguismo tiene un connotación negativa tanto por sus motivaciones como por sus efectos, por lo que en otras legislaciones se le conoce como "infidelidad partidaria" [15], puesto que, supone una traición a la voluntad de los electores al momento de escoger a sus representantes. Por su parte, SEIJAS citada por SOTO señala que el tránsfuga es aquel representante elegido en las listas de un determinado partido político y que pasa del grupo en el que se encuentra a otro grupo, sin renunciar al cargo que ocupa en la institución en la que desenvuelve su función representativa [16].

Las razones o motivaciones que dan origen a este fenómeno suelen ser diversas, y se pueden clasificar como causas políticas y subjetivas. Tal como lo ha indicado SOTO, las causas políticas se asocian a la dinámica partidista y a las tensiones naturales que se pueden producir al interior del partido, producto, ya sea del quehacer político o de un cambio en su orientación ideológica[17]. Mientras que, las causas subjetivas obedecen a motivaciones personales, que pueden relacionarse con búsqueda de condiciones que favorezcan a la carrera política del tránsfuga, o pueden relacionarse con buscar ventajas de carácter político o, en los casos más reprochables, ventajas de carácter económico.

Por otro lado, GARCÍA considera que el transfuguismo es una conducta reprochable cuando el congresista comete abuso de la libertad de mandato o "transfuguismo insolidario", que es el supuesto en el que se apartan sin justificación alguna de las ideas del partido o del programa electoral de la candidatura en la que fueron elegidos por los ciudadanos, traicionando el compromiso ideológico con el electorado y rompiendo la confianza entre representados y representantes que crea la elección y en que la democracia se basa[18].

---

[14] TOMÁS MALLÉN, Beatriz. Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002. Pág. 339.
[15] En el sistema político partidario brasileño el fenómeno es conocido como "infidelidade partidaria" (infidelidad partidaria).
[16] SOTO PARERA, Florencia. El Transfuguismo Político en el Derecho Comparado. Cámara Nacional Electoral, Biblioteca. Estudios de Derecho Comparado. Pág. 1
[17] Ibídem. Pág. 2
[18] GARCÍA ROCA, Javier. Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato. Cuadernos de Derecho Público. 2007. Pág. 30.

**a) Motivaciones**

Retornando a las causas subjetivas del transfuguismo, la doctrina plantea alcances sobre la identificación de estas. Así, para DE ESTEBAN quienes tratan de justificar su paso de un grupo político a otro aducen siempre alguna, identificándose como motivaciones el cambio de orientación ideológica de los partidos, desaparición o crisis de partidos, oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas, discrepancias con la ejecutiva de un partido[19]. El trabajo de TOMÁS que a su vez toma en consideración el trabajo del autor antes citado, identifica hasta seis supuestos de motivación:

- El cambio de orientación ideológica de los partidos.
- La mutación ideológica personal
- Desaparición o crisis de partidos.
- Discrepancias con la dirección del partido o del grupo parlamentario
- El oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas.
- La compensación económica, el transfuguismo retribuido.

Como señala la autora, ninguna de las motivaciones se exige normativamente, lo que equivaldría a considerar válida cualquiera, a excepción de la compensación económica, pues quien lo realiza motivada por el lucro, lo que resulta ilícito y es susceptible de sanción penal.[20]

**b) Consecuencias**

Al valorar las consecuencias del transfuguismo, se observa que estas tienen siempre una connotación negativa, por lo que se habla de perjuicios en la vida política. Es así que DE ESTEBAN[21] identifica las siguientes:

- Falsean la representación política: Considera que se presenta una especie de "estafa política" puesto que los representantes que fueron elegidos por una lista, al abandonarla, dejan sin representantes a los electores que votaron a favor de ellos, precisamente por pertenecer a un partido en específico.
- Debilita el sistema de partidos: Dado que el régimen democrático se basa en la existencia de un sistema de partidos, el trasvase continuo de miembros de un partido a otro debilita este sistema, especialmente si se considera que no se dispone de partidos

[19] DE ESTEBAN, Jorge. El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 70. 1990. Pág. 11 y 12.
[20] TOMÁS MALLÉN, Beatriz. Op. Cit. Pág.340.
[21] DE ESTEBAN, Jorge. Op. Cit. Pág. 13 y 14.

fuertemente asentados, sino que la debilidad y fragilidad suelen ser más características de estas organizaciones.

- Perjudica la gobernabilidad: Dado que la tarea de gobernar se basa en la existencia de mayorías estables, la existencia del transfuguismo puede llegar a cambiar la orientación inicial de un Parlamento de acuerdo al resultado obtenido en las urnas.
- Favorece la corrupción: Sostiene que, si el resultado electoral, que configura de determinada manera la relación de fuerzas, puede ser modificado después mediante el aporte de votos en el Parlamento, es claro que se estaría favoreciendo la corrupción por la incidencia de los votos, por ejemplo, en mociones de censura.
- Deteriora la cultura política democrática: Pues la cultura política se sustenta en un régimen democrático y ante el transfuguismo los electores no entienden cómo es que los políticos elegidos por una lista pueden pasar a otra.

### 5.4. Transfuguismo en el Perú

En el Perú, el transfuguismo se ha convertido en un elemento característico del sistema parlamentario, y sobre este, de manera justificada recae una percepción negativa por parte de la población. Este fenómeno no es nuevo en nuestro quehacer político[22]; no obstante, ha sido en el siglo XXI en el que este fenómeno ha mostrado sus consecuencias más nefastas. En palabras de ZAVALETA y LEVITSKY:

> *"el sistema partidario peruano, lejos de haber experimentado un renacer en la primera década del siglo XXI, se descompuso aún más. Los partidos tradicionales no solo fueron desplazados por vehículos personalistas, sino que a nivel local los partidos nacionales de todo tipo fueron desplazados por "movimientos" efímeros organizados en torno a candidatos específicos. El resultado fue un nivel de fragmentación y fluidez partidaria sin paralelo en América Latina"*[23].

La democracia representativa en el Perú, se encuentra ante una amenaza que proviene de la utilización abusiva de sus propios mecanismos de funcionamiento y en especial del principal de ellos, la representación política. Así, se evidencia que, actualmente *"los*

[22] Existen antecedentes de esta problemática en el siglo XX, en los gobiernos de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962) y en el primer gobierno de Alan García (1985-1990)
[23] LEVITSY, Steven y ZAVALETA, Mauricio. ¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú? Editorial Planeta. 2022. Pág. 31.

*políticos carecen de incentivos y medios para formar partidos duraderos, mientras que con cada ciclo electoral se fortalecen las estrategias informales para el éxito sin partidos"*[24].

Otra de las consecuencias, de este transfuguismo es la impopularidad del Congreso de la República, dado que, la mayoría de los ciudadanos expresa su desconfianza en la labor que realiza el Congreso, porque no siente reflejados sus intereses o satisfechas sus necesidades en la actividad representativa de los parlamentarios, pasando de la insatisfacción a formas manifiestas de rechazo e indignación, a través de protestas, que pueden devenir en conflicto social e inestabilidad[25].

Como se ha indicado, la presencia de este fenómeno da lugar a la fragmentación de la representación en el Parlamento, por lo que corresponde identificar cómo ha operado en los últimos periodos parlamentarios desde el año 2006 en adelante:

**Cuadro 17**
**Grupos parlamentarios por periodo periodos anuales de sesiones 2006-2011**

| Grupo Parlamentario (GP) | Periodo anual de sesiones | | | | | Final Periodo 2006-2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | |
| Nacionalista – UPP | 42 | - | - | - | | - |
| Partido Aprista Peruano | 36 | 36 | 36 | 36 | 36 | 35 |
| Unidad Nacional | 17 | 15 | 13 | 13 | 13 | 13 |
| Alianza por el Futuro | 13 | 13 | 13 | 13 | 12 | 12 |

[24] Ibídem. Pág. 19.
[25] LANDA ARROYO, César. Notas Sobre El Transfuguismo Parlamentario Peruano. Derecho y Sociedad N° 16. Pág. 10.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Alianza Parlamentaria** | 9 | 9 | 7 | 7 | 6 | 6 |
| **Nacionalista** | No existía como GP | 23 | 23 | 22 | 25 | 25 |
| **UPP** | No existía como GP | 19 | 8 | 8 | 7 | 7 |
| **Bloque Popular** | No existía como GP | No existía como GP | 8 | 7 | 6 | 6 |
| **Alianza Nacional** | No existía como GP | No existía como GP | 6 | 8 | 11 | 11 |
| **No Agrupado** | 3 | 5 | 6 | 6 | 4 | 5 |
| **Total de Congresistas** | 120 | 120 | 120 | 120 | 120 | 120 |

**Fuente:** Voto singular del Magistrado Sardón de Taboada en el Exp. 0006-2017-PI/TC

En este primer periodo parlamentario bajo análisis se observa que se inició el primer periodo anual de sesiones en 2006 con cinco (5) grupos parlamentarios y se culminó el último de estos en 2011 con ocho (8); sin embargo, se verifica que dos de estos se derivan de la disolución de la alianza electoral Nacionalista – UPP, manteniéndose una relativa estabilidad, pues dejando de lado la disolución de la alianza, al formarse solo dos (2) grupos nuevos, el número original incrementó en un 40%.

**Cuadro 18**
**Grupos parlamentarios por periodo periodos anuales de sesiones 2011-2016**

| Grupo Parlamentario (GP) | Periodo anual de sesiones | | | | | Final Periodo 2011-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | |
| **Gana Perú** | 47 | 43 | 43 | 36 | 31 | 26 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Fuerza Popular** | 37 | 36 | 36 | 36 | 36 | 34 |
| **Alianza Parlamentaria** | 20 | 15 | - | - | - | - |
| **Alianza por el Gran Cambio** | 12 | 12 | - | - | - | - |
| **Concertación Parlamentaria** | 6 | 6 | 6 | 9 | 9 | 9 |
| **Solidaridad Nacional** | 8 | 8 | 9 | 7 | 7 | 7 |
| **Acción Popular – Frente Amplio** | No existía como GP | 10 | 10 | 9 | 8 | 8 |
| **Dignidad y Democracia** | No existía como GP | No existía como GP | No existía como GP | 7 | 12 | 12 |
| **Perú Posible** | No existía como GP | No existía como GP | 10 | 11 | 11 | 11 |
| **PPC – APP** | No existía como GP | No existía como GP | 7 | 7 | 7 | 7 |
| **Unión Regional** | No existía como GP | No existía como GP | 8 | 6 | 6 | 6 |
| **No Agrupado** | - | - | 1 | 2 | 3 | 10 |
| **Total de Congresistas** | 130 | 130 | 130 | 130 | 130 | 130 |

**Fuente:** Voto singular del Magistrado Sardón de Taboada en el Exp. 0006-2017-PI/TC

En el segundo periodo parlamentario analizado se observa que el primer periodo anual de sesiones de 2011 inició con seis (6) grupos parlamentarios y se culminó el último de estos en 2016 con nueve (9); sin embargo, nuevamente se verifica que parte de estos grupos se derivan de la disolución de alianzas electorales como es el caso de "Alianza Parlamentaria"

derivada de "Alianza Perú Posible" que reunió a los partidos Acción Popular, Somos Perú y Perú Posible, al igual que en "Alianza por el Gran Cambio" que reunía al Partido Popular Cristiano (PPC), Alianza por el Progreso (APP), Partido Humanista Peruano y Restauración Nacional. Por ello, se puede observar que luego de la desaparición de ambos grupos Parlamentarios, surgen de manera separada las bancadas "PPC-APP", "Perú Posible" y "Acción Popular – Frente Democrático". En este caso se observa que se crearon tres (3) nuevos grupos distintos a los derivados de la disolución de alianzas, representando un 50% del número original de grupos.

**Cuadro 19**
**Grupos parlamentarios por periodo periodos anuales de sesiones 2016-2021**

| Grupo Parlamentario (GP) | Periodo anual de sesiones | | | | Conformación al 15/8/2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2016-2017[26] | 2017-2018[27] | 2018-2019[28] | 2019-2020[29] | |
| **Fuerza Popular** | 73 | 71 | 63 | 54 | 54 |
| **Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad** | 20 | 10 | 9 | 9 | 9 |
| **Peruanos Por el Kambio** | 18 | 17 | 14 | 7 | 5 |
| **Alianza por el Progreso** | 9 | 9 | 8 | 10 | 10 |
| **Célula Parlamentaria Aprista[30]** | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

[26] Distribución al 27/7/2016
[27] Distribución al 14/9/2017
[28] Distribución 30/7/2018
[29] Distribución al 31/7/2019
[30] Antes "Alianza Popular"

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Acción Popular** | 5 | 5 | 5 | 6 | 6 |
| **Nuevo Perú** | No existía como GP | 10 | 10 | 10 | 10 |
| **Cambio 21** | No existía como GP | No existía como GP | No existía como GP | 6 | 7 |
| **Contigo** | No existía como GP | No existía como GP | No existía como GP | 6 | 6 |
| **Bancada Liberal** | No existía como GP | No existía como GP | No existía como GP | 5 | 5 |
| **Acción Republicana** | No existía como GP | No existía como GP | No existía como GP | 5 | 5 |
| **Unidos por la República** | No existía como GP | No existía como GP | No existía como GP | 6 | 5 |
| **No agrupados** | - | 3 | 16 | 1 | 3 |
| **Total de Congresistas** | 130 | 130 | 130 | 130 | 130 |

**Fuente:** Área de Estadística del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

El periodo parlamentario 2016-2021, que se vio interrumpido por la inconstitucional disolución del Congreso en el periodo anual 2019-2020, presenta un escenario sustancialmente distinto a los periodos anteriores, pues si bien se observó la creación de nuevos grupos parlamentarios, estos no superaron el 50% de los grupos originales; no obstante, en este periodo que inició con seis (6) grupos Parlamentarios, dicho porcentaje se duplicó, al crearse otros nuevos seis (6) grupos, lo que representó un 100% de crecimiento en el número de grupos, el más alto a nivel porcentual y numérico en contraste con los dos periodos parlamentarios anteriores.

En este caso en particular, se produjeron dos eventos relevantes: el primero fue la entrada en vigencia de la Resolución Legislativa N° 007-2016-2017-CR, publicada el 15 de octubre de 2016, que restringía la posibilidad de constituir nuevos grupos parlamentarios a los congresistas que dejaron su grupo parlamentario, ya sea por renuncia, retiro, separación o expulsión, pues durante su vigencia hasta setiembre de 2017, solo 13 congresistas pasaron a la condición de "no agrupados". Mientras que el segundo fue la emisión de las Sentencias de los Exp. 0006-2017-PI/TC y 0001-2018-PI/TC.

Luego de publicada las referidas Sentencias, la primera en setiembre de 2017 y la segunda en julio de 2018, se marcó un hito para la creación de grupos parlamentarios, pues luego de declarar la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Resolución Legislativa N° 007-2016-2017-CR y emitir una Sentencia interpretativa sobre los alcances de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR, se produjo la duplicación el número de grupos parlamentarios pasando estos de seis (6) a doce (12) al 30 de setiembre de 2019 cuando fue disuelto el Congreso. Es decir, existe una correlación entre las Sentencias del TCP y el incremento en la creación de nuevos grupos parlamentarios, que a su vez representó el movimiento de al menos cuarenta y tres (43) congresistas de sus grupos parlamentarios de origen.

**Cuadro 20**
**Grupos parlamentarios por periodo complementario 2020-2021**

| Grupo Parlamentario (GP) | Periodo anual de sesiones | |
|---|---|---|
| | 15/5/2020 | Final Periodo Complementario 2020-2021[31] |
| **Acción Popular** | 25 | 22 |
| **Alianza para el Progreso** | 22 | 21 |
| **FREPAP** | 15 | 15 |
| **Fuerza Popular** | 15 | 15 |
| **Unión Por el Perú** | 13 | 9 |
| **Podemos Perú** | 11 | 11 |

[31] Distribución al 20/7/2021

| | | |
|---|---|---|
| **Partido Democrático Somos Perú** | 11 | 5 |
| **Partido Morado** | 9 | 9 |
| **Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad** | 9 | 8 |
| **Descentralización Democrática** | No existía como GP | 5 |
| **Nueva Constitución** | No existía como GP | 6 |
| **No Agrupado** | - | 4 |
| **Total de Congresistas** | 130 | 130 |

**Fuente:** Área de Estadística del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

El Congreso elegido para completar el periodo parlamentario complementario 2016-2021 entre marzo de 2020 a julio de 2021, no se vio exento de movimientos internos con la creación de dos (2) nuevos grupos parlamentarios, ello, a pesar de la brevedad de su mandato, así como el hecho de haberse instalado al inicio del Estado de Emergencia Nacional por COVID-19.

**Cuadro 21**
**Grupos parlamentarios por periodo periodos anuales de sesiones 2021-2026**

| Grupo Parlamentario (GP) | 2021-2022[32] | 2022-2023[33] | Conformación al 29/3/2023 |
|---|---|---|---|
| **Perú Libre** | 37 | 16 | 16 |
| **Fuerza Popular** | 24 | 24 | 24 |

[32] Distribución al 26/7/2021.
[33] Distribución al 9/8/2022.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Acción Popular** | 16 | 14 | 14 |
| **Alianza para el Progreso** | 15 | 11 | 11 |
| **Renovación Popular** | 12 | 9 | 9 |
| **Somos Perú**[34] | 8 | 6 | 6 |
| **Avanza País – Partido de Integración Social** | 7 | 9 | 9 |
| **Cambio Democrático - - Juntos por el Perú**[35] | 5 | 5 | 9 |
| **Podemos Perú** | 5 | 6 | 6 |
| **Bloque Magisterial de Concertación Nacional** | No existía como GP | 10 | 9 |
| **Perú Bicentenario** | No existía como GP | 5 | 6 |
| **Integridad y Desarrollo** | No existía como GP | 5 | - |
| **Perú Democrático** | No existía como GP | 6 | - |
| **No Agrupado** | 1 | 4 | 11 |
| **Total de Congresistas** | 130 | 130 | 130 |

**Fuente:** Área de Estadística del Congreso de la República
**Elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

[34] Antes "Somos Perú – Partido Morado"
[35] Antes "Juntos por el Perú"

Finalmente, el presente periodo parlamentario 2021-2026 con menos de dos años de mandato en curso, ya llegó a contar con cuatro (4) nuevos grupos parlamentarios y, al menos, treinta y dos (32) movimientos de congresistas entre adhesiones a grupos parlamentarios ya existentes, incorporación a los nuevos grupos parlamentarios creados luego de la instalación del Congreso o por el pase a la condición de "no agrupados".

Los datos recogidos revelan que el fenómeno del transfuguismo sigue vigente en nuestra escena parlamentaria, manifestándose a través de los movimientos de los congresistas en los grupos parlamentarios existentes, como en la creación de nuevos grupos parlamentarios una vez alcanzado el umbral de cinco (5) congresistas. Por lo cual, es sintomático que la fotografía inicial del número de grupos parlamentarios, así como la cantidad e identidad de miembros que los integran al inicio de los periodos parlamentarios, difiera sustancialmente de la que se observa al finalizar el periodo.

### 5.5 Representación democrática y los derechos fundamentales de los congresistas.

Uno de los principales desafíos que se deben sortear a efectos de realizar una reforma que permita desincentivar el transfuguismo tras el reconocimiento de su carácter pernicioso y de los efectos nocivos de esta democracia que esta práctica genera, y que a la vez sea respetuoso de los derechos de los congresistas.

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que, las restricciones al transfuguismo no buscan afectar los derechos fundamentales de los congresistas, sino que tienen la finalidad de regular los deberes y restricciones de los parlamentarios, así como sus potestades y prerrogativas, que deben ser interpretadas, en virtud de su cargo, de modo que sean las más idóneas para el adecuado ejercicio de su función de representación.

Se han producido más de 30 intentos legislativos relacionados con este tema, que han perseguido la finalidad de regular esta materia. Dichas iniciativas van desde los intentos de criminalización de la conducta, tipificándolo en el Código Penal, así como la propuesta de que sea tipificada como infracción a la Constitución, pasando por la prohibición absoluta de la renuncia de los parlamentarios, hasta llegar a fórmulas menos restrictivas que prevén

consecuencias para supuestos diferenciados de desvinculación de los congresistas respecto de sus grupos parlamentarios.

Asimismo, existen pronunciamientos del TCP, contenidos en dos sentencias de dicho colegiado, relativas a la constitucionalidad de las modificaciones del Reglamento del Congreso en cuanto a las reglas de conformación de los grupos parlamentarios en las que se realizan alcances sobre lo que entendió en su oportunidad sobre los derechos individuales a tomar en consideración.

