

Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso

MILAGROS CAMPOS
<milagros.campos@pucc.edu.pe>
Pontificia Universidad Católica
Perú

[Resumen] El artículo tiene como objetivo mostrar que los grupos parlamentarios constituyen instituciones fundamentales en los sistemas democráticos, en la medida que son el reflejo, en el Congreso, de los partidos políticos que compitieron en elecciones. El voto preferencial en el Perú permite personalizar el voto, pero el impacto del partido político es de tal magnitud que el candidato más votado quedaría sin escaño si el partido político no logra suficientes votos. La importancia de los partidos políticos es fundamental en la conformación como en el funcionamiento del Congreso. El artículo analiza las sucesivas reformas al Reglamento del Congreso en la regulación de los grupos parlamentarios y su relación con los partidos políticos.

[Palabras clave] Grupos parlamentarios, Disciplina partidaria, Congreso, Reforma política.

[Title] Parliamentary groups as intermediation institutions between political parties and Congress

[Abstract] The article aims to show that parliamentary groups are fundamental institutions in democratic systems, they are the reflection, in Congress, of the political parties that run for elections. The preferential voting system in Peru allows the vote to be personalized, but the impact of the political party is of such magnitude that the most voted candidate will not get into office if the political party did not obtain enough votes. The importance of the political parties is fundamental both in the conformation and in the development of legislature. The article analyzes the successive reforms to the Rules of Congress in the regulation of parliamentary groups and their relationship with political parties.

[Keywords] Parliamentary groups, party discipline, Congress, Parliament, Political Reform

CAMPOS, Milagros (2017). Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 139-168.

[Recibido] 01/11/2017 & [Aceptado] 15/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

El Congreso es el lugar principal de representación política y actuación de los partidos políticos. En el diseño de instituciones democráticas los grupos parlamentarios son el reflejo de partidos políticos que participaron en elecciones y obtuvieron escaños en el Congreso. La relación entre grupos parlamentarios y partidos políticos ha sido más o menos explícita en la legislación en la mayoría de países y muy evidente en los que cuentan con un sistema de partidos institucionalizado.

El propósito de este artículo es mostrar que la regulación de los grupos parlamentarios en el Reglamento del Congreso del Perú ha estado orientada a fortalecer el vínculo entre partidos y bancadas. Sostenemos que, en la práctica, el modelo se fue distanciando del marco normativo. Así, entre 2001 y 2016, la relación entre grupos parlamentarios y partidos políticos no fue estable ni institucional. Mediante acuerdos políticos se consintió, cuando no se incentivó, la escisión y conformación de nuevos grupos parlamentarios, que, si bien evidenció la debilidad de los partidos que participaron en elecciones y la improvisación en la selección de candidatos, también contribuyó a fragmentar más la representación parlamentaria, afectando la toma de decisiones y gobernabilidad.

Por este motivo, en el contexto de debilidad de los partidos políticos, de alta volatilidad electoral, fragmentación y ejercicio personalizado de la política en el que se vuelve a poner en agenda las reformas al sistema político, el rol de los grupos parlamentarios es un tema central. ¿Deben los grupos parlamentarios ser parte de las reformas institucionales? Las reglas para constituir un grupo parlamentario y las modificaciones en su conformación durante el periodo parlamentario deben ser coherentes con el objetivo de la reforma: el fortalecimiento de los partidos políticos.

El artículo es el resultado de la investigación de la tensión entre marco normativo y funcionamiento real de los grupos parlamentarios entre 2001 y 2016. El primero privilegió la relación con los partidos; el segundo, el derecho de los parlamentarios a reagruparse y constituir nuevos grupos. En una primera parte se aborda la importancia de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de los parlamentos. Se analiza de manera descriptiva como la escisión de las bancadas fragmentó el Congreso y desnaturalizó la representación partidaria. Sos-

tendremos que el fortalecimiento de partidos políticos requiere una legislación coherente que permita a los partidos con representación en el Congreso formar grupo parlamentario. Finalmente, analizaremos la compatibilidad entre prohibición de mandato imperativo y disciplina partidaria, a partir del reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

2. DEFINICIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios son instituciones claves para la deliberación y la representación en los parlamentos. Designan con criterio de proporcionalidad a los representantes ante las comisiones y otros órganos parlamentarios; ordenan el debate pues reducen las posiciones individuales a grupales; facilitan la negociación y la toma de decisiones políticas, contribuyendo decididamente en la formulación de las políticas públicas que requieren un marco legal y un soporte de legitimidad.

Pedro Planas los define como las células políticas de la dinámica parlamentaria y verdadera estructura de la voluntad de cada cámara. Sostiene que se forman como resultado de la previa configuración de los partidos (Planas, 1997). Los grupos parlamentarios son el conjunto de miembros que manifiestan la voluntad política de un partido en el parlamento, dotados de estructura y disciplina constantes (García Guerrero, 1996). Asimismo, disciplinan la conducta de los parlamentarios y hacen más fácil la toma de decisiones (Gentile, 1997); son la expresión parlamentaria de un partido político y se organizan sobre la base de dos ideas: la coordinación las actividades parlamentarias y la representación del partido (De Bufalá Ferrer -Vidal, 1999). Institucionalmente, responden a dos criterios: uno de representación partidaria, y el otro, al de eficiencia en relación con las necesidades organizativas del Parlamento, en la medida que racionalizan el trabajo y ordenan la negociación política.

Los grupos parlamentarios son, como señala Recorder (2007, p. 61), instituciones jurídicas complejas. Sobre su naturaleza jurídica, hemos sostenido que no deben ser órganos partidarios, pues no hay una normatividad que establezca un vínculo jurídico con ellos. Por el contrario, tienen garantizada su independencia por la prohibición constitucional del mandato imperativo de sus miembros. No pueden ser concebidos como órganos del Congreso, pues deben ser autónomos en su funcionamiento (Campos Ramos, 2012). Admitir que los

grupos parlamentarios son órganos parlamentarios supone que sus acuerdos o pronunciamientos lo son de un órgano estatal, desconociendo la naturaleza política y los estrechos vínculos con partidos políticos. De otro lado, supondría que las decisiones del grupo parlamentario puedan ser recurridas y resueltas por otros órganos parlamentarios, mediante la regla de mayorías, criterio con el que funciona la lógica parlamentaria. La autonomía de los grupos para resolver los conflictos que se den como consecuencia de la dinámica de su funcionamiento interno y sobre la toma de decisiones políticas no puede ser materia sobre la que pueda inmiscuirse la Cámara (Oñate, 2000) ni otras agrupaciones políticas. La conformación de los grupos parlamentarios depende del cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento y no de la autorización de un órgano parlamentario. La naturaleza de los grupos parlamentarios es pues fundamentalmente política y no jurídica (Cid Villagrasa, 2007, p. 180).

