LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 37° Y EL ARTICULO 76° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, SOBRE LA COMPOSICION PARA LA CREACION DE GRUPO PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
03 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 4:05pm

# Proyecto de Ley

Los Congresistas de la República que suscriben integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Popular" a iniciativa del congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perúen concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 37° Y 76° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, RESPECTO A LA COMPOSICIÓN PARA LA CREACION DE GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO**

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley**
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 37° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de estipular el número mínimo para la conformación de un grupo parlamentario en el Congreso.

**Artículo 2°.- Modificación del Artículo 37° del Reglamento del Congreso de la República.**
Modificase el numeral 1. Del Artículo 37 del Congreso de la República, en los siguientes términos:

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

**ARTÍCULO 37.- (...)**

***1. Los partidos políticos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la Republica, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de diez congresistas.***

**Artículo 3º.- Modificase el artículo 76º del Reglamento del Congreso de la Republica.**

Se modifica el numeral 2 del Artículo 76º en los siguientes términos:

**Requisitos especiales**

***Artículo 76.- (...)***

***2. Las propuestas de ley o 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 diez (10) Congresistas, o***

***2.2. De no menos de siete (7) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a Diez (10) parlamentarios.***

***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.***

Lima, Setiembre del 2022.

Congreso de la República
José Alberto Quintanilla Tueros
Congresista

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Cong. JORGE LUIS FLORES ANCACHI

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

Elvis H. Vergara Mendoza

Wilson Soto P.

ELVIS HERNAN VERGARA MENDOZA
VOCERO PARLAMENTARIO TITULAR
BANCADA "ACCIÓN POPULAR"

Luis Aragón C.

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## 1. ANTECEDENTES

Los grupos parlamentarios son la expresión de los partidos políticos en el parlamento y como estos recién irrumpen en el escenario político después de 1870,[1] es lógico afirmar que durante los inicios de la vida parlamentaria en el Perú no existieron ni partidos políticos y menos los grupos parlamentarios.

Luego de la aparición de los partidos políticos hubo de esperarse algún tiempo para su constitucionalización. La Carta Política de 1933 incorporó un artículo sobre los partidos políticos, en el artículo 53º, pero para negar «la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional» y señalar que quienes pertenecían a ellos no podían desempeñar ninguna función política. La verdadera incorporación constitucional de los partidos políticos recién se produce con la Constitución Política de 1979, que desarrolla el tema en cuatro artículos. Así, casi después de un poco más de un siglo, se dio las condiciones para su reconocimiento formal en los fueros parlamentarios bajo la denominación de «grupos parlamentarios».

El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, sancionado el 26 de agosto de 1853, que tuvo vigencia hasta 1988, no desarrolla o contempla a los grupos parlamentarios; incluso la Cámara de Diputados elegida para el periodo legislativo 1985-1990, cuando aprobó su nuevo Reglamento, tampoco lo menciona, a diferencia del Senado, que sí lo hace a partir de 1980.

## LA CONSTITUCION POLITICA DE 1979 Y EL REGLAMENTO DE LAS CAMARAS DE 1988

La Constitución Política de entonces, en el título referido a la estructura del Estado, concretamente, en el capítulo correspondiente al Poder Legislativo, en el artículo 177 referido a la organización, reglamentación y economía del parlamento,

[1] Manuel Pardo funda la «Sociedad Independencia Electoral», que, bajo la consigna de llevar a un civil al poder, se convierte en el precedente del primer partido político moderno que se funda en el Perú el Partido Civil.

señalaba taxativamente que el parlamento tenía como deber organizar y establecer las atribuciones de los grupos parlamentarios.[2]

El Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 10 de diciembre de 1987 y que entró en vigencia desde enero de 1988, recogiendo el mandato constitucional menciona a los grupos en varias partes sin darles expresamente la condición de órgano parlamentario, pero reconociendo su existencia y validez como instancia para la ejecución de determinados hechos parlamentarios.

