



LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO:

Introducción.- I. La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios.- 1.1. Los grupos parlamentarios como órganos de la institución parlamentaria.- 1.2. Los grupos parlamentarios como órganos del partido político.- II.- Definición, características y funciones de los grupos parlamentarios.- 2.1. Definición.- 2.2. Características.- 2.3. Facultades.- III.- Los grupos parlamentarios en el Perú.- 3.1. La Constitución Política de 1979 y el Reglamento de las Cámaras de 1988.- 3.2. En la actualidad.- 3.3. En el Reglamento del Congreso de la República vigente.- Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Una de las instituciones modernas que ha terminado por reconfigurar al Parlamento de nuestros días es el *grupo parlamentario*, que hoy constituye una instancia sobre la cual gira la composición y las definiciones de los otros órganos de la vida parlamentaria, como son las comisiones ordinarias y especiales y el pleno del Congreso, así como para la asignación de prerrogativas destinadas a activar determinados procedimientos parlamentarios como la presentación de proyectos de ley o iniciativas legislativas.

No obstante su gravitación e importancia, se puede afirmar que no hay un acuerdo o consenso para determinar su naturaleza debido, entre otras cosas, a su carácter complejo, tanto por sus dimensiones políticas y jurídicas, por las funciones que desarrollaron y que vienen desarrollando, y el diverso marco formal que los regula en cada realidad parlamentaria.

En este estudio se exponen los principales enfoques sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, se desarrolla su definición, características y funciones y se reseña brevemente la evolución de los grupos parlamentarios en la historia del parlamento peruano, así como la reglamentación que se le otorga en la actualidad.

I. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios pertenece al grupo de los temas en discusión, sobre los cuales no hay mayor consenso; sin embargo, no obstante la gran cantidad de matices desarrollados por los autores, es fácil encontrar tres grandes grupos para ubicar las construcciones elaboradas por los especialistas y académicos:



Ángel L. Sanz Pérez,¹ profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria, desarrolla con gran claridad una clasificación de los enfoques para definir la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que mencionamos a continuación:

1. El grupo parlamentario como órgano de la institución parlamentaria;
2. El grupo parlamentario como órgano del partido político; y
3. El grupo parlamentario como asociación o agrupación de diputados.

1.1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

El autor nos dice que «se parte de la consideración de los grupos como elementos del funcionamiento y organización del Parlamento, exclusivos de éste, imprescindibles y no facultativos para una institución parlamentaria moderna».² Es decir, forman parte *per se* de la estructura orgánica de la organización parlamentaria.

Argumentos a favor:

Los argumentos utilizados para plantear la posición de los grupos parlamentarios como órganos parlamentarios son:

- El hecho de que el proceso de reconocimiento y regulación de los grupos parlamentarios esté vinculado con la evolución de la institución parlamentaria, pues nadie le atribuye personalidad jurídica, ni competencia en el tráfico jurídico externo.
- La percepción de un financiamiento por parte de la institución parlamentaria, tanto para financiar las remuneraciones del personal que labora en ellas, como la infraestructura y demás recursos físicos necesarios para su normal funcionamiento
- El hecho de que desarrollen su actividad en el seno del parlamento, no obstante la conexión informal con los partidos políticos, unos más que otros, pero siempre formando parte de la estructura interna del parlamento, con un carácter central en la dinámica parlamentaria
- El hecho de que su régimen jurídico sea el dispuesto exclusivamente en el marco de los reglamentos parlamentarios; y
- Su composición, integrada exclusivamente por representantes (congresistas, parlamentarios, diputados o senadores)

Argumentos en contra:

Así como existen argumentos convincentes a favor de este tratamiento, existen también argumentos en contra como:

- En primer lugar, se está negando una realidad observable en el día a día del Congreso, que es la posición de autonomía que ostentan los propios grupos, lo cual los convierte en sujetos de numerosas relaciones de contenido patrimonial o laboral, sin que ello suponga la responsabilidad de la Cámara, ni subsidiaria ni directa, en la que desempeñan su función.
- Las dificultades de considerar a los grupos como órganos parlamentarios también se extienden a la actuación política de los grupos parlamentarios, ya que existirían muchos trámites que no tendrían una

¹ Ángel L. Sanz Pérez. «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios» en..