En el Perú, se consideró a los grupos parlamentarios como órganos de la organización parlamentaria hasta el año 2006. Durante el debate para modificar diversos artículos del Reglamento del Congreso, al término del periodo anual sesiones 2001-2006, se aprobó su modificación, y se reconoció su naturaleza política¹.

Respecto a la vinculación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, en las democracias de partidos con un sistema institucionalizado, los grupos parlamentarios son los voceros de los acuerdos y de las posiciones de los partidos políticos (Oñate, 2000; Martín de Hijas Merino, 2007; Recorder, 2007; Corona Ferrero, 2007; entre otros); son la penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento (García Pelayo, 1986). El Tribunal Constitucional español², el Tribunal Federal alemán³ y la Corte Constitucional de Colombia⁴ han reconocido reiteradamente la estrecha vinculación de las bancadas con los partidos políticos. Mientras más institucionalizado sea

1 Debate del 13 de julio de 2006. Los congresistas Aurelio Pastor (PAP) y Ántero Flores Aráoz (PPC) coincidieron en la inconveniencia de considerar a los grupos parlamentarios como órganos del Congreso «porque los grupos parlamentarios siempre manejan alguna información reservada relacionada con sus actividades propiamente políticas», modificando el artículo 27 del Reglamento del Congreso.

2 Por ejemplo: ATC 12/1986; STC 64/2002; STC 36/1990.

3 Sentencia de 13 de junio de 1989 (BverfGE 80), citada por Santolalla (2007, p. 398).

4 C 303-10 «el funcionamiento del órgano legislativo mediante el sistema de bancadas equivale simple y llanamente a cambiar los protagonistas del juego político. En adelante, no serán lo serán los congresistas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República».

el partido político, los debates y decisiones políticas sobre la participación en la Mesa Directiva, el cuadro de comisiones y la participación en otros órganos parlamentarios se tomarán en el seno del partido y no en el grupo parlamentario. Asimismo, la posición política sobre temas de coyuntura, políticas públicas y decisiones de control político son debatidas con los órganos partidarios. De manera que las sesiones de pleno no son el foco de la decisión política sino el locus de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios. Aunque las votaciones sean nominales, los votos lo son del grupo. Mientras más organizado y estructurado sea un partido, tendrá mayor vinculación con el grupo y mayor control sobre el parlamento.

Como se ha evidenciado en diversos estudios, en el Perú la representación política es muy fragmentada y el liderazgo, personalista (Panfichi, 2016; Meléndez, 2007; Battle, 2012; Cameron, 2013; Tanaka, 2010). Los partidos políticos tienen frágiles o ninguna estructura interna de funcionamiento permanente, carecen de vínculos sólidos con otras formaciones sociales (Meléndez, 2007); no son institucionalizados, pocos tienen permanencia en el tiempo. A ello se añaden bajas tasas de reelección y alta volatilidad electoral, ausencia de cuadros suficientes y consecuente presencia de independientes, que generan que la dirigencia partidaria se reduzca a la del grupo parlamentario. Las identidades partidarias cuentan poco, los candidatos al Congreso no tienen lazos firmes con los partidos, se observa a candidatos que han postulado por tantos partidos, como elecciones en las que participan (Tuesta, 2013). Naturalmente, los grupos parlamentarios pueden reproducir en su funcionamiento muchos problemas de los partidos que les dieron origen.

3. GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

Lejos de contribuir a institucionalizar el Congreso peruano, entre 2001 y 2016, la renovación y reacomodo de los grupos parlamentarios constituyeron la característica principal en la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria. Al permitirse total libertad para ejercer el derecho de asociarse, los congresistas conformaron nuevos grupos parlamentarios según sus intereses, lo que generó imprevisibilidad e inestabilidad. El sistema brindó incentivos para un ejercicio personalizado de la gestión parlamentaria, cultivando políticos independientes.

Entre 2001 y 2016, a pesar del marco normativo que vincula la formación de grupos parlamentarios a los partidos políticos o alianzas electorales, los acuerdos políticos fueron tolerantes con la escisión de grupos parlamentarios y formación de nuevos, lo que produjo que el Congreso se fragmente. Hubo grupos parlamentarios que se formaron a partir de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones; otros, formados por los partidos que integraron una alianza electoral que obtuvo escaños y que, al inicio o durante el periodo legislativo, se escindieron de la alianza electoral con la que habían formado una coalición parlamentaria⁵. Hubo congresistas que se apartaron del grupo con el que obtuvieron el escaño y formaron nuevos grupos parlamentarios. En un contexto de bajas tasas de reelección y alta volatilidad, algunos parlamentarios se acercaron a los grupos parlamentarios del partido político con los que postularían a la reelección, lo cual les permitió lograr el objetivo (Campos, 2017). También hubo partidos políticos fundados a partir de los nuevos grupos que se formaron en el Congreso^{6/7}. El partido de gobierno solo mantuvo su bancada en el periodo 2006-2011. Durante el gobierno de Toledo se vio reducida en un 32% y el gobierno de Humala vio disminuida su bancada en un 43%.

Como puede observarse en el cuadro 1, en el periodo 2001-2006 se formaron, como consecuencia del resultado electoral, cinco grupos parlamentarios; al término del periodo fueron ocho.

5 Es el caso de Solidaridad Nacional y Renovación Nacional, que integraron la Alianza Electoral Unidad Nacional junto al Partido Popular Cristiano en las elecciones de 2006 y se escindieron durante el periodo. En 2011, Cambio 90 obtuvo un escaño en la Alianza Solidaridad Nacional y antes del inicio de la legislatura anunció que no formaría grupo parlamentario con Solidaridad Nacional y UPP. Durante el mismo periodo la Acción Popular se escindió de la Alianza Electoral Perú Posible.

6 El fundador de Alianza para el Progreso fue congresista de Unidad Nacional. Perú Ahora se formó desde el grupo parlamentario que integraron congresistas que se apartaron de Perú Posible en el periodo legislativo 2001-2006.

7 Se formaron nuevos grupos en 2006 con la renuncia a Unión por el Perú de un grupo de congresistas miembros del entonces recién creado el Partido Nacionalista. Posteriormente, un grupo de renunciados a UPP formaron el Bloque Unidad Popular Patriótica.

