



PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 37 DEL REGLAMENTO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA
PREVENIR EL TRANSFUGUISMO
PARLAMENTARIO

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista de la República, Víctor Seferino Flores Ruiz, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

El Congreso de La República;

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
PARA PREVENIR EL TRANSFUGUISMO PARLAMENTARIO

1

Artículo 1. Objeto de la Resolución Legislativa

Es objeto de la presente ley modificar los numerales 5 y 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, para establecer un procedimiento mejor regulado en el caso de las renunciaciones a los grupos parlamentarios; con la finalidad de prevenir el transfuguismo dentro del Congreso de la República.

Artículo 2. Modificación del artículo 37 del Reglamento del Congreso

Se modifica los numerales 5 y 6 del artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República, los mismos que quedarán redactados bajo la siguiente fórmula legal:

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

(...)

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.*

Lo prescrito en el párrafo anterior, no resulta aplicable en el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, ni 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, lo que debe constar expresamente en el documento de renuncia con detalle de la vulneración sindicada; 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, **solo** podrán adherirse a otro grupo parlamentario."

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa.

Modifíquese la Ley General de Elecciones, Ley orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley Organizaciones Políticas en cuanto sean compatibles.



Firmado digitalmente por:
INFANTES PASTA MEDA Luis
Biana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/05/2023 15:28:29-0500
Lima, abril del 2023



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/05/2023 14:18:06-0500



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/05/2023 15:18:14-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/04/2023 10:11:46-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 25/04/2023 10:45:19-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS Edificio Juan Santos Atahualpa Av. Abancay Cdra. 2 s/n Ofic. 301 - Lima
Hernando FAU 20161740126 soft Calle Marcelo Corne 161 Ofic. 201 Urb. San Andrés - Trujillo
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/05/2023 13:29:36-0500
Teléf.: +51 1 3117777 Anexo 7274



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/05/2023 16:00:56-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Problema que se pretende resolver y fundamentos de la propuesta

El presente proyecto de resolución legislativa pretende abarcar un problema que ha sido objeto de cuestionamiento por parte de la ciudadanía y medios de comunicación, versa sobre la conformación de los grupos parlamentarios y cómo los congresistas que fueron electos por un determinado partido político, durante el ejercicio del mandato, renuncian a sus grupos parlamentarios y pueden crear uno nuevo o ser parte de otro ya constituido.

Para analizar este problema, tenemos que tener presente que el concepto y modo de conformación de los grupos parlamentarios, se encuentra estipulado en el Reglamento del Congreso de la República, en su artículo 37, que prescribe lo siguiente:

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

1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.

2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.

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

(...)

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.

De igual manera, Sanz (citado por Fuentes Velazco, 2022)¹, ha señalado que los grupos parlamentarios, se clasifican según su naturaleza, en órganos de la institución parlamentaria, ya que son representantes indispensables para el funcionamiento y organización parlamentaria. También son considerados como órgano del partido político, en mérito a la teoría de la representación que indica que los electores se identifican con el partido político que albergó al candidato, y por último es considerado como una asociación o agrupación de diputados, sobre la cual, una vez que asumen el cargo, con base en el principio de autonomía parlamentaria, no necesariamente están ligados al partido político con los que fueran vinculados.

De acuerdo con Campos (citado por Fuentes Velazco, 2022)², en el Perú para que exista una bancada parlamentaria, necesariamente se debe ingresar a través de un partido político que se haya presentado ante los comicios.

4

Punset (citado por Fuentes Velazco, 2022)³ menciona que los grupos parlamentarios son los representantes que se encuentran vinculados en razón a su afiliación política y que tienen razón de ser por efecto de sus partidos políticos, ya que, si estos no existieren, no se hubiese materializado su ingreso al parlamento.

Entonces, es innegable que existe una fuerte vinculación entre los partidos políticos y sus representantes que finalmente formarán el grupo parlamentario dentro del Congreso de la República, con ciertas características como su temporalidad, número de integrantes y que los mismos compartan la misma ideología o finalidad, que les da licencia para realizar las acciones que durante la campaña electoral prometieron a sus respectivos electores.