En el siguiente cuadro se aprecian las últimas modificaciones efectuadas en el Reglamento del Congreso, recaídas en específico en el artículo 37 de dicho cuerpo normativo, que regula las características y facultades del grupo parlamentario

**Cuadro 22**
**Modificaciones introducidas al artículo 37 del Reglamento del Congreso**

| Resolución Legislativa del Congreso | Modificación introducida |
|---|---|
| Resolución Legislativa del Congreso N.° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006 | Además de reconocer que no son órganos de la organización parlamentaria, se estableció que la presentación de proyectos de ley se canalizaría a través de los grupos parlamentario |
| Proyecto de regulación de los grupos parlamentarios en el periodo 2006-2016 | El primero buscaba prohibir que quienes se aparten de su grupo parlamentario puedan formar otro; en todos los casos, se integrarían al grupo parlamentario especial.<br>No prosperó. |
| Resolución Legislativa del Congreso N.° 005-2015-2016, publicada el 9 julio 2016 | Modificó el número mínimo para la conformación de grupos parlamentarios a cinco Congresistas. |
| Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2016-2017, publicada el 15 de octubre de 2016. | Dispuso la restricción de constituir nuevo grupo parlamentario y de adherirse a otro ya existente a los congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del grupo |

| | |
|---|---|
| | parlamentario, partido político o alianza electoral por el que fueron elegidos. |
| Resolución Legislativa del Congreso N° 003-2016-2017, publicada el 15 de setiembre de 2017. | Reiteró la restricción para constituir nuevos grupos o adherirse a los ya existentes, exceptuando el caso de los renunciantes por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del grupo parlamentario, quienes tiene habilitada la posibilidad de adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el grupo parlamentario mixto que cuenta con los mismos derechos y atribuciones que el grupo integrado por el menor número de congresistas formado al inicio del periodo parlamentario. |

En cuanto a la jurisprudencia relevante sobre la materia a propósito de las modificaciones del Reglamento del Congreso. La parte resolutiva de las Sentencias del TCP señalan lo siguiente:

**Cuadro 23**
**Sentencia (Exp. 0006-2017-PI/TC)**

| Pretensión | Resolución del Tribunal Constitucional |
|---|---|
| Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 22.d y 37.4 del Reglamento del Congreso, modificados por el artículo 1 de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR.<br>Se declare la inconstitucionalidad de los artículos 37.5 del Reglamento del Congreso, incorporado por el artículo | 1.- Declarar FUNDADA EN PARTE la demanda de inconstitucionalidad de autos; en consecuencia,<br>a) INCONSTITUCIONAL el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso, por vulnerar los derechos a la libertad de conciencia, a la participación, a la participación política y al principio de interdicción del mandato imperativo<br>b) INCONSTITUCIONAL el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso por vulnerar el derecho a la asociación únicamente el respecto de las expresiones "partidos políticos" y "alianzas electorales".<br>c) INCONSTITUCIONAL por conexidad los artículos 37, inciso 2) y 76, inciso 2.3) del Reglamento del Congreso. |

| | |
|---|---|
| 2 de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR. | 2.- Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 37, inciso 4 del Reglamento del Congreso, debiéndose interpretar que la expresión "obligatoriedad" de los reglamentos de los Grupos Parlamentarios no se aplica para el ejercicio del voto en conciencia de parte de los congresistas.<br>3.- Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 22 literal d) del Reglamento del Congreso. |

**Cuadro 24**
**Sentencia (Exp. 0001-2018-PI/TC)**

| Pretensión | Resolución del Tribunal Constitucional |
|---|---|
| Se declare la inconstitucionalidad, tanto por la forma como por el fondo, de los artículos 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR. Ello en cuanto modifica el inciso 5 e incorpora el inciso 6 en el artículo 37 del Reglamento del Congreso, por considerarlos incompatibles con los artículos 43, 45, 51, 103, 139 incisos 2 y 13, 201 y 204 de la Constitución Política. | Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú HA RESUELTO 1. Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad respecto al artículo 1 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, siempre que el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República se interprete en el sentido de que no está prohibida la renuncia de los congresistas de las agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas. De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo Grupo Parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un Grupo Parlamentario mixto. 2. Declarar INFUNDADA la demanda en lo demás que contiene. 3. EXHORTAR al Congreso de la República para que publique los reglamentos internos de todos los grupos parlamentarios que se hayan presentado ante el Consejo Directivo. |

Cabe destacar que, ambos pronunciamientos del Tribunal Constitucional si bien son bastante garantistas, coinciden en reconocer:

> *"(...) la necesidad de adoptar medidas para desincentivar conductas tránsfugas. Antes bien [...] el fortalecimiento de los partidos políticos constituye un imperativo derivado del artículo 35 de la Constitución, lo que autoriza no solo al legislador sino especialmente a los partidos políticos a implementar medidas y acciones dirigidas a evitar el ejercicio de una legislatura. En realidad lo que se exige es que se adopten medidas adecuadas, diferenciadas y proporcionadas que correspondan a los diversos supuestos de hecho que pueden presentarse, en los que es vital atender a la motivación esgrimida por el parlamentario*[36]". [Énfasis agregado].

En la Sentencia de fecha 29 de agosto de 2017, emitida en el Expediente 0006-2017-PI, el TCP consideró que las medidas que establecían restricciones derivadas de la renuncia o expulsión de los congresistas a sus respectivos grupos parlamentarios constituían una vulneración de los siguientes derechos fundamentales de los Congresistas.

**Derecho a la libertad de conciencia:**

De acuerdo al TCP este derecho se vulneraba, en tanto, no distinguía los casos de retiro, renuncia, separación o expulsión de un partido político en razón a convicciones políticas o ideológicas, como manifestaciones del derecho a la libertad de conciencia, además de que no superaría el test de proporcionalidad, pues consideró que existirían otras medidas alternativas que no afectarían dicho derecho.

No obstante, debe tomarse en consideración que en la Sentencia del Exp. 0001-2018-PI/TC, en el que nuevamente se cuestionó la constitucionalidad de las modificaciones al Reglamento del Congreso, se analizó la libertad de conciencia considerando en dicha oportunidad que esta no resultaba inconstitucional siempre y cuando se considere que no se encuentra prohibida la renuncia de los congresistas en supuestos de disidencia por razones de conciencia. De tal manera, en el caso de la actual redacción del artículo 37, el TCP no estima que vulnere el derecho a la libertad de conciencia, por lo que, a diferencia de la reforma del año 2016, este aspecto se encuentra solventado.

[36] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 103.

**Derecho a la libertad de asociación**

El TCP señaló que el impedir que los congresistas que renuncien a sus partidos políticos o alianzas electorales puedan crear uno nuevo o adherirse a otro, afectaba el derecho a la asociación, más no en el caso de la renuncia al grupo parlamentario. De igual manera, en la modificación del Reglamento del Congreso realizado mediante Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR se deja de lado la referencia a la renuncia a los partidos o alianzas electorales, por lo que dicho aspecto también se considera superado con la actual redacción del artículo.

**Derecho a la participación política**

El TCP sostuvo que la adopción de medidas contra el transfuguismo requiere no solo implementar acciones a nivel congresal, sino también al interior de los propios partidos políticos, y que las medidas dispuestas no diferencian el transfuguismo "legítimo" del "ilegítimo" que el propio TCP clasifica como tales por los motivos de su ocurrencia. Estimó que la medida no solo impedía la conformación de nuevos grupos sino también la adhesión a grupos ya existente, cuando con ello se cumpliría el objetivo de fortalecer a los grupos parlamentarios.

Como se podrá ver de manera detallada en el apartado referido al sustento del texto sustitutorio, se analizan los motivos que expuso el TCP para llegar a sus conclusiones en su oportunidad, se revisan sus fuentes y se propone una interpretación acorde a la Constitución y a una adecuada lectura de los alcances de cada uno de los derechos, sobre cuáles son los derechos de los congresistas a nivel individual y cuáles se encuentran vinculados a la pertenencia al grupo parlamentario de origen.

### 5.6. Sobre la propuesta en atención a la problemática expuesta

Como se ha hecho patente en el contenido de los proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR y 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR referidos a la modificación de las reglas de conformación de los grupos parlamentarios, las disposiciones actuales y su funcionamiento reflejado en las sustanciales diferencias entre los resultados electorales y la conformación vigente de los grupos parlamentarios derivados de las renuncias de los congresistas a estos, plantean

diversos problemas en cuanto al fortalecimiento de los partidos políticos y la relación de representación, es así como los despachos proponentes identifican los siguientes problemas derivados de la salida de los congresistas de los grupos parlamentarios originalmente constituidos:

a. Afectación de la voluntad ciudadana plasmada en la elección de una opción política específica en el proceso electoral.
b. Distorsión de la representación proporcional alcanzada en los procesos electorales por los partidos políticos o alianzas.
c. Elevada fragmentación del Congreso que conlleva una mayor dificultad en la toma de decisiones.

Asimismo, las propuestas planteadas en los proyectos tienen por finalidad fortalecer el sistema de partidos y con ello el régimen democrático y el Estado de Derecho, a través de la realización de cambios en las reglas de conformación de los grupos parlamentarios. Si bien los proyectos plantean fórmulas diversas, estas en su conjunto se encuentran orientadas a un fin común, el cual debe ser armonizado con la Constitución, la jurisprudencia y las normas vigentes en materia de organizaciones políticas y funcionamiento del Congreso.

### 5.7. Sustento del texto sustitutorio propuesto

El texto que se propone en el presente predictamen busca atender los cuestionamientos planteados sobre la relevancia de la vinculación entre los resultados de los procesos electorales y la conformación de grupos parlamentarios dentro del Congreso, así como el tratamiento de aquellos supuestos en los que un congresista se aparte de su grupo parlamentario, todo ello en armonía con los principios de democracia representativa y representación proporcional.

De tal manera, la propuesta se explica a partir de las siguientes consideraciones:

#### a) Reformas relevantes en la normativa sobre organizaciones políticas y el sistema electoral

La Sentencia del TCP recaída en el Exp. 0001-2018-PI/TC, que abordó las modificatorias en el Reglamento del Congreso de la República y dio lugar a un análisis adicional del

fenómeno del transfuguismo al ya realizado en la Sentencia del Exp. 0006-2017-PI/TC, tiene como fecha de suscripción el 10 de julio de 2018. En ambos casos, el examen de las controversias realizado por TCP se desarrolló bajo la lógica de una normativa electoral y de organizaciones políticas que se encontraba vigente a dicha fecha.

Por el lado de la normativa electoral, tenemos que la Ley Orgánica de Elecciones (en adelante "LOE") ha experimentado diversas modificaciones. En el caso particular de la Ley N° 30996, publicada el 27 de agosto de 2019, esta representó una reforma sustancial de las reglas, pues además de introducir la paridad y alternancia en elecciones primarias y generales, suprime el voto preferencial que se encontraba previsto en la Ley desde su formulación original en 1997.

La modificación advertida no representa un cambio de segundo orden, pues en cuanto a las formas de candidatura y de votación dentro de nuestro sistema electoral pasamos de uno de "lista cerrada y no bloqueada" a uno de "lista cerrada y bloqueada"[37]. Este viraje refleja una intención del legislador en cuanto al fortalecimiento de los partidos políticos, pues como indica NOHLEN al analizar la importancia de las formas de las candidaturas, en lo referido a la relación entre los candidatos y sus respectivos partidos, las candidaturas individuales fomentan de cierta forma la independencia del candidato frente al partido, mientras que las listas "cerradas y bloqueadas" fortalecen la dependencia del candidato frente a su partido[38].

Un segundo aspecto a considerar son las demandas funcionales sobre los sistemas electorales, las mismas que se ven satisfechas de manera diferenciada dependiendo de cómo se encuentre configurado este. En el caso de la concentración y efectividad, NOHLEN sostiene lo siguiente:

> *(...) en el proceso electoral se trata de la agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la colectividad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones son comprendidas como un acto de formación de la voluntad política, y no sólo como una forma de copiar o de medir las opiniones presentes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número*

[37]NOHLEN, Dieter. Sistemas Electorales y Reforma Electoral. Una Introducción. Asociación Civil Transparencia e International IDEA. Primera Edición. 2004. Pág. 20.
[38] Ibídem. Pág. 22.

*o, mejor dicho, la reducción del número de los partidos que obtienen mandatos en el parlamento; b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento, base de un gobierno estable. Los sistemas multipartidistas que a menudo coinciden con gobiernos inestables, son vistos normalmente como problemáticos.*[39]

Como se ve, la concentración como demanda funcional apunta a que el proceso electoral se traduzca en decisiones políticas en lugar de limitarse a una simple medición de opiniones. Al evaluar el cumplimiento de esta demanda funcional, el autor considera que este es positivo en el caso de sistemas proporcionales en circunscripciones plurinominales con listas cerradas[40], como el que virtualmente ha pasado a ser el nuestro. Por lo cual, resulta razonable considerar que la supresión del voto preferencial no solo fortalece los partidos políticos, sino que también facilita un escenario más propicio para la estabilidad de los gobiernos, así como la formación de voluntad política.

Por su parte, en el caso de las organizaciones políticas, encontramos que la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, al igual que la LOE, también fue modificada el 27 de agosto de 2019, mediante la Ley N° 30995, incorporando el artículo 13-B referido a la "permanencia de la alianza electoral", el cual dispone que "la alianza electoral que haya obtenido representación o haya ganado la respectiva elección debe mantenerse durante el periodo correspondiente".

Al respecto, el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo anual de sesiones 2018-2019 que recoge la obligación antes comentada en su fórmula de texto sustitutorio, señala lo siguiente en su fundamentación:

*"Respecto de las alianzas electorales, con el objetivo de fortalecer la existencia de esta y minimizar su desnaturalización se regula la alianza entre partidos políticos y su permanencia en el sistema en tanto se obtenga representación congresal.*[41]"

---

[39] Ibídem. Pág. 38.
[40] Ibídem. Pág. 49.
[41] Comisión de Constitución y Reglamento. Dictamen de fecha 25 de junio de 2019, recaído en los Proyectos de Ley N° 0482/2016-CR, N° 1475/2016-CR, N° 1879/2017-CR, N° 2213/2017-CR, N° 3547/2018-CR, N° 4188/2018-PE, N° 4251/2018-JNE y N° 4467/2018-CR. Pág. 65.

De este modo, se pasó de un esquema en el que se cancelaba la inscripción de una alianza electoral cuando concluía el proceso electoral respectivo, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar el plazo de vigencia de aquella, para pasar a uno en el que esta necesariamente debe mantenerse si es que ha obtenido representación.

Es decir, se cambia el enfoque sobre el espíritu de las alianzas, de manera que estas ya no surjan de un carácter puramente funcional en el que podían constituirse únicamente para facilitar la participación de las organizaciones políticas que las conformaban en un proceso electoral en particular o mejorar sus probabilidades de éxito en este, y en consonancia con ello su inscripción se cancelaba por defecto una vez concluido el proceso electoral, sino que ahora al momento de su constitución se actúe bajo la plena consideración de que los resultados pueden determinar el deber de mantenerse más allá del periodo electoral, dando lugar a la búsqueda de una cohesión real entre las organizaciones que opten por celebrar alianzas.

De tal manera, **las disposiciones sobre la forma de candidatura en el sistema electoral, así como la permanencia de las alianzas electorales en el tiempo, son distintas a las que se encontraban vigentes a la fecha en que se emitieron las Sentencias de los Expedientes N° 0006-2017-PI/TC y 0001-2018-PI/TC, por lo que resulta pertinente revisitar la problemática referida a la constitución y estabilidad de los grupos parlamentarios a la luz de dichos cambios, así como el impacto de las sentencias del Tribunal Constitucional en el fenómeno del transfuguismo.**

**b) Sobre la jurisprudencia comparada y la doctrina empleadas por el Tribunal Constitucional en las STC sobre transfuguismo**

Un adecuado entendimiento de las Sentencias del TCP comprende necesariamente la identificación de las fuentes de Derecho sobre las que respalda el razonamiento planteado en los distintos fundamentos jurídicos que las componen.

En el caso de la jurisprudencia de los Altos Tribunales de otros Estados, dicha tarea permite verificar no solo la medida en que los supuestos de hecho se asemejan a los que se busca resolver en la controversia específica, sino también la importante incidencia de la normativa nacional en la solución a la que se arriba, pues se podrá encontrar que, frente a supuestos

fácticos similares, también se puede llegar a alcanzar respuestas sustancialmente diferentes, precisamente por la aplicación de reglas distintas.

Por su parte, en el caso de la doctrina, la referencia a los trabajos académicos de estudiosos en la materia objeto de análisis, permite desarrollar un marco teórico sobre el cual se logre un mejor entendimiento de la problemática a resolver. El recojo de los aportes de los autores influye de distinta manera en el juzgador al responder al problema que se le plantea, pudiendo encontrar en unos casos citas orientadas únicamente a precisar una definición, mientras que, en otros, las referencias a la doctrina pueden resultar el eje principal tanto del diagnóstico del problema (qué es, sus causas y las consecuencias de su existencia como tal) como la forma en que este debe resolverse.

**b.1) El trabajo de Beatriz Tomás Mallén**

Así, se encuentra que, en el caso de las Sentencias sobre transfuguismo, el diagnóstico del problema se sirvió de manera importante de la doctrina, así como de la jurisprudencia comparada. Por lo cual, corresponde examinar la consistencia en el uso de estas fuentes, lo cual no implica que la única forma de verificarla es que se ofrezcan respuestas idénticas, sino que hayan sido utilizadas de manera razonada, aún si se llegan a conclusiones sustantivamente distantes.

Cuando el TCP se avoca al análisis del transfuguismo en el Exp. 0006-2017-PI/TC, señala que *"sus manifestaciones pueden ser de lo más diversas. En esa lógica, la doctrina ha identificado ciertas clases de criterios específicos"* para luego desarrollar las clasificaciones. Sin embargo, dicha referencia directa a la doctrina adoleció precisamente de su identificación, pues después de enunciar que la doctrina había identificado las clasificaciones que decide utilizar, no llega a revelar de qué autor o autores recoge dicha información.

Por ello, se ha buscado identificar a los autores que habrían trabajado las tres clasificaciones recogidas por el TC. La primera de estas referida al momento en que se produce, divide al transfuguismo en inicial y sobrevenido, la misma ha sido identificada en el trabajo de la autora española Beatriz Tomás Mallén[42].

[42] TOMÁS MALLÉN, Beatriz. Op. Cit. Pág. 44-52.

En el caso de la clasificación por la forma de expresión que lo divide en propio e impropio, corresponde remitirnos a la monografía del profesor César Landa Arroyo[43], pues la redacción utilizada por el TC guarda una importante similitud con la del autor:

**Cuadro 25**
**Comparativo de lo señalado por el autor con la Sentencia del TCP**

| César Landa Arroyo | Expediente N° 0006-2017-PI |
|---|---|
| *(...) De este modo surge la cuestionable figura del tránsfuga. Pero, hay que distinguir entre el* ***tránsfuga impropio*** *que* ***rompe la disciplina de grupo en una votación parlamentaria*** | ***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) |
| *y, el* ***tránsfuga propiamente dicho*** *que* ***habiendo elegido en las listas de un determinado partido se pasa a otro*** *conservando su escaño,* ***por voluntad propia o expulsión****.* | ***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 en el parlamento varían |

En tercer lugar, respecto a la clasificación sobre la motivación que el TC divide en transfuguismo legítimo, con cuatro supuestos, y transfuguismo ilegítimo, con dos supuestos, debe remitirse nuevamente al trabajo de TOMÁS; pues se reproduce de manera idéntica las seis motivaciones del tránsfuga que identifica la autora, como los supuestos distribuidos entre transfuguismo legítimo e ilegítimo.

[43] LANDA ARROYO, César. Op. Cit. Pág. 10.