CUADRO 1
Resultado electoral (2001-2006) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2001	2006
Perú Posible	26,30%	45	Perú Posible*	47	32
Partido Aprista Peruano	19,71%	28	APRA	28	28
Unidad Nacional	13,84%	17	Unidad Nacional	17	12
Frente Independiente Moralizador	10,98%	11	Frente Independiente Moralizador	11	6
Unión por el Perú - Social Democracia	4,14%	6	Unión Parlamentaria Descentralista**	13	11
Movimiento Independiente Somos Perú -Causa Democrática	5,78%	4	Alianza Nacional***	0	8
Cambio 90 - Nueva Mayoría	4,80%	3	Concertación parlamentaria****	0	7
Acción Popular	4,18%	3	Perú Ahora/ independientes*****	0	6
Solución Popular	3,57%	1	No agrupados	4	10
Todos por la Victoria	2.03%	1			
Renacimiento Andino	1.36%	1			

*Los congresistas de Todos por la Victoria y Renacimiento Andino optaron por unirse al grupo parlamentario oficialista Perú Posible.

**Al no contar con la pluralidad exigida en el Reglamento del Congreso para formar cada uno su grupo parlamentario, los congresistas de Unión por el Perú, Somos Perú y Acción Popular formaron el grupo parlamentario Unión Parlamentaria Descentralista.

***El grupo parlamentario se constituyó por congresistas renunciantes a Perú Posible, a la alianza electoral Unidad Nacional, al Frente Independiente Moralizador y miembros de Somos Perú. Tres de los congresistas de esta nueva bancada integraron la plancha presidencial del recién formado partido Alianza para el Progreso, en las elecciones de 2006, cuyo fundador y líder es Cesar Acuña, también miembro de ese grupo parlamentario.

****El grupo parlamentario estuvo conformado por miembros renunciantes a Perú Posible, así como a la alianza electoral Unidad Nacional.

*****El grupo parlamentario estuvo conformado por miembros renunciantes a Perú Posible, así como al Frente Independiente Moralizador.

Fuente: ONPE, Congreso de la República, JNE.
Elaboración propia.

Aunque parcialmente, debido a la pluralidad requerida, los grupos parlamentarios que se conformaron al inicio del periodo legislativo 2001-2006 correspondieron a los partidos políticos con representación parlamentaria a partir del resultado electoral. En el cuadro 1 se observan las transformaciones en la conformación del Congreso durante el período. Todos los grupos parlamentarios, salvo el APRA, redujeron el número respecto de su conformación inicial. Algunos congresistas cambiaron de grupo parlamentario más de una vez durante el periodo. La correlación de fuerzas varió. Los nuevos grupos

accedieron a cargos en las comisiones, definieron la elección de la Mesa Directiva y tuvieron representación en la Junta de Portavoces⁸.

CUADRO 2
Resultado electoral (2006-2011) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2006	2011
Unión por el Perú	21,15%	45	UPP/Nacionalistas	42	7
Partido Aprista Peruano	20,59%	36	APRA	36	36
Unidad Nacional	15,33%	17	Unidad Nacional	17	13
Alianza por el Futuro	13,09%	13	Fujimorista	13	12
Frente de Centro	7,07%	5	Alianza Parlamentaria*	9	6
Perú Posible	4,11%	2	Nacionalistas**	0	25
Restauración Nacional	4,02%	2	Alianza Nacional***	0	11
			Bloque Popular Compromiso Democrático****	0	6
			No agrupados	3	4

*Al no contar con la pluralidad requerida para constituir grupo parlamentario, los parlamentarios electos del Frente de Centro Democrático, Perú Posible y Restauración Nacional formaron Alianza Parlamentaria.

**El grupo parlamentario resulta de la escisión de UPP que llevó como invitados a los miembros del Partido Nacionalista, inscrito después del cierre de la inscripción de candidatos.

***El grupo parlamentario se constituyó con los congresistas renunciantes a UPP/Nacionalistas.

****Grupo parlamentario constituido con los congresistas renunciantes a UPP/Nacionalistas.

Fuente: ONPE, Congreso de la República, JNE.
Elaboración propia.

En el periodo 2006-2011 siete listas obtuvieron representación parlamentaria⁹ y se conformaron cinco grupos parlamentarios. Al final del periodo fueron

8 La Junta de Portavoces constituye el órgano que representa a los grupos parlamentarios a través de sus voceros. En el contexto de grupos parlamentarios conformados por disidentes tiene sentido lo expresado al final del periodo, durante el debate para modificar el Reglamento del Congreso, por Carlos Ferrero: los problemas generados por los portavoces que carecen de representatividad de su grupo parlamentario: «La Junta de Portavoces ha sido muy útil en el periodo parlamentario. Si bien es cierto la Junta de Portavoces ha sido criticada a veces en el Pleno, el problema no es que se hayan excedido a veces; el problema es que no hay una buena coordinación entre los portavoces y su bancada. Ese es el problema. Por eso, con frecuencia, cuando llega un acuerdo de la Junta de portavoces al Pleno, alguien aquí se para y dice: esa es una exageración, es un abuso. El problema no es la Junta en sí, el problema es que entre la bancada y su vocero no existe la coordinación propia de un grupo que esté bien hecho».

9 Se observa un efecto reductor del número de partidos como consecuencia de la incorporación de la barrera electoral al sistema electoral parlamentario, mediante Ley N.º 28617 de 29 de octubre de 2005. Ese efecto fue licuado por la presencia de alianzas electorales que se escindieron y la decisión de permitir nuevos grupos parlamentarios en el Congreso. Durante el debate parlamentario el 29 de setiembre de 2005, el congresista Flores Aráoz (PPC), presidente de la Comisión de Constitución, al sustentar la propuesta, señaló que el objetivo es el fortalecimiento del sistema democrático: «Lo que pretendemos con establecer una valla es ayudar a que en el próximo Congreso no haya tanta fragmentación [...] que sea muchísimo más difícil que suceda lo mismo que en este Congreso y puedan alcanzarse mayores consensos o acuerdos».

ocho. A las situaciones señaladas para el periodo anterior se agregó la escisión de alianzas electorales.