- Se les menciona como instancia para elegir la ubicación de sus curules en el hemiciclo (Artículo 4) y señala que «corresponde elegir sus curules al grupo parlamentario con mayor número de representantes; en segundo lugar, al grupo que le sigue en número, y así sucesivamente».
- En la conformación de una comisión revisora, para examinar si a los diputados incorporados les afecta las incompatibilidades señaladas en la Constitución Política de entonces. (Artículo 173), indica que la Junta Directiva designa un representante de cada grupo parlamentario para la conformación de dicha comisión.
- Igualmente en la conformación de comisiones de representación oficial de la Cámara para la asistencia a certámenes nacionales e internacionales, (Artículo 30) para cuyo efecto debían ser «designados preferentemente, entre los integrantes de las comisiones específicas y a propuesta del respectivo grupo parlamentario».
- Se asigna reconocimiento formal como «Oficinas de Coordinación de los Grupos Parlamentarios» (Artículo 55) y por consiguiente la responsabilidad de la Junta Directiva para la asignación de ambientes necesarios y el personal suficiente para su funcionamiento a los grupos que se conformasen.
- En el mismo reglamento se considera a los grupos parlamentarios como instancia para la entrega de agenda de sesiones (Artículo 79) y para la conformación de la

[2] Artículo 177.- Cada cámara elabora y aprueba su Reglamento elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, arregla su economía, sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a Ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de Ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.

Comisión Permanente, la cual debía guardar proporcionalidad existente entre los grupos parlamentarios (Artículo 90), con igual criterio en la conformación de las comisiones ordinarias (Artículo 93).

- Cabe resaltar las iniciativas contempladas desde ya para los grupos parlamentarios, como por ejemplo la contratación de trabajadores de confianza (Artículo 189), la cual podía darse a solicitud de un diputado o de un grupo parlamentario, o el caso del nombramiento de las comisiones investigadoras (Artículo 108), las cuales podían proceder «a solicitud de uno o más grupos parlamentarios».
- Sin embargo, el reglamento mencionado contempla la Comisión de Coordinación de los Grupos Parlamentarios (Artículo 65) como antecedente de un órgano de la organización parlamentaria, la cual era «integrada por los coordinadores nombrados por sus propias agrupaciones con la finalidad de efectuar las coordinaciones necesarias en la elaboración del Cuadro de Comisiones y otras tareas inherentes a conseguir el buen desenvolvimiento de la labor parlamentaria». El mismo artículo señala fecha para sus reuniones, ya sea en periodos ordinarios, extraordinarios o en receso parlamentario. La conformación de la comisión en cuanto al número de sus miembros, recae en el presidente de la Cámara, con acuerdo de los grupos parlamentarios, guardando el criterio de la proporcionalidad.

Por su parte, el Senado de la República en su reglamento de 1980, señala brevemente en el artículo 164, inserto en el capítulo referido a las discusiones, iniciación y desarrollo del debate, los requisitos para su conformación, los que bastaban con la sola declaración escrita de sus integrantes registrada por la Secretaría del Senado, así como la participación de un vocero por cada grupo parlamentario, del tiempo que dispondría, el cual estaba determinado por el número de miembros que tuviese el grupo.

El Senado elegido para el periodo legislativo 1985-1990, que aprobó su nuevo reglamento, en el año 1988, cuando presidía dicha Cámara el senador Romualdo Biaggi Rodríguez, es el que por vez primera en su reglamento le otorga un capítulo

específico (Capítulo XII), en el que se señalan los requisitos para su conformación, inscripción y disolución, así como las condiciones para su funcionamiento:

*LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS*

*ARTICULO 112°,- Para constituir un Grupo Parlamentario, se requiere de la participación de por lo menos tres Senadores. Ningún Senador podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.*

*ARTICULO 113°.- La inscripción de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los diez días siguientes a la instalación del Congreso en Primera Legislatura Ordinaria, mediante escrito dirigido a la Mesa Directiva del Senado. En el mencionado documento, deberá señalarse la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Senadores que eventualmente puedan sustituirle.*