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

**Cuadro 26**
**Comparativo de lo señalado por la autora con la Sentencia del TCP**

| Beatriz Tomás Mallén | Expediente N° 0006-2017-PI |
|---|---|
| **VI. LAS MOTIVACIONES DEL TRÁNSFUGA Y LAS VOLUNTADES MARGINADAS**<br><br>*1. Las motivaciones del tránsfuga. Especial consideración del transfuguismo retribuido.*<br>*1.1.* ***El cambio de orientación ideológica de los partidos***<br>*1.2.* ***La mutación ideológica personal***<br>*1.3.* ***Desaparición o crisis de partidos***<br>*1.4.* ***Discrepancias con la dirección del partido o del grupo parlamentario***<br>*1.5.* ***El oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas***<br>*1.6.* ***La compensación económica: el transfuguismo retribuido***[44] | ***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 tales como: i) ***el cambio de orientación ideológica de los partidos*** (...) ii) ***la mutación ideológica personal***, (...) iii) ***desaparición o crisis de partidos***, (...) , iv) ***discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario,*** (...)<br><br>***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*** (...), ii) ***la compensación económica (transfuguismo retribuido)*** (...). |

Si bien existe una evidente coincidencia en la denominación de los seis supuestos que permite considerar que el TCP los recogió del trabajo de TOMÁS, se advierte una importante diferencia, y es que la autora no los distribuye como una clasificación en sí misma ni dentro de una de estas, pues en su tratado *"Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos"* desarrolla en un apartado anterior la tipología del transfuguismo, sino que los ubica bajo el título de "Las motivaciones del tránsfuga y las voluntades marginadas" en el capítulo dedicado a la aproximación conceptual del fenómeno del transfuguismo.

La ubicación de estas motivaciones dentro de la nutrida investigación de más de 300 páginas de la autora, tiene una especial trascendencia en cuanto a la forma en que

[44] TOMÁS MALLÉN, Beatriz. Op. Cit. Pág. 56 – 66.

explica el fenómeno, pues descarta que estas se hayan identificado o estructurado en función a criterios de legitimidad, enfocándose más bien en la necesidad de identificar lo que denomina como "voluntades marginadas", para una adecuada aproximación conceptual al fenómeno, es así que refiere lo siguiente en cuanto a dichas voluntades:

> *(...) Sea cual fuere la motivación personal del representante para realizar la práctica transfuguista y el grado de justificación que se concediera a su acción, resulta evidente el sentimiento generalizado de que el transfuguismo implica una deslealtad hacia los electores y hacia el partido y el grupo parlamentario que se abandonan*[45].

En el caso de la voluntad de los electores sostiene que estos son conscientes del reducido grado de elección que disfrutan sobre los candidatos concretos pero que confían en tener algún poder respecto de ideologías y políticas más o menos concretas, pues posiblemente ignoran la personalidad de la mayoría de los candidatos, pero conocen el programa electoral y las siglas del partido en el que depositan su confianza.

Mientras que, en el caso de la voluntad del partido político y del grupo parlamentario, también considera que hay un grado de deslealtad del representante tránsfuga, pues el sistema electoral proporcional (que también tiene rango constitucional en el Perú) solo puede funcionar sobre la base de listas de candidatos ofrecidas a la sociedad por los partidos, de manera que, por más que cualquier elector pueda en principio concurrir a la competición electoral, solo los seleccionados por los partidos gozan de posibilidades reales de resultar elegidos[46].

A lo anterior se suma que, la exclusión del voto de preferencia y la opción por el sistema de listas cerradas y bloqueadas, que regirán también en Perú desde las próximas elecciones generales, reduce en forma sustancial el margen de autonomía del votante y fortalece la posición del partido en la selección de candidatos.

En cuanto a los efectos del transfuguismo sobre el sistema político-constitucional, la autora identifica que este produce:

---

[45] Ibídem. Pág. 67
[46] BLANCO VALDES, R.L. citado por TOMAS MALLEN. Op. Cit. Pág. 69

1. Falseamiento de la representación política surgida de las elecciones y consiguiente sensación de fraude en el electorado.
2. El debilitamiento del sistema de partidos.
3. Favorecimiento de la inestabilidad, perjuicio de la gobernabilidad.
4. Pérdida de credibilidad de la clase política y deterioro de la cultura democrática.

En cuanto a los efectos del transfuguismo sobre los órganos parlamentarios, señala que este genera la alteración del número de portavoces y su sustitución, así como disfuncionalidades en la composición y tamaño de las Comisiones, tanto por el transfuguismo de sus miembros como de aquellos representantes que ocupan cargos[47].

Ahora bien, considerando que al resolver la controversia planteada en el Exp. 0006-2017-PI/TC, la clasificación del transfuguismo "por su motivación" adquirió un papel trascendental para el TCP[48], pues la declaración de inconstitucionalidad de las modificaciones del Reglamento del Congreso viene directamente determinada por no haber considerado la "legitimidad" del transfuguismo, que a su vez se estableció por las seis motivaciones desarrolladas por TOMÁS, corresponde verificar si a consideración de la propia autora esta solución resulta compatible con su análisis del fenómeno.

Es así que, el último capítulo de su tratado sobre el transfuguismo se encuentra dedicado a la identificación de algunas vías de solución a este fenómeno, dentro de las cuales considera la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, es decir, una vía equivalente a la utilizada por el Congreso peruano al abordar la misma problemática. Lo que se advierte a primera vista de su propuesta de solución es que, a diferencia del TCP, esta descarta por completo dispensar un tratamiento

---

[47] TOMÁS MALLÉN. Op. Cit. Pág. 237-241 y 288-301. los efectos del transfuguismo sobre el sistema político-constitucional son reproducidos en la sentencia de manera casi literal bajo el título de "Consecuencias nefastas de este fenómeno". Lamentablemente, tampoco se identifica la doctrina de la cual recoge el listado de consecuencias.

[48] Situación que no se presenta con las clasificaciones del transfuguismo por "el momento en que se produce" o la "forma de su expresión", también recogidas en el fundamento jurídico 22 de la STC recaída en el Exp. 0006-2017-PI/TC.

diferenciado a los Diputados derivado de los motivos del tránsfuga para abandonar o no incorporarse en el grupo parlamentario que le corresponde.

En cambio, plantea que los representantes tránsfugas adquieran la condición de "No Adscritos" sin posibilidad de, al menos, incorporarse al grupo parlamentario mixto, pues este se encuentra únicamente reservado para aquellos representantes de una formación política (entiéndase partido político o alianza electoral) que, habiendo alcanzado escaños en el Congreso, no alcanzaron el número o porcentaje suficientes para conformar grupo parlamentario. De tal manera plantea las siguientes modificaciones al Reglamento del Congreso de Diputados:

- Los Diputados que no quedaron integrados en el grupo parlamentario que les corresponda (es decir, al conformado por su formación política) dentro de los cinco (5) días siguientes al inicio de la sesión constitutiva del Congreso adquieren la condición de "No Adscritos".
- Solo los Diputados que no quedaran integrados a un grupo parlamentario por pertenecer a una formación política que no pudo constituir su propio Grupo quedan incorporados al grupo mixto.
- El Diputado puede abandonar el grupo parlamentario al que pertenece; sin embargo, esto solo puede ocurrir dentro de los cinco (5) primeros días de cada periodo de sesiones, dando lugar a que adquiera la condición de "No Adscrito", sin que ello habilite la posibilidad de incorporarse a un grupo parlamentario ya existente o formar un nuevo grupo con otros Diputados que abandonaron sus grupos.
- Señalar que los Diputados "No Adscritos" gozarán únicamente de los derechos reconocidos reglamentaria a los Diputados de manera individual.[49]

En síntesis, a pesar que el TCP toma al pie de la letra las seis motivaciones del transfuguismo que trabajó TOMÁS para elaborar su propia clasificación de estas en legítimas e ilegítimas, se encuentra que el extenso trabajo de la autora sobre transfuguismo no solo no comparte dicha clasificación a nivel de diagnóstico como parte de la aproximación conceptual al fenómeno, consideración que se refuerza al verificar que los efectos del transfuguismo que identifica son valorados globalmente como negativos, sea cual fuese la motivación invocada, sino que además se aparta

[49] TOMÁS MALLÉN, Beatriz. Op. Cit. Pág. 335-338

diametralmente de la postura adoptada por el TCP en cuanto a la solución de la controversia, al considerar de manera categórica que todos los tránsfugas no deben tener la posibilidad de integrarse a grupos parlamentarios ya existentes, de crear nuevos grupos, y ni siquiera pasar al grupo mixto, sino únicamente pasar a la condición de no adscritos y contar con derechos individuales de los representantes.

**b.2) El trabajo de César Landa Arroyo**

Además de la clasificación del transfuguismo por su forma de expresión en propio e impropio, previamente identificada, también se identifica la influencia del trabajo de LANDA en los fundamentos del TCP para la clasificación por motivación, pues dicho autor sí realiza referencias al transfuguismo "legítimo" e "ilegítimo" en su monografía del año 2001 en la que menciona la existencia de ambos tipos.
No obstante, no prevé supuestos específicos para que se identifique cuando es que se encuentra frente a un tipo u otro, como sí lo hace el TCP al utilizar el trabajo de TOMÁS, más allá de referencias generales a la búsqueda de provecho personal y no en beneficio de la comunidad, chantajes, presión o promesas patrimoniales, en el caso del transfuguismo ilegítimo, o de cambio en la orientación política, en el caso del legítimo.

Ya que también se identifica en parte una influencia del trabajo de LANDA en la fundamentación del TC en la resolución del caso sobre transfuguismo, corresponde identificar sobre qué premisas desarrolló su análisis del fenómeno y que propuestas de solución ensaya en concordancia con estas premisas.
Al referirse al mandato representativo que obtiene el congresista, identifica un doble origen: a) constitutivo originario, que proviene del sufragio popular y en particular de los votos preferenciales que haya obtenido, como elementos propios de la democracia representativa y del sistema electoral; y, b) constitutivo derivado, que proviene de su inscripción en la lista electoral de un partido que ha obtenido un número determinado de escaños que distribuirá entre sus candidatos más votados.
En cuanto a la titularidad del escaño, sostiene que, desde un punto de vista jurídico, el candidato se hace titular legal del escaño a través del voto preferencial, aun cuando haya sido electo legítimamente por un partido y un programa electoral, pues fue él quien fue elegido en particular para implementar las ofertas electorales de su agrupación, aunque ello no signifique la anulación del rol de los partidos políticos al

participar de la organización administrativa y funcionamiento del Congreso mediante los grupos parlamentarios[50].

Desde un punto de vista político, sostiene que la titularidad del escaño le corresponde al partido político y en su programa electoral, ya que el candidato llega a ser congresista en virtud a la agrupación política que ha obtenido un registro electoral, le presenta como candidato en función a un programa electoral específico[51].

Al desarrollar los lineamientos contra el transfuguismo, plantea que se reglamente el transfuguismo legítimo y se sancione el transfuguismo ilegítimo. En cuanto a este último considera que quien lo realiza comete infracción inconstitucional contra la voluntad popular, al afectar la pluralidad de la representación parlamentaria, por lo que lo haría pasible de acusación constitucional y eventualmente de suspensión en el cargo e inhabilitación o destitución.[52]

En cuanto al transfuguismo legítimo, señala que este debe desalentarse política y jurídicamente, más no prohibirse, para lo cual pueden establecerse criterios en materia de organización y funcionamiento que refuercen las atribuciones de los grupos parlamentarios como expresión jurídica funcional de los partidos políticos. De tal manera plantea las siguientes medidas:

- Prohibir a los partidos políticos y/o grupos parlamentarios recibir activa o pasivamente a los tránsfugas.
- Prohibir la cooptación de tránsfugas para obtener una mayoría parlamentaria o cambiar ilegítimamente.
- El tránsfuga legítimo solo podrá pasar al grupo parlamentario mixto integrado por las minorías que no alcanzaron número suficiente para formar grupo propio.
- Imposibilidad de gozar de ciertas facultades y derechos sino sólo a través del grupo parlamentario para integrar la Junta Directiva del Congreso o presidir comisiones.[53]

---

[50] LANDA ARROYO, César. Op. Cit. Pág. 10
[51] Ibídem. Pág.11
[52] Ibídem. Pág. 13
[53] Ibídem. Pág. 13 y 14

El análisis de LANDA le otorga un papel preponderante al voto preferencial al fundamentar el origen del mandato representativo, como la titularidad del escaño por parte del candidato desde un punto de vista jurídico, al señalar que es quien específicamente ha recibido la confianza ciudadana mediante el voto preferencial. De tal manera, estamos frente a un análisis desarrollado bajo las antiguas reglas de un sistema electoral de lista cerrada pero no bloqueada y en el que no existía obligación alguna de conservar alianzas electorales que consigan representación.

No obstante, la solución frente al transfuguismo planteada por el autor se asemeja más a la propuesta por la profesora TOMÁS, a pesar que esta la concibe sobre un sistema de lista cerrada y bloqueada como el español, que, a la adoptada por el TCP, aun cuando este resolvió el caso bajo la vigencia de las mismas reglas que tomó en consideración LANDA para su propuesta, por las siguientes razones:

- Considera que debe prohibirse al tránsfuga legítimo la incorporación a grupos parlamentarios ya existentes, mientras el TCP habilita expresamente esta posibilidad.
- No concibe siquiera la posibilidad de que los tránsfugas legítimos puedan constituir nuevo grupo, mientras que el TCP les reconoce dicha facultad.
- Considera que los tránsfugas solo pueden integrarse al grupo mixto, mientras que el TCP lo considera como una alternativa más.
- Además de coincidir con TOMÁS en la imposibilidad del tránsfuga de integrarse a grupos parlamentarios ya existentes o de crear nuevos grupos, también considera que el grupo mixto está concebido para ser integrado por quienes no alcanzaron el número suficiente para constituir grupo propio.

**b.3) El caso colombiano**

Revisada la doctrina de dos autores relevantes para el TCP al evaluar la constitucionalidad de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, corresponde examinar sus reflexiones sobre el fenómeno del transfuguismo en las que su fundamentación recoge sentencias emitidas por los Altos Tribunales de otros Estados que se habrían pronunciado sobre el fenómeno bajo análisis o habrían desarrollado conceptos relevantes vinculados a estos.

Así, se encuentra la referencia a la Sentencia C-334/14 de la Corte Constitucional de Colombia, recogida para afirmar que *"debe distinguirse claramente la motivación que conlleva a que el representante popular abandone su grupo político, porque únicamente en cierto grupo de casos es que cabe valorar negativamente el comportamiento descrito"*[54], para ello recoge el siguiente fragmento de la citada Sentencia:

> *"el rechazo que produce la práctica del transfuguismo político no puede ser entendido en términos absolutos, en el sentido de que igualmente resulte reprochable el comportamiento de quien, movido por sus íntimas convicciones ideológicas decida abandonar una agrupación política y vincularse a otra (...)"*

En tanto que, el fragmento recogido obedece a la resolución de una controversia específica desarrollada a su vez en un contexto particular como es la normativa colombiana, es necesario realizar una evaluación de la pertinencia y adecuación de su utilización en el caso resuelto por el TCP, pues más allá de la referencia al término "transfuguismo", resulta imprescindible verificar si la Corte Constitucional de Colombia describe el mismo fenómeno que se discute en el caso peruano y si el fragmento recogido justificó en dicho caso que, se otorgue un tratamiento diferenciado en atención a los motivos que dan lugar al transfuguismo.

El fragmento utilizado, a su vez se trata de una cita de la propia Corte Constitucional de Colombia a su Sentencia C-342/06 en la que se evaluó la constitucionalidad de la Ley 974 de 2005[55] que reglamentó la actuación en bancadas y adecuó el Reglamento del Congreso, disponiendo que no se incurriría en doble militancia y no se podría

---

[54] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 57.

[55] ARTÍCULO 4o. ESTATUTOS. Los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación. (...) El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley.
No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de Corporación Pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte.

sancionar al representante que se inscriba como candidato para un nuevo periodo por un partido diferente al que lo avaló en la elección anterior, cuando notificase oportunamente y cumpliese con los deberes de su bancada. Para lo cual, debe tenerse presente que en Colombia no se encuentra proscrita la reelección parlamentaria.

Al realizar el análisis, la Corte Constitucional de Colombia contrastó la ley cuestionada con el artículo 107 de su Constitución en cuanto prohíbe a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. Las reflexiones desarrolladas por la Corte Constitucional Colombiana en dicha oportunidad, permiten identificar dos aspectos que alejan su razonamiento al sostenido por el TCP: i) el "transfuguismo político" no está referido específicamente el "transfuguismo" entre grupos parlamentarios dentro del Congreso que se discutió en el caso peruano; y, ii) aun cuando resalta la necesidad de que no se entienda en términos absolutos el rechazo al transfuguismo político, al resolver el caso no plantea un tratamiento diferenciado basado en la "legitimidad" del transfuguismo, sino que rechaza este fenómeno sin distinción de los motivos que pudieron inspirar al tránsfuga.

La "doble militancia" prohibida en Colombia consiste en no permitir a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica, lo cual abarca un ámbito de restricción mucho más amplio que el previsto en el caso peruano, especialmente al vincular a las bancadas, entendiendo a estas como sus grupos parlamentarios, a aquellos militantes que alcanzan una curul que, en una Corporación Pública como el Congreso de la República, al precisar que:

> *(...) La implantación constitucional de un régimen de bancadas implica la prohibición tajante del transfuguismo político, entendido éste como el abandono, por parte del elegido y durante el tiempo que dura su mandato, del partido o movimiento político que le prestó el aval para alcanzar una curul en una Corporación Pública.*

Como se recuerda, en el caso peruano se brinda una respuesta disímil para la renuncia al partido político o alianza electoral que llevó al congresista a alcanzar un escaño en el Parlamento, respecto de la renuncia al grupo parlamentario de origen, considerando en el primer caso que la restricción a crear un nuevo grupo o adherirse

a uno resultaría lesiva al derecho a la libertad de asociación, mientras que en el segundo caso no, pudiendo entenderse así que, para el TCP ambos planos se encontrarían desvinculados.

La Corte Constitucional de Colombia razona el fortalecimiento de partidos políticos sobre la existencia de una interdependencia entre estos y el funcionamiento de las bancadas, pues es coherente con el mandato constitucional que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido deban actuar en ellas como bancada[56], lo cual se refleja también en la Ley 974 de 2005, la cual dispone que:

> *El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley (...)*

Es decir, más que la renuncia a la bancada, se considera la renuncia al partido político mediante el cual llegó al cargo, como un incumplimiento al deber de constituir bancada, susceptible de sanción, la misma que puede llegar hasta la pérdida del derecho de voto del representante en el Parlamento. La norma se limita a identificar la acción de renuncia y no repara en las razones que la hayan originado, con lo cual, la legitimidad de los motivos que pudiese invocar el renunciante para su abandono del partido político, no resulta relevante para considerar que se configuró un incumplimiento del deber de constituir bancada ni le reserva una sanción diferenciada con atención a la alegada legitimidad.

Es sobre dicho razonamiento que declaró la inconstitucionalidad de la norma sometida a su análisis, al considerar que el representante elegido por un partido que durante su mandato se inscribe como candidato en uno distinto al que lo llevó al cargo

---

[56] Constitución Política de la República de Colombia
Artículo 108:
(...) Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos regularán lo atinente a su Régimen Disciplinario Interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo Partido o Movimiento Político o grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

obtenido incurrirá materialmente en doble militancia, aun cuando diese notificación oportuna y señale cumplir los deberes de su bancada, pues la prohibición de esta trasciende un asunto de lealtad para con la organización política que permitió al candidato alcanzar la curul, sino que se encuentra comprometido el racional funcionamiento del órgano de representación popular como el Congreso.

Para graficarlo de mejor manera se puede realizar el siguiente ejemplo: "A" fue candidato del Partido "Azul" para ser congresista en las elecciones de 2016, siendo finalmente elegido. En consecuencia, "A" formó parte de la bancada "Azul" dentro del Congreso. Con miras a las elecciones de 2021, "A" decidió postular a la reelección en su cargo de congresista, notificando su renuncia al Partido "Azul" el año 2019 y manifestando su compromiso de cumplir con los deberes de la bancada "Azul" hasta el término de su mandato a la vez que se afilió al partido "Verde" para ser candidato por este. Finalmente, "A" fue elegido como congresista por el Partido "Verde" para el periodo 2021-2026. Siendo así, durante su mandato como congresista del Partido "Azul" y formando parte de su bancada, en simultáneo fue candidato y posteriormente congresista electo por el partido "Verde".