El Congreso de la República había incorporado al sistema electoral parlamentario la barrera legal de 5% en 2005, con el objetivo de lograr un efecto reductor en el sistema de partidos políticos, altamente fragmentado. En efecto, la ley de la barrera electoral, Ley N.º 28617, se publicó el 29 de octubre de 2005. A inicio del año siguiente, treinta y cinco congresistas interpusieron demanda de inconstitucionalidad que fue declarada infundada. En los fundamentos el Tribunal Constitucional precisa argumentos que señalan objetivos de la ley que constituye una reforma al sistema electoral de la mayor relevancia en la representación política a fin de facilitar la gobernabilidad, que se destacan a continuación:

En criterio de este Colegiado, el establecimiento de una «barrera electoral» resulta plenamente compatible con la Carta Fundamental, pues se encuentra orientada a:

- A) Evitar el acceso al Congreso de la República de agrupaciones políticas cuya mínima o nula representatividad impida el cumplimiento de la finalidad que la Constitución les encomienda en su artículo 35º; es decir, «concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular», institucionalizando la representación de intereses que en los hechos aparecen atomizados a nivel social. En efecto, en criterio de este Tribunal, el rol de los partidos políticos se dirige a generar un margen de representatividad objetiva y no un mero interés de grupo, incapaz, por su nimia significancia, de ser considerado como parte de la voluntad general, sino, simplemente, como una suerte de portavoz de intereses particulares o personales.
- B) Conseguir que todos los partidos y movimientos políticos gocen siquiera de la mínima representatividad que viabilice su trascendencia institucional en la vida política del país, de modo tal que se establezcan las bases para la configuración de un verdadero sistema de partidos (...).
- C) Evitar una fragmentación en la representatividad congresal que obstaculice la gobernabilidad; el consenso entre las mayorías y minorías, y la toma de decisiones oportunas y trascendentes en la vida política, social y económica del país, pues, (...) todos ellos son elementos vitales para la estabilidad de la democracia representativa, reconocida en el artículo 45º de la Constitución.
- D) Impedir que, como consecuencia de la referida fragmentación, una mayoría simple pueda resultar sustancialmente beneficiada por la ausencia de contrapesos significativos en el Congreso¹⁰.

10 (STC. 0030-2005-PI/TC. Fundamento 36).

Si solo siete listas lograron pasar la barrera electoral, fueron catorce los partidos con representación parlamentaria. Los efectos de la barrera electoral se diluyeron por las alianzas electorales.

CUADRO 3

Resultado electoral (2011-2016) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2006	2011
Gana Perú	25,27%	47	Nacionalistas	47	27
Fuerza 2011	22,97%	37	Fujimoristas	37	34
Perú Posible alianza electoral	14,83%	21	Alianza Parlamentaria	20	11
Alianza por el Gran Cambio	14,42%	12	Alianza Para El Gran Cambio	12	6
Alianza Solidaridad Nacional	10,22%	9	Solidaridad Nacional	8	7
Partido Aprista Peruano	6,43%	4	Concertación parlamentaria*	6	9
			Acción Popular/Frente Amplio**	0	8
			Unión Regional***	0	6
			Dignidad y Democracia****	0	12

*El grupo parlamentario se constituyó al inicio del periodo por congresistas del Partido Aprista, de Cambio 90 y un congresista electo por la alianza Perú Posible.

**Constituido por los miembros renunciantes de Gana Perú, así como por la escisión de Acción Popular que fueron elegidos en alianza electoral con Perú Posible.

***Constituido por los miembros renunciantes de Gana Perú.

****Constituido por los miembros renunciantes de Gana Perú.

Fuente: ONPE, Congreso de la República, JNE.
Elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 3, en el periodo 2011-2016 se formaron seis grupos parlamentarios al inicio del periodo legislativo; al término, fueron nueve. La escisión de alianzas electorales y el transfuguismo fragmentaron nuevamente al Congreso, dificultando la toma de decisiones políticas tanto para la aprobación de leyes orgánicas y reformas constitucionales como para la designación de autoridades que requieren mayorías calificadas.

Los nuevos grupos parlamentarios pertenecían a agrupaciones políticas que no habían participado en elecciones; sin embargo, recibieron el mismo trato que aquellos formados por partidos políticos o alianzas electorales que participaron en elecciones. Integraron la Junta de Portavoces, designando representantes y asumiendo las atribuciones de coordinación política que el reglamento les otorga, aunque los nuevos grupos no tenían vínculo alguno con partidos

políticos. Como puede observarse de los cuadros 1, 2 y 3, la conformación del Congreso fue muy diferente de aquella que resultó de las elecciones, lo cual trastocó el voto popular. Una mirada comparada permite afirmar que el Congreso peruano no solo se «renueva» en cada elección, sino de forma constante mediante el progresivo fraccionamiento y reconstitución de las bancadas (Cameron, 2013).

El marco normativo y los acuerdos políticos brindaron incentivos para formar nuevos grupos parlamentarios; no hubo costo político relevante para quienes se apartaron de sus grupos originales. Evidentemente, ninguna ley va a crear instituciones ni fortalecer partidos políticos. El problema real es que «la debilidad de las bancadas es fruto de que estas están compuestas básicamente de políticos sin afiliaciones partidarias fuertes, que intentan desarrollar carreras políticas a través de funciones de intermediación de intereses» (Tanaka, 2017a). Los partidos políticos convocan a independientes a los que después no pueden controlar, con el resultado de un Congreso aún menos predecible, con el que el Ejecutivo tendrá más problemas para negociar y para aprobar reformas (Ganoza, 2015). Por estas razones, se propuso cambiar el marco normativo que tolera y fomenta prácticas como la personalización de la política, con lo cual se debilitaron aún más las instituciones democráticas.

4. LAS REFORMAS AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

En el periodo analizado, el artículo 37 del Reglamento del Congreso ha sido objeto de cuatro modificaciones:

a. Resolución Legislativa del Congreso N.º 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006

Las diversas modificaciones realizadas al Reglamento del Congreso estuvieron dirigidas a fortalecer el trabajo parlamentario a través de los grupos parlamentarios. Así, además de reconocer que no son órganos del Congreso, se estableció que la presentación de proyectos de ley se canalizaría a través de los grupos parlamentarios. La idea que fundamentó esta medida fue racionalizar el número de iniciativas que era extremadamente alto, así como permitir un espacio de debate previo entre quienes fueron elegidos en una misma lista, con un mismo plan de gobierno, para evitar que presenten propuestas diversas y hasta opuestas sobre una misma materia.

La norma modificó también las reglas para conformar grupos parlamentarios. Durante el debate parlamentario, los congresistas refirieron explícitamente a la necesidad de evitar que se formen nuevas bancadas por quienes se apartan de las originales, salvo que se trate de partidos que fueron las alianzas electorales. Quienes renuncien o sean apartados podrían ir al llamado grupo especial y ejercer en este sus derechos. Si bien se trató de vincular los grupos parlamentarios a los partidos políticos que participaron en elecciones, el texto no fue suficientemente claro. La interpretación que se aplicó en los períodos siguientes no permitió corregir la conducta que motivó la modificación del artículo 37 del Reglamento del Congreso.

b. Los proyectos de reforma a propuestos a la regulación de los grupos parlamentarios en el periodo 2006-2016

En el periodo 2006-2011 se presentaron dos iniciativas que proponían modificar las reglas para la conformación de grupos parlamentarios. La primera propuso prohibir que quienes se aparten de su grupo parlamentario puedan formar otro; en todos los casos, se integrarían al grupo parlamentario especial. La segunda, una vez conocidos los resultados de las elecciones parlamentarias para el período siguiente, propuso que los partidos con representación parlamentaria puedan formar grupo parlamentario, sin el requisito del número mínimo de seis miembros. Ninguna de las iniciativas prosperó.