*ARTICULO 114°,- Los Senadores que, conforme a lo establecido en el artículo precedente no estén integrados en un Grupo Parlamentario, en el plazo señalado, quedarán incorporados al Grupo Mixto,*

*ARTICULO 115°.- Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la Legislatura a un número inferior al mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél.*

*ARTICULO 116°.- Inscritos los Grupos Parlamentarios, les serán asignados ambientes adecuados para el desempeño de sus funciones.*

Y a lo largo del Reglamento se lo contempla subsidiariamente en los artículos 55 y 56:

*ARTICULO 55°- Son atribuciones principales de la Comisión Directiva:*
*8.- Recibir y registrar las solicitudes de los Senadores para formar los Grupos Parlamentarios*

*ARTICULO 56°- La Junta de Portavoces es el órgano coordinador para el funcionamiento de la Cámara, estará integrada por el Presidente del Senado, que la presidirá, y por un representante de cada Grupo Parlamentario inscrito.*

Sin embargo, se contempla un rol protagónico de estos en el proceso de debate parlamentario:

*ARTICULO 175°.-En el debate global podrá intervenir un orador por la Comisión dictaminadora, el autor del proyecto y un vocero por cada Grupo Parlamentario. Cada Grupo Parlamentario, dispondrá de diez minutos por Senador que lo integra, pudiendo acumular dicho tiempo en favor de cualesquiera de sus voceros. En el debate de cada artículo se permitirá la intervención de dos oradores por cada Grupo Parlamentario, y además, los que le correspondan de acuerdo con su número en la forma antes indicada.*

*La Comisión y el autor del proyecto podrán intervenir cuantas veces lo consideren necesario en el caso de haberse propuesto el rechazo o la enmienda del artículo en debate. Si un proyecto hubiese sido presentado por más de un Senador, en nombre de todos lo sustentará el primer firmante.*

*Es derecho de los miembros de cada Grupo Parlamentario ceder en favor de uno o más de ellos el tiempo que les corresponda reglamentariamente para usar de la palabra; se presume esta cesión por el simple exceso en el uso del tiempo adicional.*

*La presente norma se aplica a todos los casos no previstos en el Reglamento.*

En el reglamento del Congreso Constituyente Democrático, aprobado el 5 de febrero de 1993, no se menciona a los grupos parlamentarios, tan solo se señala que son órganos del Congreso Constituyente Democrático los siguientes: el Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva y las comisiones (Artículo 10).

Sin embargo, el mismo Congreso Constituyente Democrático aprobó en sesión celebrada el 13 de mayo de 1995 un nuevo reglamento, el cual, con modificaciones, se encuentra vigente. En él se contempla extensamente a los grupos parlamentarios, retomando así el progresivo desarrollo institucional que venían experimentando.

Como un aspecto sustancial por señalar es que, por primera vez, se los define como «conjunto de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes a fines», así como los requisitos para su composición. Se consideró un mínimo de 6 congresistas para su conformación, quienes tenían derecho a contar con ambientes, recursos y personal para realizar las coordinaciones entre sus miembros.

También se señaló que cada grupo parlamentario debía elegir un directivo portavoz o más, y un suplente, según corresponda a su proporcionalidad.

## 2. ANÁLISIS

### EN LA ACTUALIDAD

La Constitución Política vigente recoge y reitera el señalamiento de los grupos parlamentarios casi en los mismos términos señalados por la Constitución de 1979, tanto en su protagonismo como organización en la conformación del parlamento, como en su deber para organizarse y señalar sus atribuciones (artículo 94).[3]

Añade, además, el papel significativo de los grupos parlamentarios en la determinación del número de miembros de la Comisión Permanente de Congreso (artículo 101).[4]

### EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA VIGENTE

El reglamento vigente del Congreso de la República, en su artículo 37, se refiere a la definición de los grupos parlamentarios, así como a su constitución y registro, de la siguiente manera:

> *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:*
>
> *Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas.*
>
> *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, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.*

[3] Artículo 97 de la Constitución Política del Perú. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