Según el razonamiento de la Corte Constitucional de Colombia, la situación antes descrita es un "*fraude que se les comete a los electores, quienes votaron por un determinado programa al cual se comprometió a defender el elegido mediante su bancada en una determinada Corporación Pública*" y *"conduce a falsear la confianza del elector, a imposibilitar la realización del programa político que se comprometió a cumplir, a entorpecer el funcionamiento de las Corporaciones Públicas"*. Pues el congresista *"sigue actuando como miembro de la bancada del partido político que lo avaló y al mismo tiempo pertenece a la nueva organización política de la cual es candidato. En pocas palabras, milita en dos partidos de manera simultánea"*.
Lo anterior resulta particularmente revelador, pues al realizar el contraste con el caso peruano encontramos que el TCP consideró que las restricciones a la conformación de grupos parlamentarios o adherirse a los ya existente por renuncia del congresista al partido político vulneran el derecho a la libertad de asociación[57], acciones que precisamente no puede realizar el representante colombiano en su Parlamento, sin

[57] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 110.

que se considere inconstitucional, pues su Corte Constitucional sostiene que se presenta "*tan solo una aparente contradicción*" con dicho derecho.

En síntesis, para entender adecuadamente el fragmento de la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia recogida por el TCP, resulta necesario tomar en consideración lo siguiente:

- Su normativa exige que el candidato que obtuvo un puesto de elección popular, como el de congresista, avalado por un partido político, necesariamente debe formar parte del grupo parlamentario de dicho partido en el Congreso.
- Los bancadas o grupos parlamentarios que se forman dentro del Congreso son interdependientes de los partidos políticos mediante los cuales los representantes alcanzaron un escaño
- El nivel de relacionamiento entre bancada y partido político implica que se considere como "transfuguismo" e incumplimiento al deber de constituir bancada al abandono del partido por parte del representante elegido durante su mandato, sin que resulte relevante la legitimidad de los motivos que pudiese invocar.
- La renuncia al partido del representante durante su mandato es considerada como un fraude a los electores, al haberse comprometido a realizar de un programa específico mediante su bancada, además de entorpecer el funcionamiento del Congreso.
- Se prohíbe la doble militancia ya sea formal o material, de manera que, si un representante elegido por un partido renuncia a este durante su mandato para postular como candidato por un partido diferente, estará incurriendo en dicha práctica a pesar de su renuncia formal al partido al permanecer en su bancada.

Por lo cual, cuando el TCP sostiene que debe distinguirse la motivación del abandono del congresista de su grupo parlamentario para proporcionar una respuesta jurídica diferente al "transfuguismo legítimo", invocando el caso colombiano como uno en el que se habría llegado a una conclusión similar, incurre en una importante imprecisión. Pues, para la normativa y jurisprudencia colombianas, no solo no es posible crear nuevo grupo parlamentario o integrarse a uno distinto al que corresponde al partido por el que fue elegido el congresista, sino que la renuncia a su partido implica un incumplimiento al deber de constituir bancada y su sanción no prevé ningún tratamiento diferenciado basado en la legitimidad de los motivos que pudiese invocar

el renunciante, exhibiendo así un razonamiento sustancialmente distinto al utilizado por el TCP.

**b.4) El caso español**

Al igual que con el caso comentado previamente, el TCP también se remite a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España (en adelante "TCE") en el análisis referido al derecho a la participación política, a fin de respaldar la idea de que la "conformación de un grupo parlamentario constituye un atributo esencial inherente a la función parlamentaria"[58], para lo cual se remite a la STC 64/2002 del TCE que señala lo siguiente:

> (...) *no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante.*[59] (...)

La cita anterior lleva al TCP a concluir que la imposibilidad de conformar grupos parlamentarios constituye un impedimento para cumplir otras funciones inherentes al mandato representativo. Por lo cual, corresponde verificar si en la Sentencia del TCE tomada como fundamento, se plantean supuestos de hechos similares o se identifica si es que, en efecto, en España el Diputado que abandona su grupo de origen tiene la posibilidad de constituir nuevos grupos parlamentarios en cualquier oportunidad.

---

[58] Ibídem. Fundamento jurídico 126.

[59] Tribunal Constitucional de España (2002). Sentencia N° 64/2002 de fecha 16 de abril de 2022. Fundamento Jurídico 103. Fundamento tercero.

Para empezar, debe repararse en que el caso resuelto por el TCE no es uno de inconstitucionalidad, por lo que no se encuentra referido a un análisis de la norma en abstracto, sino más bien a un recurso de amparo planteado por cinco Diputados a quienes se le denegó la constitución de un grupo parlamentario al inicio de la VII Legislatura del Congreso de Diputados del periodo 2000-2004 (Del 5 de abril de 2000 al 2 de abril de 2004).

Como se desprende de la lectura de la Sentencia, la oportunidad de la constitución de los grupos es un aspecto clave, pues según el artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados existe una sola oportunidad para que los grupos parlamentarios sean conformados, y son los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso. Como se verá más adelante, este aspecto es crucial para un adecuado traslado del razonamiento al caso peruano, pues identifica un rasgo diferenciador relevante que no aborda el TCP al llegar a su conclusión sobre el derecho a constituir grupos parlamentarios en cualquier oportunidad, como perteneciente al núcleo de la función representativa parlamentaria.

Si bien se comparte la regla referida a la prohibición de constituir grupo parlamentario separado a los representantes que pertenezcan a un mismo partido, debe tomarse en consideración que el sistema español no solo contempla la regla de un número mínimo de quince (15) Diputados para la conformación del grupo parlamentario como en el caso peruano que exige cinco (5), sino que alternativamente prevé una regla de conformación basada en el porcentaje obtenido por los Diputados, de manera que también podrán conformar grupo si obtuvieron cinco escaños y, al menos el 15% de los votos correspondientes a sus circunscripciones o el 5% de los emitidos a nivel nacional[60].
La regla anterior permite que los Diputados que al reunirse no lleguen a quince, pero cuya representatividad sea lo suficientemente significativa en los porcentajes

[60] Reglamento del 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 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

señalados en la norma, puedan conformar grupo parlamentario, lo cual pueden hacer formando parte de la misma formación política (partido político o alianza electoral) o de varias formaciones. Es este último supuesto, que no es precisamente familiar con nuestro sistema que solo prevé el criterio numérico para la conformación del grupo, es el que generó la controversia que el TCE tuvo que resolver.

El caso trata sobre cinco Diputados, tres elegidos en el Bloque Nacionalista Galego, uno en la lista del Partido Nacionalista Vasco y uno en la lista de Convergencia i Unió, que presentaron su escrito de constitución ante la Mesa del Congreso de Diputados al considerar que cumplían con la regla referida a haber obtenido el 15% de los votos correspondientes a las circunscripciones en las que presentaron candidaturas. Sin embargo, la Mesa denegó su solicitud señalando que solo tres de los cinco Diputados, los elegidos por el Bloque Nacionalista Galego, habían cumplido el requisito, no siendo así en el caso de los otros dos Diputados, pues el porcentaje de los votos obtenido por sus formaciones políticas ya había sido utilizado para la constitución del grupo parlamentario Vasco (EAJ-PNV)[61] y del grupo parlamentario Catalán (Convergencia i Unió) y no era posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la conformación de grupos diferentes.

El amparo planteado por los Diputados invocó la vulneración de su derecho a la igualdad en conexión con el derecho a la participación política. Consideraban que los porcentajes exigidos han de ser cumplidos por los Diputados y no por el partido político. El TCE difiere de dicha posición al considerar que el porcentaje debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas, y dilucida la controversia apoyando el razonamiento de la Mesa del Congreso sobre la regla subsidiaria para constituir grupos parlamentarios, considerando que:

> *(…) La finalidad de aquella regla subsidiaria o alternativa es la de permitir, como excepción a la regla general, que los Diputados elegidos en las candidaturas de*

[61] En concordancia con lo señalado por la Mesa del Congreso de Diputados en su oportunidad, se verifica que la conformación inicial del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), que comprendió al Partido Nacionalista Vasco, contó únicamente con seis (6) integrantes, y del Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), contó únicamente con catorce (14) integrantes, por lo que su conformación requirió hacer uso de la regla del porcentaje de votación obtenido por las formaciones políticas. Revisado en: https://www.congreso.es/es/web/guest/grupos/composicion-en-la-legislatura?p_p_id=grupos&idLegislatura=VII

*una o varias formaciones políticas, que no alcancen aquel número, puedan constituirse en Grupo Parlamentario, reduciendo el requisito numérico, pero a la vez adicionando al mismo la exigencia de un cierto respaldo electoral.* ***Es obvio que mal se compadece con aquella finalidad****, así como con el carácter subsidiario o alternativo de la regla cuestionada, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios,* ***que el porcentaje de votos o el respaldo electoral obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado o invocado para constituir un Grupo Parlamentario diferente al de éstos, en definitiva, que aquel porcentaje de votos sea utilizado o invocado para constituir dos Grupos Parlamentarios distintos por los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política****. (…)*

*(…)* ***la interpretación efectuada por la Mesa de la Cámara se cohonesta, en una interpretación sistemática de las previsiones reglamentarias*** *que regulan la constitución de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados,* ***con la prohibición****, como señala el Ministerio Fiscal, recogida en el primer inciso del art. 23.2 RCD,* ***que impide la constitución de Grupos Parlamentarios separados por Diputados que pertenezcan a una misma formación política****. Prohibición que si, como argumentan los demandantes de amparo, no alcanza a la integración de uno o varios Diputados en un Grupo Parlamentario diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por la misma formación política,* ***veda la posibilidad de que aquéllos constituyan un Grupo Parlamentario distinto al formado por éstos****.*[62] *(…)* [Énfasis agregado]

El caso comentado no solo demuestra que el derecho a constituir un grupo parlamentario en España no se ejerce en cualquier oportunidad del periodo parlamentario, sino también que, en principio la integración de un Diputado elegido por una formación política debe darse en el grupo parlamentario conformado por aquellos que fueron elegidos por la misma formación junto con este, y que en caso se integrase a un grupo distinto a este, no podrá servirse de la regla del porcentaje para su conformación pues resulta artificial que este sea utilizado para la conformación de múltiples grupos.

[62] Tribunal Constitucional de España (2002). Sentencia N° 64/2002 de fecha 16 de abril de 2022. Fundamento Jurídico 103. Fundamento sexto.

Siendo así, cabe analizar si resultaba razonable que el TCP arribara a la conclusión de que la restricción de conformar grupos parlamentarios en cualquier oportunidad a los tránsfugas resultaba lesiva a su derecho a la participación política, aun en el caso del "transfuguismo legítimo". Lamentablemente, el análisis realizado por el TCP en su momento, deja de lado la identificación de las importantes diferencias que debían tomarse en consideración al respaldar su razonamiento en la jurisprudencia del TCE.

En primer lugar, debe considerarse que la modificación del Reglamento del Congreso analizada por el TCP, limitaba la constitución de nuevos grupos parlamentarios únicamente para casos de transfuguismo sobrevenido, es decir, para quienes ya habían formado parte de un grupo parlamentario en el periodo parlamentario para el que fueron elegidos. Mientras que el caso resuelto por el TCE no aborda en ningún extremo el fenómeno del "transfuguismo sobrevenido", sino que se enfoca en el caso de Diputados que no había formado parte de ningún grupo parlamentario previamente, lo que podría considerarse en todo caso como "transfuguismo inicial".

La habilitación para crear nuevos grupos parlamentarios en cualquier momento del periodo parlamentario en el que se consiga agrupar a cinco congresistas derivada de la declaración de inconstitucionalidad por parte del TCP, generó una estándar sustancialmente distinto al de su par español, pues cuando este se refiere a la facultad de constituir grupo parlamentario como manifestación del *ius in officium* del representante, lo hace bajo la plena consciencia de que es un derecho que se ejerce en una sola oportunidad vinculada a la sesión constitutiva del Congreso, no así en cualquier momento del mandato parlamentario.

En síntesis, el TCP se ampara en el TCE a fin de establecer un estándar para la creación de grupos parlamentarios que no es aplicable en la propia normativa española, en cuyo análisis busca respaldarse al citar su jurisprudencia. Por lo cual, la ausencia de contextualización en la cita a la jurisprudencia del TCE da lugar a observar que su razonamiento obedece a una normativa específica que difiere de la peruana y no ampara la propia conclusión a la que llega el TCP.

Adicionalmente, el TCE resuelve el caso citado utilizando un razonamiento que desincentiva el transfuguismo sin reparar en si este es legítimo o ilegítimo en su

motivación, pues resalta la imposibilidad de que un representante elegido por un partido político específico traslade el porcentaje de las preferencias electorales que le fue dado a su partido para que este pueda utilizarlo y formar un grupo parlamentario distinto al conformado por su formación política, sea cual fuese su motivación. Con lo cual, la jurisprudencia recogida tampoco respalda la postura del TCP en cuanto a la necesidad de dispensar un tratamiento diferenciado a los tránsfugas según los motivos que los inspiran.

**c) Número mínimo para la conformación de un grupo parlamentario**

Con el tránsito de un Poder Legislativo bicameral a uno unicameral a través de la Constitución de 1993, se hizo necesario regular nuevamente las reglas para su funcionamiento, encontrando que un primer momento se consideró a los grupos parlamentarios dentro de los órganos que conformaban la organización parlamentaria, situación que varió desde julio del año 2006 cuando se los excluyó del listado de órganos mediante Resolución Legislativa N° 025-2005-CR.

Desde la publicación del Reglamento del Congreso del año 1995, se estableció como requisito numérico mínimo para la constitución de un grupo parlamentario, que este cuente con seis (6) congresistas, lo cual se mantuvo hasta el 09 de julio de 2016 cuando se disminuyó dicho número a cinco (5) mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR. En su oportunidad la Comisión de Constitución y Reglamento señaló lo siguiente en el dictamen que dio lugar a la referida Resolución Legislativa:

*(...) Se puede afirmar que permitir que una pluralidad de congresistas que conforman un partido o alianza mantenga su unidad deviene del respeto a la voluntad popular expresada a través de la votación por la lista parlamentaria. (...)*
*Recortar las posibilidades de un partido de contar con bancada propia por efectos de la aplicación de un número arbitrario favorece la falta de vinculación del parlamentario con su organización y desdibuja la representación otorgada por los ciudadanos mediante el voto. (...)*

Lo señalado tiene un correlato en nuestra normativa electoral vigente pues la introducción de la barrera electoral en el artículo 20 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, dispone que:

> *(...) Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.*

Como se ve, el legislador ha previsto un estándar mínimo a alcanzar para acceder a un escaño en el Parlamento y es la superación de un porcentaje mínimo de votos válidos o la colación de un número mínimo de representantes, ambos criterios se encuentran basados en una barrera del 5%, pues con el número original de congresistas, el 5% de ciento veinte (120) representaba seis (6); sin embargo, con el incremento de este a ciento treinta (130) dicho número se incrementa a siete (7)[63].

Una de las particularidades de nuestro sistema electoral es que la elección de los representantes ante el Congreso se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple, por lo que en la actualidad contamos con veintisiete (27) circunscripciones o distritos electorales. Ello implica que el obtener 5% de los votos válidos a nivel nacional no conlleva a que el partido político o la alianza electoral necesariamente vayan a alcanzar siete (7) representantes en el Parlamento, pues al existir distritos electorales de distinto tamaño, en su mayoría pequeños[64], es posible que se acumulen un importante número de votos válidos en distritos electorales sin que se llegue a alcanzar un escaño.

El escenario descrito en el párrafo anterior se ha visto materializado de manera sostenida en las tres últimas elecciones generales. Así se encuentra que en el periodo parlamentario 2011-2016 el Partido Aprista Peruano alcanzó cuatro (4) escaños, en el periodo parlamentario 2016-2021 tanto el Partido Aprista Peruano como Acción Popular alcanzaron cinco (5) escaños, mientras que en el actual periodo parlamentario se observa que, habiendo superado también la barrera electoral del 5%, el Partido Morado únicamente alcanzó tres (3) escaños.

---

[63] De conformidad con el Artículo Único de la Resolución N° 015-2011-JNE, publicada el 20 enero 2011, se precisa que para acceder al procedimiento de distribución de escaños al Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos siete (7) representantes en más de una circunscripción electoral, o haber obtenido al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional.

[64] El 81% de los distritos electorales, es decir 22 de los 27 distritos, distribuyeron como máximo 5 escaños en las últimas elecciones generales del año 2021.

En la medida que la obtención del 5% de los votos válidos en las elecciones congresales no asegura automáticamente un número específico de parlamentarios que alcancen un escaño en el Congreso, la configuración de los grupos parlamentarios a constituirse dentro de este, debe tomar en consideración la expectativa de unidad orgánica de los partidos políticos y alianzas para que sus candidatos que alcanzaron el lugar de congresistas, puedan trasladar su plataforma de propuestas como grupo.

En ese sentido, el análisis de propuestas que apuntan a un incremento del número mínimo de congresistas o la determinación de un porcentaje equivalente al doble del exigido para superar la barrera electoral para poder conformar un grupo parlamentario, requiere identificar los efectos prácticos de un aumento del umbral mínimo, para lo cual podemos tomar el ejemplo de los congresistas electos en los años 2016 y 2021:

**Cuadro 27**
**Número de congresistas electos por partido en el periodo 2016-2021**

| Partido político / Alianza electoral (2016-2021) | Número |
|---|---|
| Fuerza Popular | 73 |
| Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad | 20 |
| Peruanos Por el Kambio | 18 |
| Alianza para el Progreso | 9 |
| Partido Aprista Peruano | 5 |
| Acción Popular | 5 |

**Cuadro 28**
**Número de congresistas electos por partido en el periodo 2021-2026**

| Partido político / Alianza electoral (2021-2026) | Número |
|---|---|
| Perú Libre | 37 |
| Fuerza Popular | 24 |
| Acción Popular | 16 |
| Alianza para el Progreso | 15 |
| Renovación Popular | 13 |

| | |
|---|---|
| Avanza País | 7 |
| Podemos Perú | 5 |
| Juntos por el Perú | 5 |
| Somos Perú | 5 |
| Partido Morado | 3 |

Tomando en consideración el incremento a un número mínimo de diez (10) o de trece (13) congresistas, si se exige el 10% del número total de escaños, encontramos que en el periodo parlamentario 2016-2021, tres (3) de los seis (6) partidos o alianzas que alcanzaron representación necesariamente habrían tenido que unirse a otro para poder conformar un grupo parlamentario, mientras que en el periodo parlamentario 2021-2026 nuevamente la mitad de partidos o alianzas, en este caso cinco (5) de diez (10), habrían tenido que buscar acuerdos similares.

Lo anterior implica que, desde el primer momento de labor parlamentaria, los congresistas de la mitad de partidos que alcanzaron representación habrían tenido que buscar acuerdos que potencialmente podrían alterar la plataforma de propuestas con las que llegaron al Parlamento, pues tendrían que negociar con otros partidos políticos con los que precisamente compitieron en elecciones.

Una vez alcanzado un acuerdo para conformar grupo parlamentario, esta convivencia de partidos requeriría definir quiénes serán los representantes del grupo en Junta de Portavoces, Consejo Directivo, Comisión Permanente y en los cargos directivos de las comisiones que les correspondiesen según distribución proporcional. Al respecto, si bien el Pleno del Congreso es el espacio en el que el debate da lugar a los consensos, la participación dentro de este de los grupos parlamentarios busca que confluyan como unidades orgánicas en el proceso deliberativo, pues es la forma en que se puede reflejar de mejor manera la voluntad del representado que eligió un ideario, plan y programa particular al emitir su voto.

De tal manera, elevar la barrera para la constitución de un grupo parlamentario puede terminar produciendo un efecto inverso al esperado cuando consideramos que son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines, lo cual se puede presumir de quienes concurren en la militancia dentro de un partido político o de quienes ya alcanzaron dicha afinidad al celebrar una alianza electoral, pues únicamente

para satisfacer un criterio numérico los congresistas podrían unirse con otros que no necesariamente comulguen con las ideas del partido con el que llegaron al Congreso o engrosando las filas de los "no agrupados" al no alcanzar la necesaria afinidad.

En ese sentido, la propuesta recogida en el predictamen busca armonizar el Reglamento con el estándar que prevé la Ley Orgánica de Elecciones, pues si un partido o alianza puede alcanzar el 5% de votos válidos a la vez que obtiene, por ejemplo, únicamente tres (3) escaños en el Congreso, debe encontrarse en la posibilidad de conservar su identidad para participar del quehacer legislativo a través de un grupo parlamentario y no quedar al margen como una colectividad de no agrupados.