Sin embargo, es una realidad que existe un fenómeno dentro del parlamento denominado el transfuguismo, el cual detallaremos más adelante, pero que es importante resaltar respecto a que tiene orígenes remotos, y se replica en

¹Fuentes, M. (2022) *Influencia del transfuguismo en la función parlamentaria en el Congreso de la República del Perú, 2016-2019* [Tesis para optar el título de Abogado]
https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/12433/2/IV_FDE_312_TE_Fuentes_Velazco_2022.pdf

² Idem

³ Idem

todo el sistema parlamentario a nivel latinoamericano, y la figura tiene variantes que se han ido profundizando con el tiempo.

Algunos académicos definen al transfuguismo como el hecho por el que un parlamentario electo, decida voluntariamente ubicarse dentro de otro grupo distinto al cual se presentó ante sus electores.

Conforme Zovatto (2006)⁴, el transfuguismo es un proceder que transgrede la voluntad popular y podría constituirse como un ejemplo de impunidad y corrupción, pese a lo cual es una práctica muy común dentro de los parlamentos de América Latina.

Sobre la tipología que proponen autores como Vargas y Petri (2010)⁵, a la que continuación nos referimos, en el presente proyecto, queremos enfatizar a los denominados como tráfugas estratégicos, independientes y puros:

- Tráfuga estratégico
Son aquellos representantes que abandonan su grupo parlamentario por interés de su propio partido para acoplarse a otros parlamentarios y conforman una nueva bancada y por otro lado el representante al cual se le exija formar parte de otra bancada o grupo mixto.
- Tráfuga independiente
Son aquellos parlamentarios que decidieron abandonar su bancada y se mantienen como independientes y que eventualmente pueden conformar una nueva bancada distinta al partido político que no participó en el proceso electoral.
- Tráfuga puro
Se constituye en aquellas situaciones en las cuales un legislador abandona su bloque y forma parte de otro diferente. No obstante, dicho movimiento se puede dar en tres grandes sentidos, de la oposición al gobierno, de la oposición a la oposición, y por último del gobierno a la oposición.⁶

5

En tal sentido, el transfuguismo viene siendo uno de los problemas más graves del primer poder del Estado, aquellos congresistas que se valen de los partidos políticos para llegar a la representación nacional y que incluso antes de asumir el cargo se desligan de los mismos como fichas de cambio de acuerdo a sus intereses particulares y políticos, y aunque es cierto que este fenómeno responde a génesis de diferentes causales, es necesario que desde el parlamento se establezcan las condiciones adecuadas para frenar la atomización de un grupo ya bastante amplio de partidos que llegan a obtener participación dentro de la representación nacional.

⁴ Zovatto, D. (2006). Regulación de los partidos políticos en América Latina. Diálogo Político

⁵ Vargas, J.-P., & P. Petri, D. (2010). Transfuguismo. San José, Costa Rica: DEMUCA.
doi:978-9968-809-60-3

⁶ Obtenido de Vargas y Petri (2010), ya citado.

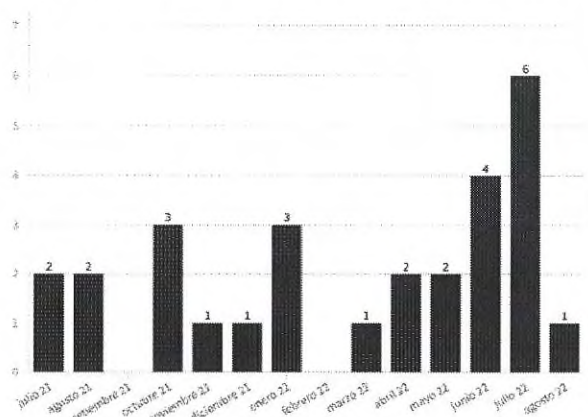
Este “pase” de un grupo parlamentario a otro, es aún una primera variante que a pesar de lo negativo los grupos se mantienen en número, sin embargo, la más peligrosa es la variante que se da cuando los renunciando a una organización parlamentaria o los expulsados, crean nuevas bancadas; ya que aquí sí se ve trastocado el número de grupos parlamentarios porque este número de bancadas aumenta y se fragmenta la democracia. Otra situación crítica, se da con la individualización de la participación política dentro del organismo del Estado más político y que cuya funcionalidad eficaz y eficiente depende del consenso, cuando los congresistas renunciando y expulsados, deciden continuar su función parlamentaria desde la soledad, lo que es un caso *sui géneris* y que como ya se ha expresado resulta contraproducente frente a las normas establecidas por el Reglamento del Congreso y la funcionalidad *natural* que tiene el parlamento nacional, en el que no se debería permitir la participación *motu proprio*, ya que teniendo como valla la elección mínima de cinco representantes en elecciones populares, es una contradicción muy grande, permitir posteriormente la participación individual de los congresistas.