[4] Artículo 101 de la Constitución Política del Perú. Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por este. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

*En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.*

*Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.*

*Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.*

*Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento.*

*Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.*

A lo largo del Reglamento del Congreso se desarrollan aspectos específicos que delinean la naturaleza, alcance y funciones de los grupos parlamentarios, que comentaremos a continuación:

- Ámbito de trabajo parlamentario. Se señala que la función de Congresista es de tiempo completo y que comprende los trabajos que se realizan en «las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales» (Artículo 18).
- En la conformación de la Agenda Legislativa anual. Los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros, al inicio del período anual de sesiones, presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período. El Pleno del Congreso vota y decide la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, siempre que hayan obtenido la mayoría simple. Esos proyectos de ley tendrán prioridad en el debate de comisiones como en el Pleno del Congreso (Artículo 29).
- En la conformación del Consejo Directivo del Congreso. Donde, además de los miembros de la Mesa Directiva, debe estar conformado por los representantes de

los grupos parlamentarios, a quienes se les denomina directivos-portavoces elegidos en su respectivo grupo.

La proporcionalidad obtenida por los Grupos Parlamentarios en los comicios electorales, o rediseñada posteriormente en el propio parlamento, es un criterio fundamental para definir el número de integrantes que conformaran el Consejo Directivo, ya que se cuida en guardar similar proporcionalidad a la que existe entre los grupos parlamentarios y la distribución de escaños en el Pleno del Congreso.

- En la conformación de la Junta de Portavoces. Que está compuesta por un portavoz por cada grupo parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada, además de los miembros de la Mesa Directiva (Artículo 31-A).
- En la organización de comisiones y la organización de su trabajo. Es decir, la elección de su presidente, vicepresidente y secretario, que debe hacerse respetando el criterio de proporcionalidad de los grupos parlamentarios que las componen, así como en la elaboración del plan de trabajo de la comisión, que debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos grupos parlamentarios representados en la comisión. (Artículo 36)
- En la composición de la Comisión Permanente. Que 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.
- En las reglas de debate. El Reglamento del Congreso considera que en el debate de los asuntos contenidos en la agenda de las sesiones plenarias, cuando el dictamen o informe haya sido aprobado por unanimidad, se procede a votar; sin embargo, el Presidente puede otorgar dos minutos a cada grupo parlamentario para que exponga las razones de su posición (Artículo 55, inc b, segundo párrafo).
- En los debates generales de proposiciones de ley solo podrán intervenir los voceros designados por los grupos parlamentarios, por espacio no mayor a diez minutos cada uno, además del presidente o delegado de la Comisión o de los firmantes del dictamen en minoría (Artículo 55, inc b, segundo párrafo).

- Así mismo el Consejo Directivo acuerda si habrá o no debate general de las proposiciones de ley, fija el tiempo máximo de debate y acuerda el sistema a utilizarse para el uso de la palabra, donde los grupos parlamentarios juegan un rol protagónico. Así, pueden hacer uso de la palabra los congresistas que lo soliciten, por no más de cinco minutos cada uno, distribuyendo el tiempo máximo acordado para el debate en relación proporcional entre los distintos grupos parlamentarios. O por otro lado el Consejo Directivo puede acordar que solo podrán hacer uso de la palabra los voceros de los grupos parlamentarios por espacio no mayor de diez minutos cada uno o distribuyendo en forma proporcional o igual el tiempo máximo acordado para el debate, a efectos de fijar la posición del grupo sobre cada asunto (Artículo 55, inc c).
- Igualmente, cuando concurran los miembros del Consejo de Ministros u otros altos funcionarios del Estado, por interpelación o exposición y debate de la política general de gobierno los congresistas pueden intervenir por grupos parlamentarios o en forma individual, según las reglas especiales que acuerde el Consejo Directivo (Artículo 55, inc e).
- Si se trata de una invitación para informar, el Presidente dará el uso de la palabra al ministro invitado por un tiempo no mayor de sesenta minutos, a efecto que realice su informe. Si son varios los ministros invitados, el Consejo Directivo fijará el tiempo que deba corresponder a cada uno. Acto seguido hablarán los voceros de los grupos parlamentarios por un tiempo no mayor a veinte minutos cada uno (Artículo 55, inc e, cuarto párrafo).
- En la oportunidad de las votaciones. Las votaciones se realizan luego de terminado el debate de un asunto, o cuando ya hayan hecho uso de la palabra los integrantes de todos los grupos parlamentarios que lo soliciten (Artículo 56).
- En la rectificación de las votaciones y reconsideraciones. Los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de congresistas pueden presentar por una vez, pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, los que para su aprobación requieren el voto de los 2/3 del número legal de congresistas (Artículo 58).
- En la disciplina parlamentaria referida al orden de las sesiones. Los voceros de los grupos parlamentarios son convocados por el presidente del Congreso para