Cuatro proyectos para modificar el Reglamento del Congreso fueron presentados en el período 2011-2016. El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento establecía el impedimento para constituir grupo parlamentario o adherirse a otro nuevo, a los congresistas que hubieren renunciado al partido o alianza electoral por el que fueron electos o dejen de pertenecer al grupo parlamentario que originalmente conformaron. Asimismo, prohibía que fueran considerados para ocupar cargos directivos en el Congreso. Fue debatido en el Pleno, sin ser aprobado.

c. Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2015-2016, publicada el 9 julio 2016

Hasta el período legislativo 2011-2016, el número mínimo para conformar un grupo parlamentario fue de seis congresistas. Después de conocerse el resultado de las elecciones parlamentarias de 2016, en el que dos partidos políticos,

el APRA¹¹ y Acción Popular habían obtenido cinco representantes cada uno, sin que pudieran formar grupo parlamentario, se modificó a fin de permitirles actuar como tales. En la sustentación, se señaló reiteradamente que se trataba de hacer respetar la voluntad popular. No prosperó la modificación aprobada en el dictamen de la Comisión de Constitución por la que se impedía la conformación de nuevos grupos parlamentarios durante el período. Por este motivo, Fuerza Popular votó en contra.

d. Resolución Legislativa del Congreso N.º 007-2016-2017, publicada el 15 de octubre de 2016

Al inicio del período, tres grupos parlamentarios presentaron proyectos de resolución legislativa con el objeto de modificar la regulación de los grupos parlamentarios a fin de impedir la conformación de nuevos. En la fundamentación el congresista Torres, de Fuerza Popular y presidente de la Comisión de Constitución, aludió a la necesidad de evitar la fragmentación del Congreso, respetar la voluntad popular, fortalecer los partidos políticos, así como al incremento de gastos ocasionados como consecuencia de la creación de nuevos grupos. El dictamen de la Comisión de Constitución propuso que los congresistas que se retiren, sean separados, renuncien o sean expulsados no formen un grupo parlamentario nuevo ni se integren a los existentes.

El congresista Lescano, de Acción Popular, señaló que la propuesta vulneraba la prohibición de mandato imperativo prevista en el artículo 93 de la Constitución, así como los derechos a asociarse y a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Consideró que el dictamen impedía que los parlamentarios abandonen sus bancadas aun por razones razonables, legítimas o lícitas.

De Belaunde, del grupo parlamentario Peruanos por el Cambio, llamó la atención en su intervención sobre la importancia de garantizar el funcionamiento democrático de las bancadas. Sugirió que se establezcan ciertos parámetros mínimos que deben tener todos los reglamentos internos de las bancadas que garanticen el debido procedimiento dentro de las bancadas.

11 El Partido Aprista (APRA) postuló en Alianza Electoral Popular con el Partido Popular Cristiano y el partido Vamos Perú. Los cinco escaños obtenidos por Alianza Popular fueron asignados al APRA por el voto preferencial.

El congresista Mulder del APRA precisó que la institucionalidad política de un país no solo está en el Parlamento, sino también en sus organizaciones sociales, que son los partidos. Atribuyó el debate por la presencia de cien parlamentarios que no pertenecen a partidos políticos. Preciso que, en los temas de disciplina partidaria, las discusiones y discrepancias internas no son del grupo parlamentario, pues antes de los grupos parlamentarios existe otra institución, el partido político. Finalmente señaló que el proyecto debía ser parte de una reforma política integral.

El proyecto fue aprobado y objeto de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

e. Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2016-2017, publicada el 15 de setiembre de 2017

El 12 de setiembre, Fuerza Popular presentó un proyecto de resolución legislativa para modificar el artículo 37 sobre regulación de los grupos parlamentarios. La norma se aprobó el 14, el mismo día en que se publicó la sentencia del Tribunal Constitucional, en la que se declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad. En la sustentación se evidencian respuestas a la ya conocida sentencia del Tribunal Constitucional. De manera que puede afirmarse que el proyecto tuvo por objeto adecuar la reforma a la sentencia. La restricción de facultades no es una sanción, sino parte de las reglas de organización del Congreso. Úrsula Letona, de Fuerza Popular, presidenta de la Comisión de Constitución expresó que, en los grupos parlamentarios, la autorregulación a través de un reglamento de bancada es una potestad lógica y necesaria, que no socava la voluntad de sus miembros, pues son los miembros de un partido político los que se someten voluntariamente a ese reglamento en mérito de la disciplina partidaria.

En el cuadro siguiente pueden observarse las modificaciones realizadas al artículo 37 del Reglamento del Congreso.

CUADRO 4
Las reformas a la regulación de los grupos parlamentarios en el Reglamento del Congreso

Texto julio 2016	Texto modificado octubre de 2016	Texto modificado en setiembre 2017, vigente a la fecha
<p>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:</p> <p>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.</p>	<p>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:</p> <p>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.</p>	<p>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:</p> <p>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.</p>
<p>2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.</p>	<p>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.</p>	<p>3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.</p>

Texto julio 2016	Texto modificado octubre de 2016	Texto modificado en setiembre 2017, vigente a la fecha
<p>4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes. Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.</p> <p>Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establece 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.</p>	<p>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 de sus miembros y obliga a todos ellos.</p> <p>El Congreso que considere que ha sido sancionado de manera irregular podrá accionar ante las instancias correspondientes. Si la sanción es suspendida, revocada o anulada, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario o solicitar al Consejo Directivo que apruebe su incorporación a un Grupo Parlamentario ya conformado, para lo cual se requerirá contar previamente con acuerdo expreso del mismo.</p> <p>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 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.</p>	<p>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.</p> <p>El Congreso 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.</p>

Texto julio 2016	Texto modificado octubre de 2016	Texto modificado en setiembre 2017, vigente a la fecha
	<p>5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro 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, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.</p>	<p>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.</p>
		<p>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.</p>

Fuente: Diario Oficial El Peruano
Elaboración propia.