Solo en el presente Congreso, que tiene poco más de 18 meses en funciones, el 27% (35) de parlamentarios ha cambiado de grupo parlamentario⁷, es más, quien al inicio del mandato fue el grupo parlamentario mayoritario (Perú Libre) con 37 congresistas, a la fecha ha perdido 22 representantes, teniendo hoy solo 15 miembros. De esta primera *fuga*, se tiene como consecuencia la constitución de tres nuevas bancadas: Bloque Magisterial de Concertación Nacional (10 integrantes), Perú Democrático (5 integrantes) y Perú Bicentenario (6 integrantes).

6

Figura N° 01

Cantidad de movimientos de congresistas hasta agosto de 2022



Nota: Adaptado de La República Data (06 de agosto del 2022)

⁷ Variación en la configuración de la representación parlamentaria. (2016). Boletín Parlamentario (01)
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/boletines/boletin-parlamentario-01.pdf>

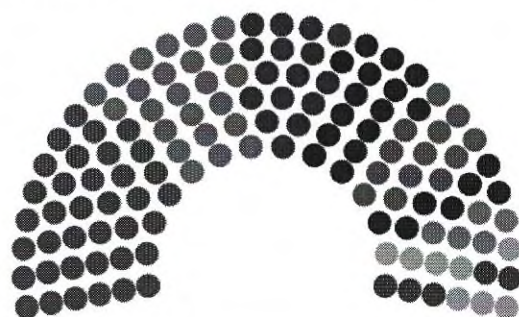
También han sufrido la renuncia o pérdida de integrantes, las bancadas de Renovación Popular, misma que perdió 5 integrantes –El caso más emblemático fue el del ex premier Valer Pinto, quien incluso fue expulsado de este grupo parlamentario y posteriormente renunció a su agrupación, antes de asumir el cargo de congresista de la República (Diario La República, 2021)⁸; Alianza Para el Progreso, perdió 3; Acción Popular, perdió 2 y Somos Perú, que perdió solo 1 congresista.

Existieron alianzas parlamentarias que en algún momento de este Congreso se llevaron a cabo, pero que posteriormente tuvieron que ser disueltas: el experimento Somos Perú-Partido Morado que se creó en julio del 2021 y se terminó en noviembre del mismo año.

También existió una bancada que se creó justamente por renunciantes, pero posteriormente desapareció porque **uno de sus integrantes renunció también a la misma**, nos referimos al ex grupo parlamentario "Integridad y Desarrollo" que se conformó en agosto del 2022 y se redujo solo a 4 integrantes en enero del 2023 (Diario La República, 2021)⁹

Figura N° 02

Distribución de Bancadas (2021-2022)



Bancada	Inicio	Actualmente	Cambios
● Perú Libre	37	16	-21
● Fuerza Popular	24	24	0
● Acción Popular	16	14	-2
● Alianza para el Progreso	15	12	-3
● Renovación Popular	13	8	-5
● Avanza país - Partido de Integración Social	7	0	-7
● Juntos por el Perú	5	5	0
● Podemos Perú	5	5	0
● Somos Perú	5	5	0
● No agrupados	3	6	+3
● Bloque Magisterial de Concertación Nacional	0	10	+10
● Perú Democrático	0	6	+6
● Integridad y Desarrollo	0	5	+5
● Perú Bicentenario	0	5	+5

Nota: Adaptado de La República Data (06 de agosto del 2022).