armonizar criterios sobre el normal desarrollo de las sesiones, cuando el presidente suspende el desarrollo normal de una sesión para efectos de reestablecer el orden en la sala (inciso g) del Artículo 61).

- En la presentación de proposiciones (Requisitos especiales). Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los congresistas las efectúan a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo de la mayoría de sus miembros, en el caso del grupo parlamentario conformado por seis (6) congresistas, o 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 debe certificar dicho respaldo (Artículo 76, inc 2, 2.1. y 2.2).
- En el debate y aprobación de leyes que no se refieran a materia común.
- En la presentación de las leyes de materia presupuestal. Luego de la presentación de los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero a cargo del presidente del Consejo de Ministros y del ministro de Economía y Finanzas, corresponde un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno. (Artículo 81, inc C.).
- En el debate de las leyes de materia presupuestal. Concluida las intervenciones del Poder Ejecutivo y demás instituciones autónomas sobre el dictamen de las leyes de materia presupuestal, intervienen los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo (Artículo 81, inciso C).
- En la conformación de las comisiones de investigación. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público a través de las comisiones de investigación, que estarían integradas entre tres y siete congresistas, propuestos por el presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los grupos parlamentarios (Artículo 88, inciso A).
- En la conformación de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. Órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas y de realizar la investigación en los procesos de

acusación constitucional. El número de integrantes y su conformación responden a los principios de pluralidad y proporcionalidad de todos los grupos parlamentarios. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión Permanente (Artículo 89, inciso B).

## 3. CONCLUSIONES

El diagnóstico hecho sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios a través de las entrevistas realizadas a congresistas y asesores de diferentes bancadas revela que este tema ha sido muy poco estudiado. No ha habido aún un esfuerzo importante para concebir a las bancadas como un espacio o un actor clave en la promoción de la ética parlamentaria y el desempeño profesional de los congresistas.

Algunas conclusiones que se desprenden de este estudio tienen que ver con el estatuto y funcionamiento de estos grupos y con la ausencia de una organicidad formal y efectiva. Estas cuestiones tendrán necesariamente que ser abordadas en el marco de una pronta y urgente reforma del Reglamento del Congreso. Sin embargo, es cierto también que hay otros factores que hacen particularmente difícil el desarrollo de una ética parlamentaria y una mejora en el desempeño profesional y político de los congresistas. Factores que a su vez tienen un impacto directo sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios en el Congreso.

Nos referimos aquí, por supuesto, a su naturaleza unicameral y a la ausencia de un sistema de partidos institucionalizado.

Un sistema unicameral, en efecto, agudiza e introduce una serie de tensiones —muchas de ellas en relación con el tema de la representación política— en la labor de los parlamentarios y en el funcionamiento de las bancadas. De la misma manera, la falta de partidos políticos estables y organizados hace particularmente difícil el desarrollo de grupos parlamentarios que, luego de lograr un importante grado de legitimidad, ejerzan sus funciones de manera más coherente. Sin duda, los cambios

o las reformas necesarias para abordar estos temas plantean un mayor nivel de complejidad y un mayor desafío político.