De tal manera, se plantea que el grupo parlamentario Mixto se encuentre constituido por aquel o aquellos partidos o alianzas que, habiendo alcanzado representación suficiente para llegar al Congreso, no completan los cinco (5) congresistas que se requiere para constituir un grupo parlamentario. La incorporación de estos congresistas al grupo parlamentario mixto resulta compatible con los principios recogidos en el Reglamento del Congreso, pues toma en consideración la aplicación de los principios de pluralidad y proporcionalidad, de manera que logrará que se garantice la pluralidad que debe caracterizar a los órganos que conforman la organización parlamentaria, ello, con su adecuado contrapeso reflejado en la proporcionalidad, ya que el peso de la participación del grupo parlamentario Mixto en los distinto órganos se encontrará acorde al número de miembros que este represente, es decir, no se generará una distorsión por sobre-representación.

### d) Vinculación del grupo parlamentario con el partido o alianza electoral

En concordancia con el razonamiento desarrollado en el apartado anterior, una dimensión del problema a abordar se encuentra referida a la existencia de vinculación entre el grupo parlamentario y el partido político o alianza electoral a través de la cual los candidatos alcanzan un escaño en el Congreso de la República.

Una simple revisión literal del artículo 37 del Reglamento del Congreso podría llevar a la conclusión de que la norma prevé tan solo una vinculación facultativa entre el partido político del cual fue candidato el congresista y el grupo parlamentario que vaya a integrar dentro

del Congreso, pues si bien se dispone que los partidos o alianzas que logren representación constituyen grupo parlamentario, no se restringiría que previamente a la conformación de grupos parlamentarios al instalarse el Congreso , un congresista pueda decidir integrar un grupo parlamentario distinto al del partido con el cual llegó al Congreso.

Sin embargo, es el propio TCP el que se ha encargado de realizar una lectura de dicho artículo acorde a la Constitución y al sistema electoral para concluir que partido político y grupo parlamentario no se encuentran desvinculados, sino más bien, que el segundo deriva necesariamente del primero como reflejo de los resultados obtenidos en el proceso electoral:

> *109. (...) No ocurre lo mismo con los grupos parlamentarios ya que su conformación solo se produce con los representantes miembros de las fuerzas políticas que obtuvieron representación en el Congreso a partir del voto popular, tomando en cuenta que,* ***tras la conformación de estos grupos parlamentarios subyace la exigencia de fortalecer los mismos al interior del Congreso para una mejor toma de decisiones política, evitando, por el contrario, atomizar la voluntad popular y dificultar la adopción de acuerdos colegiados con la creación de más grupos****.*
> *(...)*
> *196.(...)* ***b) Los grupos parlamentarios se constituyen a partir de los partidos políticos o alianzas políticas que han obtenido representación en el Congreso*** *(artículo 37.1 del Reglamento del Congreso). De allí que la adherencia de un congresista a un grupo parlamentario expresa la filiación de este hacia una determinada ideología y/o proyecto político, que además tuvo la preferencia del electorado. Asimismo,* ***existen tantos grupos como programas políticos ganadores de la simpatía de un sector representativo de la población que se concentran finalmente en el Congreso y atienden a un criterio de representación proporcional (artículo 187 de la Constitución)****.*
> *c)* ***Un congresista que actúa bajo el respaldo de un grupo parlamentario, lo hace partiendo de una cuota de legitimidad que detenta dicho grupo, y que se refiere al apoyo ciudadano expresado en las urnas****. Ciertamente, como lo expresa el demandado, esta situación es una manifestación del principio de democracia representativa. (...)* [Énfasis agregado]

Es precisamente la lectura del artículo 187 de la Constitución el cual identifica a nuestro sistema electoral para el Congreso, al tratarse de un órgano pluripersonal, como uno de representación proporcional, el que le permite respaldar el vínculo existente entre los partidos políticos que participan de la contienda electoral y los grupos parlamentarios que deben formarse una vez que se hayan definido específicamente a los candidatos que se convirtieron en congresistas. Como sostiene el TCP, subyace una exigencia de que la conformación de los grupos parlamentarios fortalezca a los partidos políticos al interior del Congreso.

Lo anterior tiene plena coherencia si consideramos que no se otorga al electorado la posibilidad de votar por la conformación de los grupos parlamentarios dentro del Congreso, no porque se trate de figuras completamente disociadas, sino más bien porque existe una expectativa legítima de que estos se conformen de acuerdo a los escaños obtenidos por cada fuerza política.

Difícilmente podría sostenerse que el electorado le otorga su respaldo a la lista de candidatos del partido "A" para que, una vez elegidos y dentro del Congreso, se unan al grupo parlamentario del partido "B" con el cual compitieron en el proceso electoral o decidan crear el nuevo grupo parlamentario "X" junto con congresistas de distintas filiaciones partidarias que no guarda relación con ningún partido político y que nunca participó como colectivo de la contienda electoral.

Por lo cual, el texto sustitutorio prevé que los grupos parlamentarios se conformen por los partidos o alianzas electorales que lograron representación en el Congreso, específicamente conforme al resultado de las elecciones generales, de manera que, cuando menos a la fecha de instalación del primer periodo ordinario de sesiones la conformación de los grupos parlamentarios sea reflejo de los resultados electorales.

Asimismo, y en concordancia con la modificatoria a la Ley de Organizaciones Políticas que incorporó el artículo 13-B, dado que las alianzas electorales que obtengan representación deben mantenerse durante el periodo correspondiente, los congresistas que fueron elegidos a través de estas tampoco pueden constituir un grupo parlamentario separado, pues fue la unión que se formó en el periodo electoral que les permitió superar la barrera electoral y alcanzar un escaño en el Congreso, por lo que también asiste una expectativa legítima del electorado de que actúen orgánicamente dentro de este como grupo

parlamentario, de manera que las alianzas electorales no se traduzcan únicamente en instrumentos de acceso al Congreso para que una vez dentro los componentes de la alianza se disuelvan y actúen por separado.

**e) El grupo parlamentario mixto**

Desde la entrada en vigencia de la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR publicada el 15 de setiembre de 2017, cuya constitucionalidad fue ratificada por el TCP mediante su Sentencia del 10 de julio de 2018 (Exp. 0001-2018-PI/TC), hasta la fecha de emisión del presente predictamen la figura del "Grupo Parlamentario Mixto" previsto en el numeral 6 del artículo 37 modificado por la Resolución Legislativa en mención, nunca ha sido utilizada para la formación de dicho grupo en el seno del Congreso de la República.

La situación antes descrita no permite siquiera hablar de una norma en "desuso", pues para ello sería necesario que en los casi cinco años de su vigencia hubiese sido aplicada al menos una vez. La pregunta sobre si existiría un defecto en el origen de la figura puede plantearse legítimamente ante su nula aplicación en el tiempo, y a la vez incorporar en dicho cuestionamiento la incidencia del TCP al delimitar los derechos que asisten a los congresistas tránsfugas.

La STC del Exp. 0006-2017-PI/TC es la primera en hacer referencia al "Grupo Parlamentario Mixto", al señalar en el extremo referido al derecho a la participación política, que, ante los casos de disidencia política donde no se verifique la existencia de un móvil reprochable:

> *(...) se pueden establecer medidas como la creación de un Grupo Mixto en donde se regule claramente sus atribuciones, las que pueden ser menores en comparación con los grupos parlamentarios originales respecto de aquellas funciones y competencias en los que sí sea necesario atender a la cuota de proporcionalidad de representatividad que tiene el grupo parlamentario (por ejemplo, en la elección de cargos en la Mesa Directiva, Junta de Portavoces, presidencias de comisiones, etc.) (...)*[65]

[65] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 132.b.

Es luego de la emisión del fallo que hace referencia al grupo parlamentario mixto que el Poder Legislativo emitió la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, la cual incorpora el siguiente numeral al artículo 37 del Reglamento del Congreso:

> *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:*
> *(...) 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.*

La constitucionalidad de la referida Resolución Legislativa fue analizada por el TCP en la Sentencia del Exp. 0001-2018-PI/TC en la que además de declarar infundada la demanda, se realizaron alcances adicionales sobre el grupo parlamentario mixto, que se recogen a continuación:

> *61. (...) En esencia, se trata de grupos de carácter residual, en el que son incorporados aquellos congresistas que no tengan alguna ubicación en un grupo parlamentario. (...)*
> *62. En el modelo peruano, la única mención que existe a los grupos parlamentarios en general es aquellas que se encuentra en el artículo 101 de la Constitución (...). No existe, por el contrario, mención alguna a la noción de grupo parlamentario mixto, el cual es una creación estrictamente infra-constitucional. (...)*
> *66. En tal sentido, la regulación de un Grupo Parlamentario Mixto, en la práctica, refleja el acatamiento de la sentencia emitida por este Tribunal. (...)*

Sin perjuicio de reconocer la constitucionalidad de la regulación del grupo parlamentario mixto, el TCP resalta que no podría obligarse al tránsfuga legítimo a que se traslade a dicho grupo, sino que la adhesión a este únicamente será una de las alternativas habilitadas al tránsfuga, pues podrá adherirse a otro grupo o formar un nuevo grupo parlamentario. Es decir, aun cuando no declara la inconstitucionalidad del grupo mixto, sostiene que esta no será el único punto de llegada para el tránsfuga, sino una opción más que tiene disponible.

Es el carácter alternativo establecido por el TCP, no así por la norma, el que mejor explica la inutilización del grupo parlamentario mixto, pues al tratarse de un grupo al que se pueden adherir libremente los tránsfugas y cuenta con derechos análogos a los del grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas al inicio del periodo parlamentario, no representa ninguna ventaja para quien ya acordó su adhesión a otro grupo o que reuniéndose con otros cuatro congresistas de cualquier filiación política puede constituir su propio grupo parlamentario en cualquier oportunidad durante el periodo parlamentario, en el que no vería sus atribuciones limitadas como en el Mixto y en el que decidirá quién se puede adherir a este una vez constituido.

En este caso, ha sido la evidencia la que respalda la conclusión anteriormente señalada, pues además de acentuarse el fenómeno del transfuguismo con la emisión de la Sentencia del Exp. 0006-2017-PI/TC, en la totalidad de casos registrados desde la entrada en vigencia la Resolución Legislativa N° 003-2017-2018-CR en los que el tránsfuga no se mantuvo en la condición de "no agrupado", los congresistas optaron por constituir nuevos grupos parlamentarios o adherirse a grupos parlamentarios ya existentes, lo que respalda la hipótesis de que la incorporación al grupo parlamentario mixto se presenta como desventajosa frente al resto de alternativas.

La anterior conclusión y el sentido de la Sentencia no se ha visto exenta de críticas, pues desde el propio TCP encontramos el voto singular del Magistrado Sardón de Taboada quien hace notar que, a su criterio, aunque la sentencia declara la demanda infundada, en realidad la declara fundada, al decir una cosa, pero hacer otra. Sostiene que, en su oportunidad, la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR fue declarada inconstitucional por no distinguir entre tránsfuga legítimo e ilegítimo, mientras que la segunda reforma tampoco incorporó dicha distinción, sin embargo, no se declaró fundada la demanda al salvar la constitucionalidad vía interpretación.

SARDÓN se plantea cómo es que no pudo salvarse la constitucionalidad de la primera reforma en la Sentencia del Exp. 0006-2017-PI/TC cuando sí fue posible hacerlo en el caso de la Sentencia emitida respecto de la segunda reforma. Para el ex magistrado la respuesta radica en que la interpretación realizada en esta STC (Exp. 0001-2018-PI/TC) en realidad no puede ser calificada como tal. Pues al declarar infundada la demanda, siempre que se interprete que la renuncia en supuestos de disidencia por razones de conciencia no se

encuentre prohibida, el TCP añade que *"De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo Grupo Parlamentario o adherirse a uno ya existente"*. Acotación frente a la cual el ex tribuno se pregunta lo siguiente:

> *(...) ¿Qué parte del nuevo artículo 37, antes glosado, da pie para efectuar tal interpretación? Ninguna. Esto no es una interpretación sino una modificación de la norma. Rompiendo el principio de corrección funcional, se usurpa la función legislativa reservada por la Constitución para el Congreso de la República.*
>
> *La interpretación constitucional consiste en identificar los significados posibles que se desprenden de un texto y, luego descartar los que colisionan con la Constitución y dejar en pie solo los que resultan consistentes con ella. Aquí se añade a la norma algo que no es susceptible de extraerse de ella.*[66]

Ciertamente si la disposición cuestionada preveía una restricción para la creación de nuevos grupos parlamentarios, que incluye los casos de expulsión revocada por vulneración al debido procedimiento o derechos contenidos en el reglamento interno del grupo parlamentario, tal como se desprende de la lectura conjunta con el numeral 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso cuya constitucionalidad también se ratificó, difícilmente se puede considerar que la habilitación para dicha creación precisamente se desprenda de una interpretación conforme con la Constitución, si finalmente el TCP desestimó que la modificación del Reglamento del Congreso contenida en la Resolución 003-2017-2018-CR sea inconstitucional.

Una segunda crítica viene dada desde un análisis de coherencia interna de las propias Sentencias, entendida como un elemento que permite verificar si aquello que se decide se deriva de las premisas establecidas por el propio juez en su fundamentación[67]. Pues desde la Sentencia del Exp. 0006-2017-PI/TC se sostiene que es necesario y posible adoptar medidas de desincentivo a conductas tránsfugas, inclusive en los casos que considera como "transfuguismo legítimo", así se encuentra:

---

[66] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Voto singular del Magistrado Sardón de Taboada en la Sentencia recaída en el expediente 0001-2018-PI/TC de fecha 10 de julio de 2018.
[67] Tribunal Constitucional del Perú (2022). Sentencia N° 173/2022 recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 19 de abril de 2017. Fundamento Jurídico 3.

> *101. (...) En el primer supuesto bien puede el legislador aplicar una política de desincentivos al transfuguismo legítimo, a través de restricciones razonables y proporcionales a las atribuciones de los Congresistas. (...)*
> *103. Lo antes expuesto, sin embargo, no quiere decir que este Tribunal cuestione la necesidad de adoptar medidas para desincentivar conductas tránsfugas (...)*
> *202. El Tribunal recuerda que incluso las prácticas de lo que aquí se ha denominado como "transfuguismo legítimo" pueden ameritar la adopción de medidas de desincentivo por parte del Congreso, siempre y cuando ellas no incidan en las atribuciones fundamentales del parlamentario*

Es precisamente al describir el "Grupo Parlamentario Mixto" que el TCP concretiza cuáles serían estas "restricciones razonables y proporcionales a las atribuciones de los Congresistas" que pueden aplicarse al "tránsfuga legítimo", pues reconoce que estas pueden ser menores en lo referido a competencias en las que se necesario atender la cuota de proporcionalidad tales como la elección de cargos en Mesa Directiva, Junta de Portavoces o presidencia de Comisiones,

Es así que, siguiendo los parámetros establecidos en la Sentencia, el Congreso de la República implementó una medida de desincentivo al "transfuguismo legítimo" delimitando las alternativas de los congresistas que renuncien a su grupo parlamentario por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno, únicamente a dos: i) incorporarse a otro grupo parlamentario; o, ii) integrarse al "grupo parlamentario Mixto", creado precisamente con atribuciones menores como había habilitado el TCP.

No obstante, al resolver el caso e incorporar a través de una STC interpretativa también la alternativa de "conformar un grupo parlamentario", a pesar de declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad, el TCP materialmente crea un escenario en el que el "tránsfuga legítimo" puede hacer lo siguiente luego de abandonar su grupo parlamentario:

a) Adherirse a un grupo parlamentario existente.
b) Conformar un nuevo grupo parlamentario.
c) Integrarse al grupo parlamentario mixto.

La situación antes descrita implica que el "tránsfuga legítimo" básicamente puede hacer lo mismo que un congresista, que nunca renunció a su partido político o alianza electoral,

puede hacer al inicio del periodo parlamentario, quien se limita a conformar el grupo parlamentario correspondiente al partido político a través del cual alcanzó un escaño. No obstante, el "tránsfuga legítimo" podrá conformar nuevos grupos parlamentarios en cualquier momento de su mandato, ya no solo al inicio del periodo parlamentario, adherirse a otro grupo parlamentario o al "grupo parlamentario mixto", también en cualquier momento.

Paradójicamente, la interpretación del TCP que amplió las atribuciones del "tránsfuga legítimo" termina diluyendo por completo el desincentivo al transfuguismo que este mismo señaló que era necesario y posible incorporar por parte del legislador, pues ya no solo iguala los derechos y atribuciones del "tránsfuga legítimo" a los del "no tránsfuga", sino que el primero supera al segundo al contar con más alternativas que puede ejercer en cualquier momento de su mandato. Es de ese modo que el propio TCP termina realizando una "discriminación por indiferenciación", lo cual condenó en la Sentencia del Exp. 0006-2017-PI/TC, ya que para todos los efectos termina generando que el "tránsfuga legítimo" sea tratado como igual del "no tránsfuga".

Quizá lo anterior no resulte evidente de la Sentencia interpretativa desde un aspecto formal cuando invita en su lectura a considerar que los añadidos interpretativos solo buscan salvar la constitucionalidad de la norma en análisis; sin embargo, lo es desde un aspecto material, porque al permitir al "tránsfuga legítimo" conformar un nuevo grupo parlamentario distinto a los ya creados al inicio del periodo parlamentario o adherirse a un grupo parlamentario ya existente, tácitamente lo habilita sin ninguna restricción para:

- Ser designado como Portavoz.
- Ser designado miembro de la Comisión Permanente.
- Ser designado miembro del Consejo Directivo.
- Elegir y postular a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones.

Es decir, puede hacer todo lo que un congresista "no tránsfuga" puede hacer como parte de su grupo parlamentario, por lo que materialmente la Sentencia interpretativa genera que no existan restricciones a los derechos funcionales de los "tránsfugas legítimos" a pesar que el propio TCP señaló que aquellas funciones que atiendan a la cuota de proporcionalidad de representatividad que tiene un grupo parlamentario original, como la

designación en la Junta de Portavoces o la elección de cargos en la Mesa Directiva, podían ser objeto de restricción[68].

Tomando en consideración lo anterior, la propuesta planteada en el predictamen se armoniza con la conservación del número mínimo de congresistas para la conformación de grupos parlamentarios propios, así como la obligación de conformar estos en relación a los partidos políticos o alianzas electorales a través de los cuales los candidatos fueron elegidos congresistas. Por lo que no deja de lado que haya congresistas a los que el electorado les haya otorgado voz propia y en consecuencia haya legitimado su programa político al alcanzar representación en el Congreso, a pesar de no alcanzar el umbral mínimo para la conformación de grupo propio.

Por lo cual, en una concepción del grupo parlamentario mixto como instrumento para garantizar la representación de las minorías que alcanzaron respaldo electoral suficiente para obtener escaños en el Congreso, más no para conformar grupo propio, se plantea que este reúna únicamente a los congresistas que se encuentren dentro del supuesto antes descrito, es decir, no alcanzar los cinco (5) miembros que hayan llegado al Parlamento a través del mismo partido político o alianza electoral.

Esta configuración del grupo parlamentario mixto prevé que no sea convertido en un espacio de confluencia de quienes logrando representación en el Congreso no pudieron formar grupo parlamentario, **con aquellos congresistas que sí lograron conformar un grupo parlamentario propio pero que posteriormente lo abandonaron**, inclusive en los casos "transfuguismo legítimo", al tratarse de supuestos de hecho sustantivamente diferentes que podrían hacer disfuncional el grupo parlamentario mixto como vehículo de representación para grupos minoritarios.

La concepción del grupo parlamentario mixto en los términos antes señalados ha sido recogida en el derecho comparado dispensando un tratamiento diferenciado a los casos de transfuguismo a quienes concede la condición de "no adscritos". Así se encuentra que el Reglamento del Parlamento de Cataluña señala lo siguiente:

*Artículo 29. El Grupo Mixto*

[68] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 132.b.