Las modificaciones al Reglamento del Congreso se dieron en el sentido propuesto en diversos estudios académicos y propuestas para el debate¹², a fin de fortalecer a los grupos parlamentarios, estableciendo una correspondencia entre los partidos políticos que compitieron en elecciones y los grupos parlamentarios. La incorporación del grupo mixto es la solución que se ha dado en otros países (México, España) para que lo integren quienes se aparten de su grupo parlamentario, de modo que se encuentre un equilibrio entre la prohibición del mandato imperativo y las reglas de funcionamiento institucional del Congreso.

Las reformas han estado orientadas a ordenar el trabajo parlamentario en torno a las bancadas, así como a eliminar incentivos para que se formen nuevos grupos. Considero, sin embargo, que debe revisarse el procedimiento de control sobre decisiones partidarias o del grupo parlamentario, pues someterlas a los órganos del Congreso desconoce, de un lado, la naturaleza política y autonomía de los grupos parlamentarios, y el otro, los criterios políticos que prevalecen en las decisiones que toman los órganos del Congreso bajo la regla de la mayoría.

Es evidente que las modificaciones al Reglamento del Congreso inciden directamente en la regulación del transfuguismo. Sin embargo, este es un hecho político que excede al ámbito parlamentario y a las medidas adoptadas por el Reglamento del Congreso. El trato que han venido recibiendo los grupos constituidos por quienes se apartaron ha desnaturalizado la relación entre el resultado electoral, los partidos con representación parlamentaria y la correlación de fuerzas en el Congreso. El efecto inmediato del nuevo marco normativo es desincentivar el transfuguismo parlamentario, pero tiene otros efectos relevantes en el funcionamiento y fortalecimiento institucional del Congreso.

5. COHERENCIA EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL CON LOS OBJETIVOS DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El sistema electoral parlamentario tiene un diseño que se basa en la elección a través de partidos políticos. No hay candidaturas libres ni personales. De acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, para ser candidato al Congreso se requiere integrar la lista de un partido político o alianza electoral. De

12 La idea es recogida en la propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático de la Asociación Civil Transparencia.

conformidad con lo establecido por acuerdo la Ley de Organizaciones Políticas, hasta una cuarta parte del número total de candidatos puede ser designado directamente por el órgano del partido que disponga el estatuto. Antes de la modificación del 2016, los partidos podían incorporar hasta una quinta parte de invitados. La realidad, sin embargo, es que no se exige a los candidatos ser militantes y la mayoría son independientes¹³.

El diseño del sistema electoral parlamentario peruano se complementa con el voto preferencial opcional. Si bien es un elemento que personaliza la elección y tiene múltiples efectos durante la campaña, en la conformación del Congreso y en el desempeño de los congresistas en sus grupos parlamentarios, su impacto en la elección de un candidato depende de los votos que obtenga el partido. Es decir que puede existir un número importante de votos preferenciales en favor de un candidato, pero si el partido no obtiene suficientes votos no alcanzará un escaño.

Si para llegar al Congreso se requiere hacerlo a través de un partido político, tiene lógica el trabajo parlamentario a partir de estas colectividades. Hemos señalado que así se organizan la mayoría los parlamentos institucionalizados. Ello no solo le da previsibilidad a la toma de decisiones políticas, sino que permite diluir y mediatizar intereses individuales. En el Perú, el marco normativo y los acuerdos políticos favorecieron un trabajo más personalizado. Las reformas al Reglamento del Congreso que son materia del estudio estuvieron orientadas a fortalecer el vínculo de los grupos parlamentarios con los partidos políticos y, en todo caso, a ordenar del trabajo parlamentario eliminando los incentivos para la fragmentación. Un siguiente paso en la reforma política debe buscar coherencia en el marco normativo con dichos objetivos.

Con la legislación vigente es posible que miembros de un partido político obtengan escaños y no puedan formar un grupo parlamentario. Lo mismo puede ocurrir con una alianza electoral, en la cual los partidos que la integran obtengan escaños, no puedan formar grupo parlamentario y adicionalmente, les cancelen la inscripción. Evidentemente el fortalecimiento de las instituciones democráticas debe facilitar la institucionalización de los partidos políticos y evitar estos posibles escenarios. En esa línea, se requieren las siguientes modificaciones:

13 En julio de 2008, el 65% de los congresistas pertenecía a un partido político. En el Congreso electo en 2011, solo el 45% (Zavaleta, 2013), y en el actual, 29% de los 130.

En primer lugar, si los candidatos llegan al Congreso en listas que inscriben los partidos políticos, carece de lógica que una vez elegidos, quienes obtuvieron escaños en la misma lista no puedan conformar un grupo parlamentario. La reforma debería prever que el número mínimo de integrantes de un grupo parlamentario debe ser igual a la que obtienen los partidos con menor representación parlamentaria. Esta medida supone ajustar la Ley Orgánica de Elecciones con el Reglamento del Congreso.

Un segundo tema es el vinculado a la cancelación de la inscripción partidaria. El partido político que obtuvo representación parlamentaria debe mantener vigente su inscripción. Con la legislación vigente es posible que los partidos en una alianza electoral logren superar la barrera electoral para la asignación de escaños¹⁴, pero se cancele la inscripción¹⁵. En este caso se trata de adecuar la Ley Orgánica de Elecciones y Ley de Organizaciones Políticas.

La coherencia de las reglas electorales con otras normas como el Reglamento del Congreso permiten orientarse al fortalecimiento de instituciones democráticas.

6. LA SENTENCIA DEL TC: COMPATIBILIDAD ENTRE PROHIBICIÓN DE MANDATO IMPERATIVO Y DISCIPLINA PARTIDARIA

El 25 de abril de 2017, un grupo multipartidario de congresistas interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22.d, 37.4 y 37.5 del Reglamento del Congreso, que habían sido modificados por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, glosada en el punto IV. c. Los congresistas

14 Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Artículo 20.- Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para presidente y vicepresidentes de la República.

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.

15 La barrera legal está regulada en la Ley Orgánica de Elecciones, la ley 30414 modificó la cancelación de la inscripción de partidos incrementando en 1% en el caso de las alianzas electorales.

Ley N.º 28094 Ley de Organizaciones Políticas. Artículo 13.- El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:

a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional. O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas.

De existir alianzas entre partidos o entre movimientos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido o movimiento adicional, según corresponda. (...)

consideraron que la norma vulneraba diversos derechos constitucionales, entre ellos el de igualdad ante la ley, la libertad de conciencia, libertad de asociación y de participación política, así como la prohibición de mandato imperativo.