Teniendo todo esto en consideración, se presentan a continuación nuestras conclusiones generales distribuidas en tres secciones.

Tanto en ellas, como en las recomendaciones que se incluyen después, coincidimos en que un mayor nivel de institucionalización de los grupos parlamentarios ayudaría a potenciar el desarrollo de una ética parlamentaria y a mejorar el desempeño profesional de los congresistas.

**1. Organicidad, funcionamiento y regulación de los grupos Parlamentarios.**

No se ha hecho explícita la relación entre grupos parlamentarios, por un lado, y Congreso y partidos políticos, por el otro. Esto hace que exista un gran nivel de ambivalencia en relación con la organización, la regulación y los objetivos de los grupos parlamentarios. Igualmente, esta situación genera cierta incompatibilidad entre las responsabilidades de los grupos parlamentarios en relación con el parlamento y con los partidos políticos que ellos representan. Por último, lo que se observa en la práctica es un gran nivel de heterogeneidad en el actual funcionamiento de los diferentes grupos parlamentarios.

Un buen número de congresistas cree que los grupos parlamentarios no tienen que rendir cuentas a ninguna instancia del Congreso. Parecen considerarse más bien una especie de espacios privados dentro del palacio legislativo. Las sesiones de los grupos parlamentarios son cerradas y su funcionamiento es desconocido por todos aquellos que no pertenecen a la bancada.

Existe pues un desconocimiento casi total sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios y, en particular, sobre la forma y la mecánica empleadas para tomar decisiones y acuerdos.

No existe una comunicación formal entre grupos parlamentarios y alguna otra instancia del Congreso. Por ejemplo, en el Centro de Documentación del Congreso no hay ningún documento relativo al trabajo de estos grupos, salvo el acta de elección de cada portavoz.

**2. Condiciones adicionales que dificultan el funcionamiento coherente y consistente de los grupos parlamentarios**

La naturaleza unicameral de nuestro Congreso intensifica la tensión existente entre votar con la bancada o a favor de la región.

En la práctica, los congresistas en el Perú tienen que jugar el doble rol de representantes nacionales y locales. Esto explica en parte que varios congresistas no voten con su bancada.

Un alto porcentaje de congresistas carece de experiencia parlamentaria. Menos del 20% de ellos han sido reelegidos o han cumplido esta función en el pasado. Esto hace que la gran mayoría de ellos, y en muchos casos también que varios de los partidos con representación en el Congreso actual, estén aprendiendo sobre la marcha a organizarse para la labor parlamentaria.

**3. Desafíos para mejorar el funcionamiento de los grupos Parlamentarios.**

Es indispensable mejorar la división de funciones al interior del equipo asesor de los grupos parlamentarios. Esta carencia y también la de requerimientos mínimos y conocidos para el nombramiento de asesores produce con mucha frecuencia descoordinación y malestar entre congresistas y asesores de la misma bancada.

Las bancadas cuentan con el mismo número de asesores y personal que los despachos congresales, lo que parece desproporcionado si se tiene en cuenta las

labores de asesoría y evaluación de proyectos que realizan aquellas en beneficio del trabajo congresal.[5]

## 4. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de Ley no colisiona con la Carta Magna ni contraviene norma alguna, muy por el contrario, complementa lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República, respecto a la producción legislativa.

## 5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

No genera costos adicionales al tesoro público, por tratarse de una propuesta que persigue optimizar la función legislativa de los señores congresistas de la República.

## 6. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA [6]

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con

I. Objetivo : I Democracia y Estado de Derecho

II. Política de Estado: I Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de derecho.

III. Temas /Proyectos de Ley : 3 Reforma del Reglamento del Congreso.

**Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI**
**Congresista de la República**

[5] chrome.-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.idea.int/sites/default/files/publications/estudios-sobre-el-congreso-peruano.pdf; Estudio Sobre El Congreso Peruano; Etica Parlamentara, desempeño profesional y fortalecimiento de bancadas (páginas 158, 159, 160, 161).

[6] https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-no-002-2021-2022-cr-2004447-1/; Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.