*1. Los miembros del Parlamento que, de conformidad con lo establecido por el artículo 26, no se integran en ningún grupo parlamentario en los plazos establecidos quedan incorporados al Grupo Mixto.*
*2. El Grupo Mixto tiene los mismos derechos que los demás grupos parlamentarios y participa del mismo modo en la actividad del Parlamento* ***cuando está integrado por miembros que cumplen los requisitos establecidos por el artículo 26.1 y 3 pero que, al no alcanzar el número de miembros exigidos****, no pueden constituir un grupo parlamentario. Estos derechos no se alteran aunque se incorporen otros miembros. (...)*

*SECCIÓN SEGUNDA*
*Los diputados no adscritos*

*Artículo 34. Condición y derechos*
*1. Los diputados que abandonen su grupo o que sean expulsados del mismo han de pasar a tener la condición de miembros no adscritos durante toda la legislatura, salvo que se reincorporen al grupo parlamentario de origen, con el consentimiento previo y expreso del portavoz correspondiente.*

En el mismo sentido, el Reglamento de las Cortes de Castilla – La Mancha dispone lo siguiente:

*TÍTULO III*
*DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS*
*Artículo 24*
*1. El número que da derecho a constituir un Grupo Parlamentario es el de tres Diputados.*
*Podrán igualmente constituir Grupo Parlamentario los Diputados de una formación política que haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos, el 5% de los votos válidos en el conjunto de la Región.*
*2. Ningún Diputado podrá pertenecer a más de un Grupo Parlamentario, debiendo integrarse en el que se corresponda con la formación política por la que hubiere sido elegido. (...)*

*Artículo 25*

*(...) 4. Los Diputados que conforme a lo establecido en el presente artículo no queden incorporados a un Grupo Parlamentario pasarán a formar parte del Grupo Mixto, si fueran tres o más. En caso contrario tendrán la consideración de Diputados «no adscritos». (...)*

*Artículo 28*
*1. Los Diputados dejarán de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieran adscritos por voluntad expresa del propio Diputado, o por expulsión del Grupo Parlamentario, excepción hecha del Grupo Parlamentario Mixto.*
*En ambos casos se comunicará por escrito al Presidente de las Cortes.*
*2. El Diputado que por alguna de las causas señaladas dejara de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuviera adscrito, pasará a tener en todo caso la condición de Diputado "no adscrito", no pudiendo ser incorporado a ningún otro Grupo Parlamentario durante la legislatura.*

De tal manera, la propuesta recogida en el texto sustitutorio configura el grupo parlamentario mixto como aquel espacio reservado para que los partidos políticos o alianzas electorales que alcanzaron representación en el Congreso con menos de cinco (5) miembros puedan articularse en el quehacer congresal como el resto grupos parlamentarios con una participación que se corresponda proporcionalmente con el respaldo electoral obtenido.

**f) Restricción a la adhesión a grupos parlamentarios ya existentes y a la creación de nuevos grupos parlamentarios**

El sistema electoral ha sido diseñado bajo una lógica de representación proporcional, el cual no se agota en el proceso electoral, sino que también se reproduce en el funcionamiento del Congreso instalado con los representantes elegidos, lo cual se desprende de las siguientes disposiciones recogidas en el Reglamento del Congreso:

***El Consejo Directivo del Congreso***
***Artículo 30.-*** *El Consejo Directivo está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. A cada Directivo-Portavoz titular corresponderá un suplente elegido por cada Grupo Parlamentario. En la*

*conformación del Consejo Directivo,* ***se cuidará procurando guardar similar proporcionalidad a la que exista entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso****. Tiene las siguientes funciones y atribuciones: (...)*

***Las Comisiones, Definición y Reglas de Conformación***
***Artículo 34.-*** *(...)* ***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.*

***Organización***
***Artículo 36.- Los miembros de las Comisiones eligen de su seno a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que las componen****. (...)*

***Comisión Permanente del Congreso***
***Artículo 42.-*** *(...) La Comisión Permanente está presidida por el Presidente del Congreso y* ***está conformada por no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario (...)***

Se utiliza similar redacción en los artículos 88 y 89 referidos a la conformación de comisiones de investigación y de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. Por lo cual, debe entenderse las referencias a la proporcionalidad en el Reglamento del Congreso como recordatorios de la voluntad del Congreso Constituyente Democrático sobre la forma en la que busca que opere regularmente el Congreso de la República, es decir, como una confluencia de las fuerzas políticas que compitieron en elecciones por las preferencias del electorado, el mismo que determinó el peso específico que tendrá cada una de estas fuerzas a través del número escaños alcanzados por cada partido.

Bajo esa lógica, es que el propio TCP reconoce que el abandono del congresista no solo de su grupo parlamentario, sino también de su partido político, incide en el ejercicio del mandato representativo al haber obtenido su escaño también por formar de una formación

política con un programa electoral determinado, para luego recoger la siguiente cita de la Corte Constitucional de Colombia:

> *(...) El político que cambia de partido o movimiento político no solo defrauda al elector, sino que cuestiona la legitimidad democrática de su mandato representativo, por la simple razón que el partido o movimiento de acogida no lo tuvo en su lista única al momento de la elección y por ende, los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyarlo, en tanto integrante de esa agremiación política*[69] *(...)*

Parte de las modificaciones introducidas mediante la Resolución Legislativa N° 007-2016-2017-CR comprende la redacción el literal d) del artículo 22 del Reglamento del Congreso, el cual introdujo un requisito para el ejercicio del derecho de los congresistas de postular y elegir a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo, el cual consiste en que el congresista sea miembro de un grupo parlamentario.

A diferencia de otros extremos de la Resolución Legislativa, la modificación del artículo 22 del Reglamento del Congreso recibió el respaldo del TCP al ratificar su constitucionalidad en el Exp. 0006-2017-PI/TC. Los fundamentos expuestos en dicha oportunidad resultan claves para entender los motivos por los cuales la pertenencia a un grupo parlamentario es necesaria para el ejercicio de determinadas atribuciones que se derivan específicamente de la representación proporcional, es por ello que señala lo siguiente:

> *171. (...) la necesidad de que formen parte de un Grupo Parlamentario, resulta razonable, puesto que* ***los órganos y espacios mencionados requieren expresar en su conformación a las fuerzas políticas que tienen presencia en el Parlamento, de manera proporcional a los escaños obtenidos en las urnas****.*
>
> *172. Inclusive, como dijimos supra,* ***es posible que el legislador****, de acuerdo a su margen de discrecionalidad,* ***contemple la posibilidad de establecer restricciones en el ejercicio de los derechos funcionales de aquellos congresistas que se separen de sus grupos parlamentarios****, siempre y cuando el derecho funcional esté vinculado directamente con su pertenencia a un grupo parlamentario.* ***Ello determina que existan:*** *i) un grupo de derechos inherentes a la función congresal, que no*

[69] Corte Constitucional de Colombia (2010). Sentencia C-303/2010 de fecha 28 de abril de 2010. Fundamento 18.5

*pueden ser restringidos porque desnaturalizaría el mandato parlamentario; ii)* ***un grupo de derechos funcionales vinculados con la pertenencia a una fuerza política con una representación proporcional en el Congreso, que sí podría ser modulado*** *(...)*

*174. Pero* ***el sistema de representación proporcional*** *no solo tiene implicancias en el acceso a la función pública congresal, sino que* ***constituye el criterio fundamental que guía la organización de trabajo en el Poder Legislativo. De allí que existan mayorías y minorías parlamentarias cuyo peso a la hora de toma de decisiones políticas se fundamente en su grado de representatividad proporcionalidad obtenida en las urnas****, lo que implica además la vigencia del principio de democracia representativa en dicho ámbito.* ***En esa línea de razonamiento, es posible que la respuesta ante el transfuguismo pueda implicar la adopción de restricciones al ejercicio de los derechos funcionales de los congresistas, toda vez que dicho fenómeno implica ciertamente variar de manera unilateral la proporcionalidad de las fuerzas políticas que tienen presencia en el Parlamento, con el traspaso de un congresista de un grupo a otro****.* (Énfasis agregado)

El último párrafo antes señalado repara precisamente en que el traspaso de un congresista de un grupo parlamentario a otro no se trata de una acción inocua ni mucho menos irrelevante para el funcionamiento del Parlamento, aun si cuenta con la venia del grupo parlamentario de recepción, pues cualquiera sea el motivo que dio lugar a dicho movimiento, inevitablemente este altera la proporcionalidad de las fuerzas políticas.

En ese sentido, la posibilidad de ser elegido para un cargo en la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones, así como ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo, no se resuelve con la pertenencia del congresista a cualquier grupo parlamentario del Congreso, pues ello implicaría permitir pasivamente la alteración de la representación proporcional y no brindar una adecuada protección a la democracia representativa.

Entonces ¿cuál sería el inconveniente de que un congresista sea elegido por el partido "A" pero integre el grupo parlamentario conformado por los congresistas elegidos por el partido "B" si finalmente pertenece a un grupo parlamentario? La respuesta nos la brinda el propio

TCP, pues reconoce como fin legítimo el garantizar los principios de democracia representativa y representación proporcional, pero ¿cómo los garantiza?

> *(...)* ***al buscar que los grupos parlamentarios originales*** *– creados al inicio de la legislatura –* ***mantengan su nivel de representatividad*** *inicial, que es además* ***aquel que se expresó en las urnas por la ciudadanía***[70]*. (...)*
>
> ***Un congresista que actúa bajo el respaldo de un Grupo Parlamentario, lo hace partiendo de una cuota de legitimidad que detenta dicho grupo, y que se refiere al apoyo ciudadano expresado en las urnas****. Ciertamente, como lo expresa el demandado, esta situación es una manifestación del principio de democracia representativa.*[71]

De tal manera, una conformación de los grupos parlamentarios que resulte compatible con los principios de democracia representativa y representación proporcional requiere lo siguiente:

a) Que los resultados electorales determinen el número de formaciones políticas (partidos políticos o alianzas electores) que superaron la barrera electoral y participarán del Congreso.
b) Que los resultados electorales determinen el número específico de escaños que le corresponden a cada una de las formaciones políticas y los candidatos que los ocuparan.
c) Que toda formación política que alcance los cinco congresistas forme grupo parlamentario en el Congreso con la totalidad de candidatos electos a través de esta.
d) Cuando la conformación de un órgano de la Organización Parlamentaria procure la aplicación del principio de proporcionalidad, esta se determine a partir de los resultados electorales obtenidos por las formaciones políticas convertidas en grupos parlamentarios en el seno del Congreso.

Por lo cual, la estabilidad del número de miembros de los grupos parlamentarios constituye una condición esencial para que estos puedan cumplir con el deber de mantener el nivel de representatividad obtenido en las urnas del que habla el TCP, por lo que el traslado de congresista de uno a otro efectivamente altera la proporcionalidad.

---

[70] Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC de fecha 29 de agosto de 2017. Fundamento Jurídico 97.a)
[71] Ibídem. Fundamento jurídico 196.c)

Lo anterior se puede ejemplificar de la siguiente manera: Realizadas las elecciones, cuatro formaciones políticas superaron la barrera electoral, el Partido "A" con 50 escaños, el Partido "B" con 35 escaños, el Partido "C" con 25 escaños y el Partido "D" con 20 escaños, por lo que cada uno pasó a formar su respectivo grupo parlamentario y alguno de los órganos de la Organización Parlamentaria que procuran guardar similar proporcionalidad a la existente entre los grupos parlamentarios se conformaron de la siguiente manera:

| Grupo Parlamentario | Pleno | Presidencias de Comisiones (24) | Comisión Permanente (26 miembros) | Comisión Ordinaria (26 miembros) |
|---|---|---|---|---|
| **A** | 50 (38.4%) | 9 | 10 | 10 |
| **B** | 35 (26.9%) | 6 | 7 | 7 |
| **C** | 25 (19.2%) | 5 | 5 | 5 |
| **D** | 20 (15.4%) | 4 | 4 | 4 |

Para el segundo periodo anual de sesiones, 25 congresistas del grupo parlamentario "A" manifiestan haber experimentado una mutación ideológica personal pues, si bien en el programa electoral que defendieron en las urnas promovían el rol subsidiario del Estado en la actividad empresarial, ahora consideran que este no debe tener dicho carácter, por lo que estiman que los asiste un motivo legítimo para renunciar a su grupo de origen y adherirse al grupo parlamentario "D". Siendo así, los órganos quedan conformados de la siguiente manera:

| Grupo Parlamentario | Pleno | Presidencias de Comisiones (24) | Comisión Permanente (26 miembros) | Comisión Ordinaria (26 miembros) |
|---|---|---|---|---|
| **A** | 25 (19.2%) | 5 | 5 | 5 |
| **B** | 35 (26.9%) | 6 | 7 | 7 |
| **C** | 25 (19.2%) | 5 | 5 | 5 |
| **D** | 45 (34.6%) | 8 | 9 | 9 |

El traslado de grupo parlamentario de los congresistas que al basarse en un motivo que el TCP cataloga como legítimo, altera sustancialmente la representatividad de las formaciones políticas dentro del Congreso, en contraste con los resultados electorales, pues la proporcionalidad varia casi en un 20%, lo cual no solo se traduce en el Pleno, sino también

en un incremento sustancial (el 50% a más) del número de Comisiones que ahora debe presidir el grupo "D", así como de miembros en la Comisión Permanente y las Comisiones Ordinarias.

Como se aprecia, la plena libertad de los congresistas renunciantes para adherirse a otros grupos parlamentarios trae como pasivo la lesión de los principios de democracia representativa y la representación proporcional que también debe tutelar el Estado y los sacrifica respecto de los electores que manifestaron su voluntad en las urnas para delimitar la representatividad de las formaciones políticas de una forma determinada que no debe ser alterada por los congresistas.

Lo anterior no se limita a un aspecto de estabilidad numérica o de porcentajes, pues bien podría darse el caso en el que cinco congresistas del grupo parlamentario "A" renuncian y pasan al "D", mientras que otros cinco congresistas de dicho grupo renuncian y se adhieren al grupo parlamentario "A", el que formalmente ambos grupos conservan su número de miembros y porcentajes; sin embargo, la composición específica de estos también es relevante, pues el electorado determinó no solo el número de escaños que debe obtener la formación política "A", sino también qué personas son las que van a ocupar estos.

Sobre ello reflexiona adecuadamente la Corte Constitucional de Colombia al señalar que la renuncia para cambiar de grupo parlamentario configura un fraude, pues al elegir un programa, la expectativa del electorado es que el congresista elegido lo defienda a través del grupo parlamentario que represente a la formación política, sumado a lo cual no solo se defrauda al elector que también se cuestiona la legitimidad del mandato representativa, pues en el caso del grupo Parlamentario que recibe al renunciante nunca lo tuvo en su lista, por lo que los ciudadanos no tuvieron oportunidad de apoyar su candidatura en dicha formación política en específico.

Ello explica cómo es que aun si el grupo parlamentario "D" conserva su número de miembros y su proporcionalidad en el Congreso luego de recibir a congresistas renunciantes del grupo "A", estos nuevos miembros del grupo no cuentan con legitimidad para representarlo en los distintos órganos como la Comisión Permanente, Consejo Directivo o en la Presidencia de Comisiones Ordinarias, pues en el seno del grupo parlamentarios se contará con dos tipos de miembros:

a) Los que fueron elegidos en la lista de la formación política que compitió en elecciones, alcanzó los escaños en el Congresos y en virtud a esta conformaron grupo parlamentario.
b) Los que se unieron al grupo parlamentario sin ser elegidos a través de la formación política que dio lugar a este y por ende no compitieron nunca con otros candidatos de la misma lista.

Lo anterior es completamente compatible con las reglas previstas en la Ley N° 28094 Ley de Organizaciones Políticas que en su artículo 24-A señala lo siguiente:

> *Solo el afiliado que tenga como mínimo un año de afiliación a la fecha límite de la convocatoria a elecciones generales, regionales y municipales puede postular para ser candidato en una elección primaria. El incumplimiento de esta exigencia invalida la candidatura individual. La organización política puede establecer mayores requisitos a los señalados en la presente disposición.*

En ese sentido, el miembro del grupo parlamentario descrito en el literal a), necesariamente debió cumplir con un periodo mínimo de un año afiliación a la formación política previo a la convocatoria a elecciones generales, para tan solo encontrarse habilitado a participar de las elecciones primarias. Por lo cual, solo este tipo de miembro se encuentra legítimamente habilitado a postular y ser elegido a cargos en la Mesa Directiva o Comisiones o ser designado en Consejo Directivo o Comisión Permanente, pues por muy receptivo que sea el grupo parlamentario con los congresistas renunciantes de otros grupos, lo cierto es que estos últimos solo pudieron conseguir la legitimidad de origen para representarlo en los órganos del Congreso mediante el respaldo de la población en las urnas, independientemente de lo atendibles que resulten los motivos por los cuales decidieron renunciar.

Cuando en su análisis de la participación política el TCP resalta que el ejercicio de la función parlamentaria está supeditado casi en su totalidad a la participación en un grupo parlamentario, por lo que considera que restringir la creación de nuevos grupos parlamentarios o la adhesión a grupos ya existentes a los renunciantes, omite considerar la armonía de esta habilitación con la Ley de Organizaciones Políticas y con el principio de democracia representativa.

Nuevamente, la habilitación del TCP al renunciante para adherirse a un grupo parlamentario ya existente genera materialmente un caso de discriminación por indiferenciación con los miembros originales del grupo que fueron candidatos por la formación política en el proceso electoral.

Por ejemplo: Puede darse el caso del congresista que obtuvo una curul en la circunscripción electoral de Tacna como el número 2 de la lista presentada por la formación política "A", que además ganó los dos escaños correspondientes a dicho distrito electoral. Sin embargo, luego de haber constituido el grupo parlamentario "A" dentro del Parlamento, renuncia al tener una discrepancia de carácter personal con su grupo, que estima como causa legítima y se adhiere al grupo parlamentario "D" que solo alcanzó un 2% de votos para el Congreso en Tacna y no obtuvo ningún escaño, por lo que de haber participado como candidato bajo las siglas de la formación política "D" probablemente no hubiese sido elegido. Sin embargo, ya dentro del grupo parlamentario "D" es designado como miembro de la Comisión Permanente en representación del grupo, dejándose de lado a miembros que sí compitieron en elecciones como candidatos de "D" y alcanzaron curules en sus respectivos distritos electorales, cuando "X" no debió encontrarse habilitado para ejercer representación de "D" en órganos al carecer legitimidad de origen.

La idea de restringir la posibilidad de que los congresistas que abandonan sus grupos parlamentarios originales es respaldada por LANDA, quien considera la medida adecuada independientemente de la motivación del congresista para apartarse de su grupo, pues este debe mantener la lealtad política y desarrollar su representatividad en el marco programático de su el partido que precisamente lo llevó al Congreso, por lo que sostiene que:

> *(...) En este sentido, se debería incorporar en el Reglamento del Congreso la prohibición de los partidos políticos y/o grupos parlamentarios de recibir activa o pasivamente a los tránsfugas y, más aún, prohibir la cooptación de tránsfugas para obtener una mayoría parlamentaria o cambiarla ilegítimamente (...)*[72]

Por su parte, la conservación de la proporcionalidad como garantía del principio de democracia representativa no solo corresponde a una conclusión aislada del presente documento, sino que a nivel doctrinario también cuenta con el respaldo de la profesora

[72] LANDA ARROYO, César. Op. Cit. Pág. 14

TOMÁS quien señala que no se plantearía ningún problema si la composición de las Comisiones Parlamentarias fuera la misma durante toda la legislatura:

> *(...) pero lo cierto es que el transfuguismo, al alterarla, provoca modificaciones en la composición de las Comisiones: Siempre de miembros concretos e incluso en ocasiones del número de miembros que corresponden a cada Grupo Parlamentario. Aunque la primera consecuencia resulta, además de necesaria según la normativa vigente, lógica, quizá pudiera plantearse de lege ferenda que los cambios de grupo que pudieran realizar los parlamentarios no alterarán el número de miembros que correspondió a cada grupo al inicio de la legislatura (...) De este modo, la composición de las Comisiones reflejará la composición inicial de las Cámaras, y por tanto, la voluntad manifestada por los electores (...)*[73]

Toda la fundamentación desarrollada se aplica también a la restricción para la creación de nuevos grupos parlamentarios. Pues, tanto la alteración del grupo parlamentario de recepción a nivel de número de miembros, así como en la identidad de estos, contraviene la democracia representativa, la proporcionalidad de las fuerzas políticas y la legitimidad del mandato representativo de quien se traslada; sin embargo, ocurren dentro de un grupo parlamentario que finalmente se deriva de una formación política que participó de elecciones y obtuvo un lugar en el Congreso; sin embargo ¿pasa lo mismo con los nuevos grupos parlamentarios?

En el caso de los grupos parlamentarios originales que se ven modificados por la recepción de congresistas renunciantes de otros grupos, conservan cuando menos la legitimidad de representatividad de sus miembros originales; no obstante, esta situación no se replica en la conformación de nuevos grupos parlamentarios, pues ya ni siquiera se cohabita el grupo con miembros originales elegidos por la fuerza política que recibió respaldo en las urnas y dio lugar al grupo parlamentario.