⁸ Diario La República (26 de julio de 2021) *Héctor Valer oficializa su renuncia a la bancada de Renovación Popular*
<https://larepublica.pe/politica/2021/07/23/hector-valer-oficializa-su-renuncia-a-la-bancada-de-renovacion-popular>

⁹ Ídem



En este mismo Congreso, también existen 2 congresistas que han estado hasta en 4 grupos parlamentarios en menos de 18 meses, 1 que estuvo en 3 y varios que estuvieron hasta en 2 y ahora inclusive se reportan como "no agrupados".

Ahora, esta situación no es diferente a periodos anteriores, conforme se detalla de la figura a continuación:

Figura N° 03

Porcentaje de renunciaciones o cambios de parlamentarios 2001-2021

Periodo parlamentario	Porcentaje de renunciaciones o cambios
2016-2021	28%
2011-2016	26%
2006-2011	38%
2001-2006	23%

Nota: Adaptado del Boletín Parlamentario N° 01 (2016) Variación en la configuración de la representación parlamentaria, elaborado por el Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República.

8

Los porcentajes antes expuestos, expresados en números, hacen un total de 96 legisladores que desde el 2000 hasta el 2016, habrían dejado sus bancadas de origen para incorporarse o formar otros grupos, siendo un total de 14 nuevos grupos parlamentarios que se constituyeron y que no fueron elegidos en los comicios, distorsionando los resultados de la voluntad popular y por consiguiente deslegitimando a la institución. Incluso el excongresista Miguel Torres expresó que un aproximado de gastos por cada grupo parlamentario que se crea, significaba un monto anual de 300,000 soles anuales, que, en total, durante todos estos periodos sumaban alrededor de cinco millones de soles (Diario Andina)¹⁰.

El especialista legal parlamentario y ex oficial mayor del Congreso, César Delgado-Guembes (Diario El Comercio, 2023)¹¹ señala sobre el transfuguismo:

De otro lado, el daño es mucho más grande porque es reflejo de lo que está ocurriendo dentro de nuestros partidos políticos y también dentro de nuestra

¹⁰ Andina (13 de octubre de 2016) *Transfuguismo: 96 congresistas dejaron sus bancadas en 15 años*
<https://andina.pe/agencia/noticia-transfuguismo-96-congresistas-dejaron-sus-bancadas-15-anos-635241.aspx>

¹¹ Rojas, A. (14 de febrero de 2023) Congreso fragmentado: El 27% de legisladores cambió de bancada en 18 meses. *Diario El Comercio*
<https://elcomercio.pe/politica/transfugas-fragmentacion-y-transfuguismo-en-el-parlamento-mas-de-la-cuarta-parte-de-congresistas-ha-cambiado-de-bancada-en-18-meses-congreso-peru-libre-renovacion-popular-alianza-para-el-progreso-accion-popular-somos-peru-noticia/>



cultura política. [...] En el actual contexto, aparte de contar con alternativas radicales, tenemos que enfrentarnos con una significativa cantidad de congresistas que son impredecibles porque no se sabe a qué principio, intereses, conveniencia o ideología obedecen las posiciones que adoptan. Pero todo tiene que ver con la excesiva fragmentación del espectro político, uno tan fragmentado y atomizado, es totalmente predecible que el Congreso sea impredecible. [...] De alguna manera, un Parlamento fragmentado es suficiente y adecuadamente representativo de la fragmentación de la sociedad. El Congreso refleja lo que somos como sociedad: una que no tiene una visión clara sobre nuestro propio destino, por eso tenemos lo que tenemos. Somos una sociedad fragmentada y por eso tenemos una excesiva cantidad de partidos, y un Congreso sumamente atomizado.