La sentencia publicada el 14 de setiembre de 2017 declaró fundada, en parte la demanda e inconstitucional el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso, por vulnerar los derechos a la libertad de conciencia, a la participación política y al principio de interdicción de mandato imperativo, así como el derecho a la asociación, únicamente respecto de las expresiones «partidos políticos» y «alianzas electorales». No es el propósito de esta investigación analizar esta sentencia, sin embargo, comentaremos algunos de sus fundamentos.

El Tribunal Constitucional desarrolla ampliamente en esta sentencia el transfuguismo como la alteración del mandato parlamentario, implícito en la comentada reforma al Reglamento del Congreso. Establece una clasificación, considerando la motivación, distinguiendo entre el transfuguismo legítimo e ilegítimo. El primero se presenta cuando la causa del cambio de un grupo parlamentario se encuentra justificada. Señala el Tribunal Constitucional¹⁶ que las causas se justifican en: 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. El transfuguismo ilegítimo responde a móviles reprochables éticamente, entre los que señala: i) el oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas, ii) la compensación económica. La clasificación citada es muy importante para aplicar o no una sanción, dependiendo del tipo de transfuguismo. Abre el debate respecto de la solución a dos problemas, el primero en torno a la dificultad para probar las motivaciones reales; el segundo, la determinación del órgano que las evaluaría y resolvería. Creemos que las normas para ordenar el funcionamiento del Congreso con la presencia de un grupo mixto permiten, a quienes se aparten de sus grupos, ejercer sus derechos y obligaciones como parlamentarios.

El Tribunal Constitucional señala posibles consecuencias del transfuguismo: i) falseamiento de la representación política, pues varía el equilibrio de las fuerzas políticas obtenida en las urnas; ii) debilitamiento del sistema de partidos; iii) perjuicio de la gobernabilidad, pues puede desestabilizar no solo la gestión de los gobiernos, sino también la fuerza de los grupos opositores; iv) favorece

16 STC 006 2017 AI Fundamento 23.c).

la corrupción, pues la ausencia de medidas contra el transfuguismo permite generar incentivos para la compra de votos y obtener poder en el Congreso; y v) deteriora la cultura política democrática, ya que la ciudadanía se desanima al ver que casos de transfuguismo no reciben las sanciones correspondientes, lo que redonda finalmente en la falta de credibilidad de la clase política¹⁷.

Por ello invoca al Congreso de la República a regularlo:

[...] resulta imperioso que la adopción de medidas contra el transfuguismo sea abordada desde una perspectiva integral, actuando contra los factores que promueve su comisión. El objetivo debería ser establecer un sistema institucional y un sistema de desincentivos del transfuguismo que permita alinear los intereses particulares de los actores políticos con los fines de los partidos y grupos políticos a fin de evitar el traspaso de parlamentarios. Complementariamente, los propios partidos políticos deben establecer mecanismos y filtros eficaces que permitan escoger a candidatos idóneos para la postulación al Congreso, que muestren un nivel de compromiso importante con el ideario del partido, a fin de garantizar que se cumpla con la voluntad popular. En este último caso, no debe olvidarse que la conducta del tráfuga no solo constituye una crítica al sistema sino también al partido afectado y, en general, al sistema de partidos políticos por permitir que se produzca dicha situación. Evidentemente, todo ello pasa no solo por la modificación al Reglamento del Congreso, sino que también comporta importantes modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, o, de ser el caso, a la propia Constitución. El Congreso de la República es el primer llamado a ejercer esta labor¹⁸.

El Tribunal precisa que la regulación debe distinguir supuestos de hecho diferentes como son el retiro, la renuncia, la separación o expulsión. Señala que se deben prever medidas disuasorias de transfuguismo, con la finalidad fortalecer las atribuciones de los grupos parlamentarios como: «la imposibilidad del tráfuga de gozar de ciertas facultades y atribuciones sino solo a través de su grupo parlamentario, para formular iniciativas distintas a las legislativas, integrar la Junta Directiva del Congreso, presidir comisiones, y, finalmente, establecer como causal de inelegibilidad parlamentaria el haber sido un tráfuga ilegítimo declarado en sede del parlamento y/o en mérito de una condena judicial que lo inhabilite en sus derechos políticos»¹⁹. Finalmente, el Tribunal Constitucional deja a salvo reiteradamente que la disciplina partidaria no debe incluir en voto de conciencia²⁰.

17 STC 006 2017 AI Fundamento 43.

18 STC 006 2017 AI Fundamento 42.

19 STC 006 2017 AI Fundamento 77.

20 Sobre el voto de conciencia y su diferencia con el voto libre ver Recorder, 2007; Campos, 2012.

Al considerar que la reforma no respeta los parámetros de constitucionalidad establece que

con la publicación de esta sentencia se permitirá que los congresistas que se hubiesen apartado o se aparten de sus respectivos partidos políticos, alianzas electorales o grupos parlamentarios puedan conformar agrupaciones o incorporarse a las ya existentes. Ello con el propósito de ejercer en condiciones de igualdad sus funciones como congresistas. Entre dichas funciones destaca la de participar en una nueva deliberación que pueda fortalecer tanto a los partidos como al sistema político en su conjunto. Mientras que el Congreso no asuma estas tareas, respetando escrupulosamente los parámetros constitucionales explicitados en este fallo, la habilitación dada por la presente sentencia a la conformación de nuevos grupos parlamentarios o a la incorporación a grupos ya existentes cuenta con plena vigencia²¹.

Es en el marco de este lo señalado anteriormente es que se formó el grupo parlamentario Nuevo Perú, a partir de los congresistas disidentes del Frente Amplio. Asimismo, el grupo parlamentario Peruanos por el Cambio recompuso su conformación integrando a una congresista renunciante a Fuerza Popular. En el cuadro siguiente puede observarse el resultado electoral, la conformación inicial de los grupos parlamentarios y la actual.

CUADRO 5
Resultado electoral (2016-2021) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2006	2011
Fuerza Popular	36.34%	73	Fujimoristas	73	71
Peruanos por el Cambio	16.47%	20	Frente Amplio	20	10
Frente Amplio por la justicia vida y libertad	13.94%	18	Peruanos por el Cambio	18	18
Alianza por Progreso	9.23%	9	Alianza Para el Progreso	9	9
Alianza Popular	8.31%	5	Acción Popular	5	5
Acción Popular	7.20%	5	APRA	5	5
			Nuevo Perú	0	10
			No Agrupados	0	2

La aprobación de la Resolución Legislativa del Congreso comentada en el punto IV e, ha dejado pendiente algunos temas que aborda la sentencia como las limitaciones legítimas a los derechos de los parlamentarios, pues los derechos no son absolutos. El Tribunal Constitucional señala que «el Congreso debe impulsar la implementación de medidas en contra de este fenómeno

21 STC 006 2017 AI Fundamento 199.

dentro de un contexto de respeto a los principios, valores y derechos constitucionales» en «aras de promover un proceso de reforma del sistema político electoral que enfrente de manera integral el transfuguismo y fortalezca, de este modo, el funcionamiento de los partidos»²². Mientras tanto la solución del grupo mixto parece adecuada.