Si ya de por sí se distorsiona la voluntad del electorado al alterar el número y composición de un grupo parlamentario original, la creación de uno nuevo por parte de antiguos miembros de otros grupos representa una creación completamente artificial que tampoco resulta concordante con la Ley de Organizaciones Políticas, pues el ideario, plan y

[73] TOMÁS MALLÉN, Beatriz. Op. Cit. Pág. 301 y 302.

programa que este nuevo grupo pueda tener nunca fueron planteadas al electorado bajo las siglas de esta nueva formación política para que le brinde su respaldo, sus miembros nunca estuvieron afiliados a la formación política con la que se tendría que vincular, pues en su momento todos postularon por otras formaciones con grupos parlamentarios propios a los que ya pertenecen, de manera que nunca se podrá sostener que esta creación cuenta con un nivel de representatividad inicial y que este fue expresado en las urnas por la ciudadanía.

Recuérdese que los congresistas no trasladan individualmente porcentajes de representación como si se tratasen de postulaciones independientes y desvinculadas toda formación política. Por ello, cabe recordar aquí lo señalado por el TCE en su STC 64/2002 sobre la imposibilidad de que un congresista pueda invocar individualmente el porcentaje de votos o respaldo electoral obtenido por la formación política para constituir más de un grupo parlamentario en el Congreso por parte de quienes fueron candidatos de una misma formación política, es decir, el respaldo electoral que legitima la creación de un grupo parlamentario, se queda con los congresistas que conformaron el grupo parlamentario original y los renunciantes no pueden tomar porciones de ese respaldo para crear otros.

En síntesis, el número de grupos parlamentarios que se formen en el Congreso debe ser el mismo al inicio del periodo legislativo que al final de este, lo cual se condice completamente con la jurisprudencia española revisada y también citada por el TCP, pues a pesar de que este considere que contiene los fundamentos para habilitar la creación en cualquier oportunidad de nuevos grupos parlamentarios distintos a los originalmente conformados en la instalación del Congreso, lo cierto es que en el caso comentado el número de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados de España fue idéntico al inicio y al final del periodo parlamentario, pues la VII Legislatura comenzó con siete grupos en el año 2000 y culminó con los mismos siete grupos en el año 2004.

**g) La naturaleza no sancionatoria de las limitaciones propuestas**

Al desarrollar una regulación que prevé la existencia de limitaciones respecto de determinadas atribuciones que se pueden ejercer, se suelen generar dudas sobre su naturaleza, llegando a plantearse que se tratarían de sanciones o castigos para las personas a las que les resulten aplicables cuando realmente no es esa su naturaleza.

En el caso de las restricciones para la creación de nuevos grupos parlamentarios, la existencia de estas no es una novedad que se introduce a propósito de las propuestas en análisis, pues, bastará detenerse en el numeral 3 del artículo 37 del Reglamento del Congreso, el cual dispone que *"en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido"*, limitando así a los congresistas elegidos por un mismo partido político que deseen formar más de un grupo parlamentario dentro del Congreso

Como es natural en todas las organizaciones, las opiniones y posturas de sus miembros cuentan con una importante amplitud, por lo que en estas concurren personas que a pesar de múltiples coincidencias no cuentan con un pensamiento único. Es así que, dentro de un partido político bien pueden existir facciones partidarias, que conviven y dialogan dentro de su seno; no obstante, cuando llegan al Congreso saben que no podrán formar un grupo parlamentario por cada facción, aun si se supera el requisito de los cinco miembros, lo cual no significa una sanción del Congreso que busca castigar las diferencias que tienen los miembros de un partido en su manera de pensar, sino más bien una manifestación del poder de autoorganización del Parlamento.

El propio TCP ha tenido la oportunidad de absolver esta duda en la Sentencia del Exp. 0006-2017-PI/TC, al desestimar la existencia de una vulneración al principio de legalidad, pues los demandantes sostenían que la restricción a la constitución de un nuevo grupo parlamentario o adherirse a uno existente, eran sanciones que a su vez resultaban desproporcionadas, por lo que resultaba imprescindible determinar si se encontraba frente a un ejercicio del poder sancionatorio. Al respecto, señaló lo siguiente:

> *"139. (...)* ***Este Tribunal no comparte la afirmación de los demandantes, respecto a que se habría vulnerado el principio de legalidad en su dimensión lex certa, por cuanto la prohibición impuesta a los congresistas que*** *se retiran,* ***renuncian, son*** *separados o* ***expulsados de sus grupos parlamentarios****, partidos políticos o alianzas parlamentarias originales,* ***de formar nuevos grupos parlamentarios (artículo 37.5 Reglamento del Congreso) no constituye una manifestación de la potestad sancionadora del Congreso de la República****, sino de la potestad de autoorganización de este Poder del Estado que a la definición, constitución y registro de los Grupos Parlamentarios."*

Identificar adecuadamente la naturaleza de las restricciones o limitaciones en el texto sustitutorio propuesto, resulta imprescindible para entender también los fundamentos que lo respaldan y son expuestos en el presente documento. **Un entendimiento impreciso de la regulación propuesta en la que se le califique como sanción, podría llevar a plantear efectos o consecuencias que no guarden relación con los hechos. Así, quien considere que la restricción de los congresistas** renunciantes a sus grupos parlamentarios para crear nuevos grupos o para adherirse a grupos ya existentes, **es un castigo**, naturalmente exigirá que se califique la legitimidad de sus motivos para que no le sea aplicado el presunto castigo.

Sin embargo, si identificamos adecuadamente que dichas restricciones no son sanciones, la invocación de motivos "legítimos" o "ilegítimos" no resultará relevante para la aplicación de las restricciones, no porque sea imposible que un congresista se aparte de su grupo parlamentario por cuestiones de conciencia, sino porque esta aplicación no guarda ninguna relación con los motivos de apartamiento, por atendibles que estos puedan considerarse. Como se ha podido desarrollar previamente, el fundamento para la restricción reside en la imposibilidad de trasladar la representatividad obtenida mediante la candidatura a través de un partido político específico, a un grupo parlamentario distinto al inicialmente conformado con el resto de congresistas que alcanzaron un escaño por el mismo partido.

Debe recordarse que la totalidad de congresistas, y no solo los congresistas que abandonan su grupo reglamentario, se encontrarán habilitados a conformar un solo grupo parlamentario, el que derive del partido político o alianza electoral a través de cuya lista fue elegido, y a la vez restringidos a conformar grupos distintos con los congresistas que ingresaron por otras formaciones políticas o incorporarse a los que estos hayan formado. En la medida que un congresista se mantiene en su grupo parlamentario de origen, puede no tener presente la vigencia de la restricción; sin embargo, esta le aplica de manera permanente, solo que le resulta patente cuando se aleja de su grupo parlamentario. **En ese sentido, ni se "castiga" a unos, ni se "premia" a otro, sino, simplemente se racionaliza el trabajo y se proyecta en los órganos parlamentarios a las fuerzas políticas que han obtenido representación**.

**h) La garantía de los derechos funcionales de los Congresistas no agrupados**

Por último, corresponde desarrollar el tratamiento que prevé el texto sustitutorio propuesto para aquellos casos en los que los congresistas abandonen sus grupos parlamentarios originales, pues ya se pudo ver que el grupo parlamentario mixto se encuentran únicamente reservados para las formaciones políticas que no alcanzan el umbral mínimo para la creación de un grupo propio. Por lo cual, aquel congresista que no se integre al grupo parlamentario que les corresponde dentro de los cinco días siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones, así como aquel congresista que renuncia a su grupo parlamentario o es expulsado regularmente de este, adquieren la condición de "no agrupados".

La solución que se plantea es que los parlamentarios adquieran la condición de no agrupados, sin que ello represente menoscabo alguno a sus derechos funcionales como congresistas y que no se encuentran vinculados a la pertenencia al grupo parlamentario de origen como fuente de legitimidad en la representatividad. En ese sentido, se están incorporando dos modificaciones a los artículos del Reglamento del Congreso para que todas las atribuciones que les corresponde *uti singuli* no se vean afectadas.

En primer lugar, se modifica el artículo 31-A para que el Cuadro de Comisiones cuya elaboración corresponde a la Junta de Portavoces y cuya aprobación corresponde a su vez al Consejo Directivo, ambos órganos en los que asisten los congresistas ejercen representación de los grupos parlamentarios originales, deba considerar necesariamente en su distribución a los congresistas no agrupados, al crear dicha obligación se solventa la laguna existente en cuanto a quien debe encargarse de que dicho grupo de congresistas pertenezca a las Comisiones Ordinarias.

En segundo lugar, se incorpora al artículo 76 la precisión referida a los requisitos que deben observar los no agrupados para presentar proposiciones de ley o de resolución legislativa, para lo cual deben contar con el respaldo de al menos dos congresistas que es el umbral mínimo que debe observar cualquier congresista agrupado.

De tal manera, corresponde examinar el catálogo de derechos del artículo 22 a fin de verificar que su ejercicio como no agrupado resulta posible en todo aquello que no requiere

contar con la representatividad que ostentan los miembros de los grupos parlamentarios originales:

**Cuadro 29**
**Derechos previstos en el artículo 22 del Reglamento del Congreso**

| Derecho | Comentario |
|---|---|
| a) A participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva, de acuerdo con las normas reglamentarias. (...) | Los congresistas no agrupados podrán ejercer el derecho a la participación del debate con voz y voto, no solo en el Pleno sino también en el seno de las Comisiones de las que formen parte de acuerdo a la distribución en la que deben ser obligatoriamente considerados, de acuerdo a la modificación del artículo 31-A. |
| c) A presentar proposiciones de ley y las demás proposiciones contempladas en el presente Reglamento. | La modificación del artículo 76 establece el respaldo mínimo que debe obtener un no agrupado para su ejercicio. |
| d) A elegir y postular, en este último caso como miembro de un Grupo Parlamentario, a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo | El análisis del TCP en el Exp. 0006-2017-PI/TC ya respaldó la constitucionalidad de la disposición en cuanto al requisito de pertenecer a un grupo parlamentario, el mismo que debe ser el que se corresponda a la formación política por el que fue elegido, por lo que se reserva para quienes conservan legitimidad de origen en la representatividad. |
| b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos. (...) | En el caso del resto de derechos reconocidos en el artículo 22, la condición de no agrupado no afecta la posibilidad de su ejercicio, además de |

| | |
|---|---|
| e) A presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen.<br>f) A contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones.<br>g) A una remuneración adecuada (...).<br>h) A que se les guarde el respeto y las atenciones que corresponden a su calidad de representantes de la Nación.<br>i) A solicitar licencia oficial (...), y licencia por enfermedad o viaje oficial.<br>j) A recibir las mismas facilidades materiales, económicas, de personal que requiera para el mejor desarrollo de sus funciones.<br>k) A usar su lengua originaria o indígena, en el ejercicio de su función parlamentaria (...) | no encontrarse vinculados a la pertenencia a un grupo parlamentario. |

Ahora bien, si los congresistas no agrupados consideran que comparten ideas o intereses comunes o afines con grupos parlamentarios originales, la articulación de esta afinidad resulta compatible con su condición de no agrupados sin hacer necesaria su incorporación a dichos grupos para hacerse efectiva, pues no existe ninguna restricción para que el congresista apoye las iniciativas de dichos grupos con su voto tanto a nivel de Comisiones como en el Pleno, de igual manera podrán prestar y recibir el respaldo necesario para las proposiciones de ley o de resolución legislativa.

Precisamente, el apoyo del no agrupado con su voto al grupo parlamentario con el cual considere que comparte ideas sin adherirse al mismo, es el mecanismo que garantiza plenamente que no se produzcan casos de oportunismo o búsqueda de mejores posiciones políticas, pues como señala TOMÁS al evitar la incorporación del congresista a otro grupo parlamentario "*desaparecería el posible interés de los grupos y partidos en fomentar este*

*tipo de actuaciones que ya no les beneficiarán directamente*"[74], pues, como se ha explicado, aun si el motivo que le llevó a apartarse de su grupo fue legítimo, su incorporación en otro conlleva irremediablemente una alteración de la representatividad de este como fuerza política.

Asimismo, ante la preocupación del TCP sobre la existencia de un trato no diferenciado entre lo que denomina transfuguismo "legítimo" e "ilegítimo", se recuerda que el Parlamento conserva la prerrogativa de realizar juicio político por infracción constitucional o delito de función en relación a los motivos que hayan dado lugar al apartamiento del Congresista de su grupo parlamentario. Aunque la probabilidad de su utilización se disminuye sustancialmente, pues al restringirse la posibilidad de los renunciantes de adherirse a grupos existentes, virtualmente no habría lugar a casos de oportunismo, obtención de mejores posiciones políticas o compensación económica, al no existir grupos parlamentarios de recepción que puedan ofrecer dichas ventajas.

La misma autora estima que la vía de solución recogida en el presente documento, es decir, la regulación del no agrupado (no adscrito en su caso) es realista y alejada de cualquier radicalidad como pudiera ser la pérdida del escaño de aquellos parlamentarios que se separan de sus grupos parlamentarios y por ello mismo, resulta factible e indubitablemente conforme al sistema constitucional vigente[75], que en el caso peruano también resulta aplicable al acoger el principio de democracia representativa, además de contar con un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, a partir de las próximas elecciones.

Asimismo, el texto sustitutorio propuesto no solo encuentra respaldo en la academia sino también en diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, lo que da cuenta de que el abordaje que se propone no se trata de una entelequia, sino que recoge prácticas parlamentarias implementadas por los representantes del electorado, y no solo doctrinarios, en otras latitudes. Tal como se revisó en el apartado referido al grupo parlamentario mixto, en el artículo 29 del Reglamento del Parlamento de Cataluña se regula la figura del diputado no adscrito como aquel que abandona o es expulsado de su grupo añadiendo en cuanto a sus derechos que:

---

[74] Ibídem. Pág. 337
[75] Ibídem. Pág. 316

> *(...) 2. Los diputados no adscritos tienen los derechos que el Reglamento reconoce a los diputados individualmente, sin perjuicio de las especificidades que en este se determinan. Cada diputado no adscrito tiene derecho a formar parte de una comisión. La Mesa debe decidir en cada caso la comisión a la que se incorpora.*

Como se aprecia, en el caso catalán también se reconoce el derecho a participar de una comisión y en su caso, es deber de la Mesa definir cuál será dicha comisión. Por su parte, en el Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha también se prevé la condición de "no adscrito" a quien reconoce los derechos de todo Diputado a título individual más no a los que se atribuyen a los grupos parlamentarios y en su caso el artículo 44 prevé que sea la Junta de Portavoces la que fije el número de miembros en las Comisiones, incluyendo a los Diputados "no adscritos". Finalmente, se encuentra que el Reglamento de la Asamblea de Extremadura también prevé la condición en el mismo sentido en su artículo 38, regulando adicionalmente, los deberes de la Mesa y la Junta de Portavoces respecto de estos al señalar que:

> (...) *6. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, decidirá el procedimiento para la intervención en el Pleno y en las comisiones de los diputados no adscritos, así como su pertenencia a éstas, respetando en todo caso el derecho a formar parte de al menos una comisión. Corresponde, asimismo, a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con la situación y posibilidades de actuación de los diputados no adscritos en el marco del presente Reglamento.*

El ejemplo recogido de la experiencia española no obedece a un ensayo cuya constitucionalidad se ha encontrado exenta de evaluación, pues en la Sentencia 159/2019 el Tribunal Constitucional Español realizó un análisis sobre la figura del diputado "no adscrito" pues se planteaba que la mera previsión de dicha condición resultaba lesiva del derecho a acceder en condiciones igualdad a las funciones y cargos públicos, en la medida que daba lugar a distintas categorías de parlamentarios. El TCE rechaza el planteamiento sobre la inconstitucionalidad de la sola existencia del diputado no adscrito, pues recuerda que

> *"(...) Este Tribunal viene admitiendo de un modo reiterado que* ***poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político*** *que se coloca en tal situación (...)*

*(...)* ***la igualdad en el estatus de representante político*** *no solo proscribe aquellas normas que excluyen singularmente a un diputado del ejercicio de ciertas facultades inherentes al núcleo de su función representativa.* ***También se opone a aquellas otras disposiciones que permitan que un diputado, instrumentando ciertos mecanismos de funcionamiento del órgano representativo para una finalidad que no es la suya propia, alcance o pretenda alcanzar un haz de facultades en el ejercicio de la función representativa que le confiera una posición preponderante respecto de los demás diputados de la cámara individualmente considerados****. (...)*

*En la dimensión que venimos considerando del contenido normativo del art. 23 CE, no es constitucionalmente ilegítimo el trato diferente entre representantes políticos cuando se orienta a impedir una posición preponderante de unos sobre otros, lo que avala la constitucionalidad del art. 39.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. En efecto, esta cláusula reglamentaria asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son «reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual», pero al mismo tiempo* ***le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político, por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte, pase a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa.***

*En conclusión,* ***en la medida que se trata de una disposición reglamentaria que cierra el paso a una excesiva representación del diputado no adscrito, es plenamente compatible con las exigencias constitucionales*** *derivadas del art. 23 CE,* ***no siendo en si misma considerada inconstitucional*** *(...)*[76] *[Énfasis agregado]*

Como se aprecia, el TCE reconoce la constitucionalidad de la figura del diputado "no adscrito" prevista en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, la misma que dispone que el diputado no adscrito no podrá incorporarse a ningún otro grupo parlamentario

[76] Tribunal Constitucional del España (2020). Sentencia 159/2019 de fecha 11 de enero de 2020. Fundamentos Jurídicos 8 y 10.

durante su mandato[77], bajo el reconocimiento de que la imposición de limitaciones en el estatus del representante político obedece a una finalidad constitucionalmente legítima que la justifica, sin excluir ni crear categorías especiales en atención a los motivos específicos que hayan llevado a los diputados a su apartamiento de los grupos parlamentarios. **De manera que, al reflexionar sobre la constitucionalidad de la condición de "no adscrito" el TCE no ha sostenido ni sugerido que, su sola existencia resulte inconstitucional por no haber previsto un tratamiento especial o diferenciado para los diputados que, por ejemplo, hayan abandonado sus grupos parlamentarios por cuestiones de conciencia, se encuentren exentos de la limitación para incorporarse a otro grupo parlamentario.**

Finalmente, y sin perjuicio de recordar que las próximas elecciones generales contarán con particularidades como la utilización de listas cerradas y bloqueadas, así como la obligatoriedad de mantener las alianzas electorales que alcancen representación, ambas que no pudieron ser tomadas en consideración por el TCP en Sentencias de los Exp. 0006-2017-PI/TC y Exp. 0001-2018-PI/TC, al no encontrarse vigentes en dicha oportunidad, corresponde realizar el test de proporcionalidad sobre las medidas a adoptar en relación a los derechos de los congresistas que se aparten de sus grupos parlamentarios o no los integren desde el inicio.

Tal como lo ha establecido el TCP[78], el denominado test de proporcionalidad incluye tres subprincipios: idoneidad, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, y a efectos de garantizar la constitucionalidad de la propuesta legislativa materia de este predictamen, se procederá a realizar el test de proporcionalidad.

En primer lugar, se identifica que los derechos concernidos serían la libertad de asociación y el derecho de participación política. Mientras que los principios constitucionalmente protegidos que se tendrían que oponer en el análisis son: la democracia representativa y la

---

[77] Reglamento de la Asamblea de Extremadura:
Artículo 38. Diputados no adscritos.
(...) 2. El diputado que por expulsión o por voluntad propia dejara de pertenecer al grupo parlamentario al que estuviera adscrito pasará a tener la condición de diputado no adscrito, y no podrá incorporarse a ningún otro grupo parlamentario, ni siquiera al Mixto, durante la legislatura. Cesará automáticamente en todos los cargos que ostentara en los órganos de la Cámara.

[78] Tribunal Constitucional del Perú (2008). Sentencia recaída en el expediente 0579-2008-PA/TC de fecha 5 de junio de 2008. Fundamento Jurídico 25.

representación proporcional, comprendiendo esta última el respeto por la voluntad del electorado manifestada en las urnas y en conexidad el fortalecimiento de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios que se forman a partir de estos.

a) **Análisis de idoneidad**. La restricción para la conformación de nuevos grupos o adherirse a grupos ya existentes por parte de los congresistas que se apartaron de sus grupos parlamentarios busca tutelar los mismos principios evaluados en la STC del Exp. 0006-2017-PI/TC (democracia representativa y representación proporcional), con lo cual se busca que los grupos parlamentarios originales mantengan su nivel de representatividad, el cual se manifestó en el proceso electoral. Ya en dicha oportunidad, el TCP concluyó que la medida sí contiene un fin constitucional y en consecuencia cumple con el subprincipio de idoneidad.

b) **Análisis de necesidad.** El TCP identificó como medidas alternativas la posibilidad de los grupos parlamentarios de brindar a los congresistas la libertad para votar con criterio de conciencia en determinados casos, dicho aspecto ya se encuentra solventado desde la emisión de la STC 0001-2018-PI/TC que respaldó la constitucionalidad de la modificación del Reglamento del Congreso; sin perjuicio de ello, la presente propuesta hace explícito el deber de que los reglamentos internos de los grupos contengan en sus derechos las disposiciones sobre el ejercicio de la libertad de conciencia.