Como vemos el problema a enfrentar es sumamente real y debe ser frenado a la brevedad posible. Han existido a partir del año 2001, varias iniciativas legislativas para erradicar este problema. Por ejemplo, durante el gobierno de Valentín Paniagua, se presentó una iniciativa legislativa que no fue aprobada, posteriormente en el gobierno de Toledo, se presentaron 16 propuestas de ley y en el gobierno de Alan García, 7 proyectos de ley. Durante la legislatura 2013-2014 la comisión presidida por el excongresista Omar Chehade, aprobó el predictamen que recayó en el proyecto N° 221/2011-CR, N° 1560/2012-CR, 2555/2013-CR y 3142/2013-CR, que no llegó a debatirse en el pleno del Congreso.

9

Este debate tomó mayor relevancia en el año 2016, en el que se presentaron diversos proyectos buscando desincentivar la fragmentación en los distintos grupos parlamentarios, y de esa manera respetar la voluntad popular y promover el fortalecimiento de los partidos políticos. La propuesta fue la del excongresista Eduardo Vergara en la Comisión de Constitución del Congreso, que llevó al pleno un proyecto de Resolución Legislativa que sancionaba el transfuguismo, a través de la Resolución Legislativa N° 007-2016-2017-CR, que estipulaba diversas modificaciones al Reglamento del Congreso, entre las que destacaban los siguientes:

- Para acceder a la postulación de cargos para la mesa directiva, comisiones, Comisión Permanente o en el Consejo Directivo, se debía ser parte de un grupo parlamentario.
- Se estableció que un grupo parlamentario con menos de cinco congresistas únicamente podría presentar proyectos de ley.
- Incorporó la disposición en la que los congresistas que hayan renunciado o hayan sido separados por su grupo parlamentario no podían constituir nuevo grupo parlamentario ni adherirse a otro.

Sin embargo, en abril del 2017, se demandó la declaración de inconstitucionalidad, que fue promovida por los legisladores de Acción Popular, Frente Amplio, Peruanos por el Cambio y Alianza para el Progreso.

El Tribunal Constitucional, en agosto de ese mismo año, declaró fundada en parte¹² la demanda, que indicaba que debía permitirse que aquellos parlamentarios que se hubiesen apartado de sus grupos parlamentarios, conformen o se incorporen a distintos grupos con la finalidad de que puedan ejercer sus funciones al igual que los demás.

Pero en la actualidad, ello ha servido de argumento para una conformación indiscriminada de grupos parlamentarios, en tal sentido, nuestra propuesta, busca frenar este fenómeno, permitiendo que una vez que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos. Esta regla tiene su excepción, ya que no sería aplicable en caso de aquellos congresistas que renuncien por motivos de vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, agregando un requisito adicional, y es que debe constar expresamente en el documento de renuncia el detalle de la vulneración sindicada, para evitar interpretaciones confusas. Y, por último, no se prohíbe a los demás congresistas el derecho de conformar otro grupo parlamentario, más sí se elimina la potestad de conformar uno nuevo. Estas medidas son a favor de velar por la institucionalidad y representatividad del Congreso, que finalmente se apoya en la voluntad de los electores, quienes terminan reclamando la falta de representatividad, de quienes inicialmente fueron elegidos por un partido, y terminan conformando otro distinto o uno nuevo.

10

Por otro lado, dentro de América Latina, son varios países que han tomado medidas firmes contra el transfuguismo parlamentario, tal como indica el Observatorio de Reformas Políticas (2021)¹³:

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente 006-20017-PI/TC.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>

¹³ Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) /Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaborada por Mauricio Lozano, Yazmin Noris y Arturo Peralta. Fecha de actualización: 20 de septiembre de 2021. Fecha de publicación: 29 de septiembre de 2021. DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.16695541.v1>.