7. CONCLUSIONES

En el marco de la reforma política, el diagnóstico de las deficiencias del sistema apunta a la debilidad institucional de los partidos políticos e inexistencia del sistema de partidos. El sistema de partidos en el Perú se caracteriza por tener altos niveles de renovación e inestabilidad. La fragmentación del Congreso fue un dato recurrente, ello fue producto no sólo del resultado electoral sino de las normas y acuerdos que facilitaron, cuando no incentivaron, la renovación permanente de fuerzas políticas dentro del Congreso a través de la creación de grupos parlamentarios y la modificación de su composición durante cada periodo legislativo. La fragmentación del Congreso en el periodo analizado explica, en parte, la falta de reformas constitucionales o modificación de leyes orgánicas, así como el incumplimiento para designar autoridades que requerían mayorías calificadas. No hubo incentivos ni regulación adecuada en el sistema político para que el congresista electo se mantenga en el partido o en el grupo parlamentario formado por el partido o alianza electoral.

Las modificaciones recientes apuntan hacia el fortalecimiento institucional, ordenando el trabajo parlamentario, respetando el resultado electoral y el reflejo de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral en el Congreso a través de los grupos parlamentarios. Si bien se reducen los incentivos para el transfuguismo, las reglas para constituir grupos parlamentarios abordan sólo parcialmente este tema.

La relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios es una característica en las democracias con instituciones sólidas. Mientras más organizado y estructurado sea un partido político, tendrá mayor vinculación con el grupo y mayor control sobre el parlamento. De otro lado, los grupos parlamentarios tenderán a reproducir en su funcionamiento muchos problemas de los partidos que les dieron origen. La reforma al Reglamento del Congreso no va a solucio-

22 STC 006 2017 AI, Fundamento 201.

nar el problema de la debilidad de los partidos no eliminar el transfuguismo parlamentario, pero si ordena, elimina incentivos para el transfuguismo y genera un costo político a quienes decidan renunciar a su grupo parlamentario. El electorado evaluará finalmente las motivaciones que justificaron la renuncia. Es el elector el que en última instancia resolverá la tensión entre el grupo parlamentario y el partido político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATTLE, Margarita

2012 *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca.

CAMERON, Maxwell A.

2013 Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de Derecho en el Perú post-Fujimori: Una propuesta para la investigación. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 89-106.

CAMPOS RAMOS, Milagros

2012 *Disciplina Partidaria, dudas y murmuraciones. Grupos Parlamentarios en el Congreso Peruano*. Madrid: Editorial Académica Española.

CAMPOS RAMOS, Milagros

2017 Transfuguismo y reelección: ¿una forma de sobrevivir en la política? En Fernando TUESTA (ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 361-382). Lima: Fondo Editorial PUCP.

CID VILLAGRASA, Blanca

2007 Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, 179-204.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

s/f. Diario de debates. Recuperado de www.congreso.gob.pe

DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo

1999 *Derecho parlamentario*. México D.F.: Oxford University Press México.

GANOZA, Carlos & Andrea STIGLICH

2015 *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Planeta.

GARCÍA GUERRERO, José Luis

1996 *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

GARCÍA, Pelayo

1986 *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

GENTILE, Jorge Horacio

1997 *Derecho parlamentario argentino*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

MELÉNDEZ, Carlos

2012 *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011*. Recuperado de <http://www.fes.org.pe/descargasFES/Partidos%20inesperados%20C.%20Melendez.pdf>

OÑATE, Pablo

2000 Parlamento, grupos parlamentarios y partidos. En Rosa María FERNÁNDEZ RIVEIRA (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (pp. 95-140). Madrid: Tecnos.

ORMEÑO, Cinthia Vela

2013 Las reformas electorales en el Perú (1978 - 2012) y el principio de representación proporcional. *Revista peruana de derecho constitucional*, 239-267. (N.º 6, Nueva Época, Edición Especial 2013)

PANFICHI, Aldo & J. E. DOLORES

2016 La representación política electoral en el peru: fragmentacion y construccion partidaria (2001-2016). *Revista USP São Paulo N° 109*, 11-30.

PLANAS, Pedro

1997 *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.

RECORDER VALLINA, Tatiana

2007 Los grupos parlamentarios en la Europa Continental: principales modelos. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, 19-61.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2016 *Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Transparencia.

TANAKA, Martín

2008 *El sistema de partidos «realmente existente» en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

TANAKA, Martín

2017a *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Lima: CIES, Tarea Asociación Gráfica Educativa.

TANAKA, Martín

2017b *Personalismo e Institucionalización la reforma de los partidos políticos en el Perú*. Recuperado de <http://ipesm.com/publicaciones-1/item/49-personalismo-e-institucionalizacion-la-reforma-de-los-partidos-politicos-en-el-peru>

TANAKA, Martín & Sofía VERA

2010 La dinámica «neodualista» de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú. *Revista de Ciencia Política Santiago*, 87-114.

TUESTA, Fernando

2013 Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 251-270.

ZAVALETA, Mauricio

2013 *Los costos de la informalidad política*. Noticias SER, 1 de setiembre. Recuperado de <http://www.noticiasser.pe/09/01/2013/la-cantera/los-costos-de-la-informalidad-politica>

[Sobre la autora]

MILAGROS CAMPOS

Peruana. Magíster en Ciencia Política y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en Ciencia Política concluidos. Profesora de la misma universidad en pre y post grado. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y del grupo de estudios legislativos de Alacip.

Publicaciones: Libros: Relaciones ejecutivo-parlamento (2014). Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones (2012). Editora: Democracia, humanismo y política: homenaje a Pedro Planas (2012).

Capítulos de libros: «Transfuguismo y reelección: ¿una forma de sobrevivir en la política?». En Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado (2017). «Reflexiones en torno al presidencialismo en el Perú». En La democracia y sus instituciones en debate (2011). «Sistema electoral y representación» En Parlamento y Justicia Constitucional; Congreso del Perú (2009). «Disciplina partidaria en el Congreso peruano». En La ciencia política en el Perú de hoy (2009). «El Control Político». En Derecho parlamentario (2009).

Ha sido miembro de la Comisión Técnica y del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Fue coordinadora Latinoamericana de la Red de Expertos en Parlamentos de la fundación CEDDET.