   En lo referente a la participación política el TCP reconoció que el fortalecimiento de los grupos parlamentarios constituía un fin legítimo; no obstante, la medida adoptada en particular no solo impedía la conformación de nuevos grupos sino también la adhesión de los congresistas a grupos ya existentes, a pesar que ello cumpliría con el objetivo de fortalecer a los grupos parlamentarios. Al respecto, el TCP incurre en una imprecisión al considerar implícitamente que bastaría que un congresista que se apartó de su grupo parlamentario, pertenezca a cualquier otro grupo para cumplir con el objetivo, pues se ha desarrollado ampliamente los motivos por los cuales los niveles de representatividad de las formaciones políticas expresados en las urnas solo se cumplen si no se altera el número de miembros del grupo como la identidad de estos. Por lo que, se descarta que la adhesión del congresista a cualquier grupo parlamentario distinto al de la formación política que

lo llevó al Congreso, represente realmente una medida alternativa al no cumplir el objetivo buscado.

El TCP plantea como medida alternativa para los congresistas que se aparten de su grupo parlamentario, la pertenencia a una categoría en la que se regulen sus atribuciones de manera que sean menores a los de los grupos parlamentarios originales en aquellas competencias en las que sea necesario atender a la cuota de proporcionalidad que estos poseen, como la elección de cargos en la Mesa Directiva, Junta de Portavoces o presidencia de comisiones. Al respecto, la regulación de la categoría del congresista no agrupado recoge dicha alternativa en concordancia con los fundamentos previamente expuestos sobre la habilitación especial que solo brinda la pertenencia a los grupos parlamentarios originales al ser los únicos que poseen legitimidad de origen para representar a dichos grupos en los órganos del Parlamento.

De tal manera, la inexistencia de medidas alternativas igualmente eficaces, permite considerar que las medidas propuestas superan el subprincipio de necesidad.

c) **Análisis de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto**. El tercer paso del test de proporcionalidad consiste en establecer el peso o importancia de los principios jurídicos en conflicto. Dicha operación debe hacerse aquí siguiendo la *ley de la ponderación* conforme a la cual: Cuanto mayor sea la afectación en el ámbito del derecho de los congresistas a ejercer su libertad de conciencia y asociación, mayor debe ser el grado de satisfacción o cumplimiento de los objetivos constitucionales propuestos con la ley para el fortalecimiento de los grupos parlamentarios.

En el presente caso, existiría tan solo una aparente contradicción entre los derechos de asociación y participación política con los principios de democracia representativa y representación proporcional, pues la posibilidad de conformar o integrarse a un grupo parlamentario se puede ejercer únicamente respecto de aquel que se corresponda a la formación política con la que el congresista alcanzó su curul en el Congreso. Por lo que ningún congresista, haya renunciado o no a su grupo parlamentario o formación partidaria, tiene la capacidad de constituir libremente grupos parlamentarios o adherirse a un grupo distinto al de su formación política. El

hecho que de ello se derive la restricción a ser elegido para cargos en Mesa Directiva del Pleno o de Comisiones no resulta desproporcionado pues se trata más bien de una consecuencia necesaria del ejercicio de atribuciones que requieren estar en condiciones de ejercer la representación del grupo parlamentario original derivada de la representatividad obtenida en las urnas, condición que deja de cumplir el congresista una vez que se aparta de su grupo parlamentario.

Por otro lado, las modificaciones implementadas en cuanto al deber de considerar al congresista que adquiere la condición de "no agrupado" en la distribución de comisiones, así como las reglas para la presentación de propuestas legislativa, solventan aquellos vacíos que podían llevar a considerar que los "no agrupados" se encuentran disminuidos en sus derechos funcionales.

Como se ve, no se restringe la posibilidad de que los congresistas se aparten de sus grupos parlamentarios, pues en efecto lo pueden hacer, ni se plantean consecuencias radicales derivadas de dicha acción, como sería la pérdida de la curul, sino que conserva sus derechos funcionales a título individual, pudiendo participar del proceso deliberativo y finalmente expresando el sentido de sus votos en el Pleno, por lo que también se cumple con el subprincipio de proporcionalidad.

## VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Se propone un cuadro comparativo para visualizar las modificaciones del texto de la fórmula legal propuesta:

**Cuadro 30**
**Modificaciones en la fórmula legal propuesta**

| Texto actual de Reglamento | Texto propuesto |
|---|---|
| **La Junta de Portavoces** | **La Junta de Portavoces**<br>**Artículo 31-A.** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un |

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

| | |
|---|---|
| **Artículo 31-A.-** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:<br><br>1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso.<br>[...]. | Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:<br><br>1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso. **El cuadro debe considerar en su distribución a los congresistas no agrupados, quienes deben presentar individualmente sus propuestas a la Presidencia del Congreso.**<br>**[...]** |
| **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br><br>**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:<br><br>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.<br><br>2. Si no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo | **Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**<br><br>**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:<br><br>1. Los partidos o alianzas **electorales** que logren representación al Congreso de la República constituyen Grupo Parlamentario**, conforme al resultado de las elecciones generales**, siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.<br><br>**2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los** |

| | |
|---|---|
| Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.<br><br>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.<br><br>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.<br><br>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 | **Congresistas que pertenezcan a un mismo partido o alianza electoral que haya logrado representación en el Congreso de la República.**<br><br>**3. Una vez incorporados los Congresistas mediante el juramento, se tienen por conformados los Grupos Parlamentarios de acuerdo al Acta del resultado de la votación de Congresistas enviada por el Jurado Nacional de Elecciones, salvo comunicación dirigida a la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria por parte del Congresista electo de manera previa a su juramento. Los congresistas que, conforme a lo establecido en los numerales 1 y 2 no integren el Grupo Parlamentario que les corresponda, adquieren la condición de congresistas no agrupados, excepto si pertenecen a un partido político o alianza electoral que no pudo constituir Grupo Parlamentario propio por no alcanzar el número mínimo indicado en el numeral 1, en cuyo caso quedan incorporados en el único Grupo Parlamentario Mixto. En ese sentido, debe entenderse que toda referencia en el presente Reglamento a derechos o atribuciones de los Grupos Parlamentarios comprende también al Grupo Parlamentario Mixto.**<br><br>4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y |

| | |
|---|---|
| conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.<br><br>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.<br><br>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. | contener los derechos**, que comprenden disposiciones sobre el ejercicio de la libertad de conciencia**, y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos **ellos. Debe ser remitido al Consejo Directivo dentro de los cinco días hábiles de instalado el primer periodo anual de sesiones.**<br><br>4. El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, **debe** accionar en primera instancia ante **el Consejo Directivo dentro los cinco días hábiles de comunicada la expulsión** y, en segunda y definitiva instancia ante **el Pleno**, agotando la instancia parlamentaria**; mientras la decisión de expulsión no sea firme sus efectos se encuentran suspendidos, sin perjuicio de que pueda suspenderse su participación en actividades exclusivas del Grupo Parlamentario durante dicho periodo, de acuerdo a lo dispuesto en su Reglamento Interno**. Si la sanción es revocada o anulada **el Congresista se mantiene en su Grupo Parlamentario. Una vez que la decisión de expulsión adquiera firmeza, el Congresista pasa a la condición de no agrupado.**<br><br>**El Consejo Directivo desarrolla las pautas procesales para el procedimiento de reconocimiento del carácter irregular de la expulsión por parte del Grupo** |

| | |
|---|---|
| | **Parlamentario, observando las garantías del debido procedimiento, el cual no supera los 30 días hábiles contados desde la fecha de presentación de la solicitud.**<br><br>**5. En caso de renuncia al Grupo Parlamentario, ésta surte efectos transcurridos cinco días hábiles desde su presentación, luego de los cuales el congresista adquiere la condición de no agrupado. En el caso de que el Grupo Parlamentario inicie procedimiento de expulsión al Congresista renunciante dentro de los cinco días hábiles de comunicada la renuncia, se suspenden los efectos de la renuncia hasta culminarse el procedimiento de expulsión.**<br><br>**6. En la conformación de los diversos órganos del Congreso, a excepción de las Comisiones señaladas en el artículo 34 del presente Reglamento, que se realiza en observancia del principio de proporcionalidad, dicha proporcionalidad se calcula de acuerdo al número de Congresistas de los Grupos Parlamentarios a la fecha de inicio de cada periodo anual de sesiones, conservándose así hasta el término del periodo. Ello, sin perjuicio de la oportunidad en que un Congresista adquiere la condición de no agrupado.** |

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

| | |
|---|---|
| **Requisitos especiales**<br><br>**Artículo 76.-** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:<br>[...]<br>2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:<br>2.1 De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o<br>2.2 De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.<br><br>En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.<br>[...] | **Requisitos especiales**<br><br>**Artículo 76.-** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:<br>1. [...]<br>2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:<br>2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado hasta por **cinco** Congresistas**,** o<br>2.2. De no menos de **cinco** Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a **cinco** parlamentarios.<br><br>En ambos casos, el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.<br><br>**En el caso de los congresistas no agrupados, la presentación de las proposiciones de ley o de resolución legislativa requieren del respaldo mínimo de dos Congresistas, además del Congresista proponente.**<br>[...] |

## VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 31**
**Análisis de beneficios**

| Sujetos | Beneficios |
|---|---|
| El Estado | Se fortalecerá la democracia representativa, el sistema de partidos políticos, se disminuirá la fragmentación de grupos parlamentarios, facilitando el debate parlamentario y promoviendo la gobernabilidad. Asimismo, se respetarán los derechos fundamentales y funcionales de los congresistas de la República. |
| Los partidos políticos y grupos parlamentarios | Contarán con un marco normativo para reducir su fragilidad, que les permita ejercer con mayores garantías su derecho a la participación política y representar de manera adecuada a la sociedad que les manifestó su respaldo en las urnas. |
| La población electoral | Su voluntad plasmada en el voto será respetada en cuanto a la conformación de los grupos parlamentarios derivados de los partidos o alianzas, lo que fortalecerá el vínculo con estos y generará mayor confianza entre el electorado y los parlamentarios. |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 32**
**Análisis de costos**

| Sujetos | Costos o desventajas |
|---|---|
| El Estado | No se identifican desventajas. |
| Los partidos políticos y grupos parlamentarios | Los grupos parlamentarios deberán adecuar su normativa interna. |
| Población electoral | No se identifican desventajas. |

**Fuente y elaboración:** Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

## VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación de los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844-2022/CR y 4862-2022/CR con el siguiente texto sustitutorio:

## RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 31-A, 37 Y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON LA FINALIDAD DE FORTALECER LA REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Artículo único. Modificación de los artículos 31-A, 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República**
Se modifican los artículos 31-A —inciso 1)—, 37 y 76 —inciso 2— del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

"**La Junta de Portavoces**

**Artículo 31-A.** La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde:

1. La elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso. **El cuadro debe considerar en su distribución a los congresistas no agrupados, quienes deben presentar individualmente sus propuestas a la Presidencia del Congreso**.

[...]

**Los Grupos Parlamentarios. Definición, Constitución y Registro**

**Artículo 37.** Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Los partidos o alianzas **electorales** que logren representación al Congreso de la República constituyen Grupo Parlamentario**, conforme al resultado de las elecciones generales**, siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.

2. **En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido o alianza electoral que haya logrado representación en el Congreso de la República.**

3. **Una vez incorporados los Congresistas mediante el juramento, se tienen por conformados los Grupos Parlamentarios de acuerdo al Acta del resultado de la votación de Congresistas enviada por el Jurado Nacional de Elecciones, salvo comunicación dirigida a la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria por parte del Congresista electo de manera previa a su juramento. Los congresistas que, conforme a lo establecido en los numerales 1 y 2 no integren el Grupo Parlamentario que les corresponda, adquieren la condición de congresistas no agrupados, excepto si pertenecen a un partido político o alianza electoral que no pudo constituir**

**Grupo Parlamentario propio por no alcanzar el número mínimo indicado en el numeral 1, en cuyo caso quedan incorporados en el único Grupo Parlamentario Mixto. En ese sentido, debe entenderse que toda referencia en el presente Reglamento a derechos o atribuciones de los Grupos Parlamentarios comprende también al Grupo Parlamentario Mixto.**

4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos**, que comprenden disposiciones sobre el ejercicio de la libertad de conciencia**, y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos **ellos. Debe ser remitido al Consejo Directivo dentro de los cinco días hábiles de instalado el primer periodo anual de sesiones.**

   El Congresista que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, **debe** accionar en primera instancia ante **el Consejo Directivo dentro los cinco días hábiles de comunicada la expulsión** y, en segunda y definitiva instancia ante **el Pleno**, agotando la instancia parlamentaria**; mientras la decisión de expulsión no sea firme, sus efectos se encuentran suspendidos, sin perjuicio de que pueda suspenderse su participación en actividades exclusivas del Grupo Parlamentario durante dicho periodo, de acuerdo a lo dispuesto en su Reglamento Interno**. Si la sanción es revocada o anulada **el Congresista se mantiene en su Grupo Parlamentario. Una vez que la decisión de expulsión adquiera firmeza, el Congresista pasa a la condición de no agrupado.**

   **El Consejo Directivo desarrolla las pautas procesales para el procedimiento de reconocimiento del carácter irregular de la expulsión por parte del Grupo Parlamentario, observando las garantías del debido procedimiento, el cual no supera los 30 días hábiles contados desde la fecha de presentación de la solicitud.**

5. **En caso de renuncia al Grupo Parlamentario, ésta surte efectos transcurridos cinco días hábiles desde su presentación, luego de los cuales el congresista adquiere la condición de no agrupado. En el caso de**

**que el Grupo Parlamentario inicie procedimiento de expulsión al Congresista renunciante dentro de los cinco días hábiles de comunicada la renuncia, se suspenden los efectos de la renuncia hasta culminarse el procedimiento de expulsión.**

6. **En la conformación de los diversos órganos del Congreso, a excepción de las Comisiones señaladas en el artículo 34 del presente Reglamento, que se realiza en observancia del principio de proporcionalidad, ésta se calcula de acuerdo al número de Congresistas de los Grupos Parlamentarios a la fecha de inicio de cada periodo anual de sesiones, conservándose así hasta el término del periodo. Ello, sin perjuicio de la oportunidad en que un Congresista adquiera la condición de no agrupado**

**Requisitos especiales**

**Artículo 76.** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. [...]
2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado hasta por **cinco** Congresistas, o

2.2. De no menos de **cinco** Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a **cinco** parlamentarios.

En ambos casos, el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

**En el caso de los congresistas no agrupados, la presentación de las proposiciones de ley o de resolución legislativa del Congreso requieren del respaldo mínimo de dos Congresistas, además del Congresista proponente.**
[...]

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2023 22:25:20-0500

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

**ÚNICA. Vigencia de la norma**
Las disposiciones previstas en la presente Resolución Legislativa del Congreso adquieren vigencia a partir de la entrada en funciones de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria del nuevo Congreso de la República, a excepción de lo previsto respecto de los artículos 31-A, 37 inciso – 6) y 76.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

**ÚNICA. Derogación**
Se deroga el artículo 76 —inciso 2.3— del Reglamento del Congreso de la República.

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
6 de junio de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2023 19:01:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2023 12:37:03-0500

**HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS**
**Presidente**
**Comisión de Constitución y Reglamento**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2023 15:19:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2023 13:13:56-0500

Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 08/06/2023 12:37:53-0500



FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2023 16:22:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA ILICH FREDY FIR 42834886 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2023 17:17:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/06/2023 15:57:55-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL**
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima,** 4 **de** Setiembre **de** 2023

Al orden del día

HUGO F. ROVIRA ZA
Director General Parlamer
CONGRESO DE LA REPUB

**Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2023 12:29:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PABLO MEDINA Flor Aidee FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2023 12:31:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2023 14:48:56-0500

Lima, 6 de junio de 2023

**OFICIO Nº 391-2022-2023-LAAG-CR**

Señor:
**HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS**
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente. -

**ASUNTO**: Solicita licencia

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y, a la vez hacer de su conocimiento, que no podré asistir a la Vigésimo Primera Sesión Ordinaria, de la comisión que usted preside, la cual fue convocada para hoy martes 6 de junio a las 9:30 am, debido a que me encuentro participando en la sesión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

En ese sentido le solicito a usted considere mi **LICENCIA** por los motivos antes expuestos.

Sin otro particular, me despido de usted.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 09:59:14-0500

AAG/aar

Jr. Azángaro 468, oficina 311 - Cercado de Lima
Edificio José Faustino Sánchez Carrión
Teléfono: +51 (01) 311 7777 Anexos: 1333 – 1343
Directo: +51 (01) 311 7122
aalegria@congreso.gob.pe
congreso.gob.pe

Lima 06 de junio 2023

**Oficio N° 349-2022-2023-AMB/CR**
Señor:
**HERNANDO GUERRA-GARCIA CAMPOS**
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente. -

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y a la vez, hacer de su conocimiento que el día de hoy, martes 06 de junio, durante la Comisión de Constitución que usted preside, no se consignó mi votación por problemas técnicos; por lo que solicito a usted se considere el sentido de mi votación de la siguiente manera:

**EN CONTRA.** – Del predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República.

**A FAVOR.** – ➢ Predictamen recaído en el decreto supremo 029-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Áncash, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales.

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 034-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Lambayeque y Piura, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales.

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 035-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Moquegua, Puno y Tacna; y, de la provincia constitucional del Callao, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales.

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 036-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en los distritos de Ancón, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo y Santa María Del Mar de la provincia y departamento de Lima, por impacto de daños ante intensas precipitaciones pluviales.

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 038-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Áncash, Huancavelica, Ica y Lima, por impacto de daños a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales.

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 039-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Amazonas, Ayacucho, Pasco y Ucayali, por impacto de daños a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 043-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia nacional, por desastre de gran magnitud, a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales en los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes.

**A FAVOR.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 044-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el estado de emergencia en algunos distritos de las provincias de Leoncio Prado y Marañón del departamento de Huánuco; y, en algunos distritos de las provincias de Nasca, Ica y Palpa del departamento de Ica, por impacto de daños a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales.

**EN CONTRA.** – Predictamen recaído en el Decreto Supremo 92-2022-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional declarado por el decreto supremo 016-2022-PCM, Decreto Supremo que declara estado de emergencia nacional por las circunstancias que afectan la vida y salud de las personas como consecuencia de la covid-19 y establece nuevas medidas para el restablecimiento de la convivencia social, prorrogado por Decreto Supremo 030-2022-PCM, Decreto Supremo 041-2022-PCM, Decreto Supremo 058-2022-PCM y Decreto Supremo 076-2022-PCM..

Atentamente;

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/06/2023 17:21:29-0500

## mp.dictamenes@congreso.gob.pe

**De:** mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
**Enviado el:** martes, 13 de junio de 2023 16:11
**Para:** rpalomino@congreso.gob.pe
**Asunto:** Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
**Datos adjuntos:** ce6638c49418a08700352607a454795f.pdf; f89763aa240a0791553975f11a83271f.pdf; 7cf75ca23b1d38d1fd4d93c88f947f1b.pdf

**[Solicitante]:** rpalomino@congreso.gob.pe
**[Asunto]:** Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
**[Mensaje]:** Se adjunta "Dictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa del Congreso 3443/2022-CR, 3553/2022-CR, 3905/2022-CR, 3942/2022-CR, 4790/2022-CR, 4844/2022-CR y 4862/2022-CR, Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso con la finalidad de fortalecer la representación de los partidos políticos en el Congreso de la República", aprobada en la Vigesimoprimera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de junio de 2023, en la cual se acordó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado. Asimismo, de acuerdo al Reglamento del Congreso se ha consignado la rubrica del Secretario de la Comisión. Finalmente, se adjunta la licencia y consignación de voto presentadas.
**[Fecha]:** 2023-06-13 16:11:03
**[IP]:** 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.
Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.