Figura N° 4

Leyes Antitransfuguismo en América Latina

País	Año	Ley	Artículo	Tipificación	Sanción	Tipo de sanción	Clase de cargo que regula
Guatemala	2016	Ley Electoral y de Partidos Políticos	Art. 205° Ter. del transfuguismo	Transfuguismo legislativo	Sí	La persona renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República.	Legislativo (Diputaciones)
Haití	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	2021	Ley Electoral de Honduras	Art. 115° numeral 10 y 11	Transfuguismo	Sí	Multados por 5 a 20 salarios mínimos y sin perjuicio a otras responsabilidades penales que correspondan.	Legislativo (Diputaciones)
México	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	1983	Constitución Política de la República de Panamá	Art. 145° núm 4, segundo párrafo	Transfuguismo	Sí	Revocar el mandato de los Legisladores principales y suplentes	Legislativo (Cámara única)
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-
Perú	-	-	-	-	-	-	-
Rep. Dominicana	2019	Ley núm. 15-19, Ley Orgánica de Régimen Electoral	Art. 134°	Transfuguismo	Sí	Las personas que compiten por una candidatura no pueden ser postuladas por otro partido en el mismo proceso electoral.	Legislativo (Senaduría y Diputaciones)
Uruguay	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	2010	Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones	Cap. IV, Art. 29° y 30°	Transfuguismo	Sí	Suspensión o inhabilitación parcial o total del diputado o de la diputada	Legislativo (Diputaciones)
Argentina	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	1999	Ley de Partidos Político [No. 1983]	Art. 28°	Transfuguismo	Sí	Separación temporal o definitiva del cargo	Legislativo (Senaduría y Diputaciones)
Brasil	1995	Ley de Partidos Políticos [No. 9.096]	Art. 22°-A	Infidelidad partidaria	Sí	Pérdida del mandato/pérdida del cargo	Legislativo (Senaduría y Diputaciones)
Chile	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	2011	Ley No. 1475 de 2011 Organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos	Art. 2°	Doble militancia	Sí	Conforme a los estatutos del partido si es una persona electa. Si participa para una candidatura será causal de revocar su inscripción.	Cargos de dirección, gobierno, administración o control dentro de los partidos y movimientos políticos, o aspirantes a cargos o corporaciones de elección popular.
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	2000	Ley de Partidos Políticos y Reglamento de la misma [No. 649]	Art. 7°	Más de una afiliación.	Sí	Pérdida de los derechos de ciudadanía por un año.	Legislativo (Diputaciones)
El Salvador	2021	Código Electoral	Art. 226°-A	Transfuguismo	Sí	Multa equivalente a doce salarios mensuales o dietas equivalentes que le corresponden en el periodo y quedará con una inhabilitación para postularse a cualquier cargo de elección popular en el siguiente periodo.	Legislativo (Diputaciones)

Nota: Adaptado del Observatorio de Reformas Políticas (2021)

Como vemos en otros países, las sanciones van desde suspensiones e inhabilitaciones y multas, por lo que la política en esa materia es inflexible. En cambio, como bien lo muestra el cuadro antes citado, nuestro país no tiene una política contundente y firme respecto a ese tema.

II. Antecedentes normativos

Es conveniente mencionar el marco normativo que regula la problemática desarrollada.

- Constitución Política del Perú

La Constitución Política, hace una referencia a los grupos parlamentarios en su artículo 94°:

Artículo 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

De lo antes citado, se evidencia la relevancia de los grupos parlamentarios para la conformación de las comisiones y así el desempeño de sus funciones.

- Reglamento del Congreso

El artículo 37, establece el modo de conformación de los grupos parlamentarios:

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 logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.

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

(...)

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.

Como vemos, el Reglamento del Congreso define el concepto de grupos parlamentarios y su modo de conformación, y vemos que existe una conexión intrínseca con el partido político a través del cual postuló el parlamentario

- Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094

13

La Ley de Organizaciones Políticas, establece en su artículo 1, la definición de un partido político:

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.

En tal sentido, no se puede negar el vínculo entre el partido y el grupo parlamentario, en mérito a la representación y que deben funcionar de manera coherente con su ideología.

Asimismo, es necesario mencionar que a la fecha no se ha presentado ante la representación nacional una propuesta de resolución legislativa idéntica a la que la presente iniciativa propone. No obstante, es pertinente mencionar el proyecto 3942/2022-CR de la congresista Martha Lupe Moyano Delgado, así como el 3905/2022-CR del congresista Luis Ángel Aragón Carreño.

III. Efecto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa de resolución legislativa tendrá como objeto modificar el Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes artículos, los cuales quedarán redactados en los siguientes términos:

Texto actual	Texto propuesto del 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: (...) 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	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: (...) 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. Lo prescrito en el párrafo anterior, no resulta aplicable en el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, ni 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, lo que debe constar expresamente en el documento de renuncia con detalle de la vulneración sindicada; pudiendo

definitiva instancia ante el Consejo Directivo.

recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.

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.

IV. Actores involucrados

ACTORES	DEFINICIÓN
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA	Principales actores involucrados, han sido elegidos bajo un partido político, son los encargados de representar a sus electores y canalizar sus demandas
GRUPOS PARLAMENTARIOS	Son el conjunto de congresistas, quienes se agruparán para participar dentro del Congreso de la República a través de las comisiones ordinarias, extraordinarias.
CIUDADANÍA	Son quienes a través del voto directo eligen a un candidato de un partido político para que participen dentro del Congreso de la República.

15

V. Análisis costo beneficio

5.1. Identificación de los sectores que se beneficiarán o perjudicarán

ACTORES	BENEFICIOS	PERJUICIO
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA	- Podrán verse beneficiados, en tanto lograrán mayor aceptación por parte de su electorado, que los elige sobre un lineamiento compatible con su partido político. - Su desempeño será óptimo, en tanto se verán fortalecidos como conjunto, buscando cumplir con las demandas de la ciudadanía que los eligió. - No existe vulneración a ningún derecho constitucional, en tanto, lo único que se busca es frenar conductas que no permiten el desarrollo democrático de nuestro país.	Ninguno
GRUPOS PARLAMENTARIOS	-Se verán fortalecidos a fin de que puedan participar activamente dentro de los procedimientos del Congreso de la República.	Ninguno
CIUDADANÍA	- Se hace efectivo el respeto a la voluntad popular, en tanto, eligen un candidato alineado a un partido político.	Ninguno

16

5.2. Impacto no monetario

La presente reforma devendría en efectos no monetarios, como mencionamos a continuación:

- Congresistas de la República

Por medio de la presente iniciativa, se elevará el nivel de aprobación que cuenta actualmente el Congreso de la República, que, a percepción de la ciudadanía, solo velan por sus intereses, y como ejemplo de ello mencionan que algunos congresistas renuncian a sus bancadas por las cuales postularon, para formar una nueva, dejando sin efecto la voluntad popular. Si bien es admisible que por razones éticas o de índole personal, el congresista pueda renunciar, o por temas disciplinarios puedan ser expulsado o separado de su bancada, ello debe contar en un documento sustentatorio especificando las razones, de igual manera, ello no significará que pueda crear un nuevo

grupo parlamentario, sino que únicamente lo habilita para conformar los ya constituidos.

- Grupos Parlamentarios

Sólo serán considerados como grupos parlamentarios, los partidos políticos que participaron en las elecciones, los parlamentarios que integraron esta lista estarán impedidos de constituir nuevos grupos diferentes, viéndose fortalecida la institucionalidad de los mismos, evitando la fragmentación dentro del parlamento, logrando obtener mayor consenso en temas que atañen a la población.

- Ciudadanía

La propuesta, va a conllevar a un impacto del tipo económico positivo, en tanto, los ciudadanos verán el respeto a su voluntad popular y, por consiguiente, el desarrollo de los programas y objetivos planificados conforme se expuso en campaña electoral.

5.3. Efectos Monetarios

No se prevé efectos monetarios, en tanto esta decisión atañe a la esfera del parlamento.

17

5.4. Impacto presupuestal

No existe afectación presupuestal en el Tesoro Público, todo lo contrario, se prevé que signifique ahorro para el erario público, en tanto la conformación de una bancada, acarrea gastos logísticos y de planilla que asume el Congreso de la República, que anualmente comprometen de manera significativa el presupuesto de la institución.

VI. La Agenda Legislativa y el Acuerdo Nacional

Vinculación con la Agenda Legislativa

La presente iniciativa se enmarca en el objetivo: FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO, tema 3: "Reforma del Reglamento del Congreso."

Vinculación con el Acuerdo Nacional.

La presente iniciativa se ubica con las siguientes políticas de Estado que prescriben:

"2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos

Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad."

Lima, abril de 2023