² Ángel L. Sanz Pérez. *op cit.* P 336



clara configuración si los grupos ostentasen la naturaleza de órganos parlamentarios, como por ejemplo el trámite de presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo, el de presentación de una proposición de ley o el trámite de toma en consideración. En definitiva, y desde un punto de vista formal y material, no puede afirmarse que los actos de los grupos parlamentarios sean actos parlamentarios.

- Los actos de los grupos parlamentarios no son imputados al Parlamento, ni *ad intra* ni *ad extra* de este.

1.2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DEL PARTIDO POLÍTICO

1.2.1. LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN Y SU FORMALIZACIÓN EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

Esta posición, que señala la dependencia del grupo parlamentario respecto del partido, tiene su origen en la evolución y transformación experimentada por la teoría de la representación, que implicó el paso de una concepción individual de la representación política a otra comunitaria, según la cual los electores no se identifican con los candidatos, sino con los partidos que los encuadran.

Argumentos a favor:

- Se fundamenta en la evidente proximidad entre el grupo parlamentario y el partido político, no solo en la actividad entre uno y otro, sino también en el elemento subjetivo, pues quien ocupa cargos orgánicos en el partido generalmente también desempeña alguno en el grupo parlamentario. Esta proximidad dependencia o «cuasi-dependencia» es clara, pues es indiscutible que los miembros de los grupos parlamentarios han sido elegidos sobre la base de unas candidaturas y de unos programas redactados por los sujetos electorales.
- Los representantes que forman el grupo parlamentario y el partido político actuaron como sujeto electoral. Lo que conlleva una evidente identificación sociológica y política, que supone no solo que algunos estatutos de los partidos políticos generalmente consideran a los grupos parlamentarios como simples órganos suyos, sino también que ambos aparezcan ante la opinión pública como una y la misma cosa
- Esta posición parte de una observación de la realidad de la vida del parlamento. Generalmente, la posición política mantenida por el grupo parlamentario, o por uno de sus miembros, será la postura política que puede ser imputada al partido político.
- Hay ordenamientos jurídicos que reconocen una relación jurídica entre el grupo y el partido político, incorporando una conexión entre ambos que va más allá de la lineal y poco original constatación del nexo sociopolítico entre ambos entes. Estos ordenamientos no solo proporcionan consecuencias jurídicas a la relación política entre grupos y partidos, sino que también podría afirmarse que se produce una cierta mutación de los grupos en «cuasi-instrumentos» de los partidos políticos

Argumentos en contra:

- No está tan claro que de la proximidad entre el partido político y los grupos parlamentarios se deba extraer, inmediatamente, consecuencias jurídicas, haciendo depender formalmente a los grupos parlamentarios respecto de los partidos.
- La naturaleza de los grupos parlamentarios como «órganos» de los partidos políticos no significa que ambos sean lo mismo o que exista una dependencia de uno hacia el otro. Significa que desde el punto de



vista del funcionamiento de los partidos políticos no puede discutirse que los grupos sean la expresión y la manifestación parlamentaria de los partidos.

- Los grupos parlamentarios se convierten en el necesario instrumento de participación política en el órgano representativo. Los grupos son la natural emanación política de los partidos o del correspondiente sujeto electoral. Pero esta naturaleza política no se extiende plenamente a la naturaleza jurídica de los grupos, aunque sí tiene su influencia.
- No obstante el evidente reconocimiento de una relación política entre el grupo parlamentario y el partido político del que, de alguna forma, trae causa electoral, esta relación política no determina una dependencia jurídica hasta el punto de anular y excluir la figura del parlamentario. Llegar a esa conclusión podría hacer olvidar cláusulas garantistas como la de prohibición del mandato imperativo, la cual no debería considerarse un precepto vacío de contenido.

1.2.2. REALIDAD DE LA CONDICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Un hecho evidente por contrastarse es el vínculo ideológico entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Los orígenes de estos están vinculados al desempeño de los partidos políticos en los parlamentos modernos, ya sea por la afinidad ideológica y la confluencia de intereses que comparten los miembros de un partido político, la cual se traduce y se articula en sus actividades en el seno del parlamento. De hecho la problemática y las tensiones de los partidos políticos suelen reproducirse en los grupos parlamentarios.

Sin embargo, cabe anotar que mucho dependerá del grado de institucionalización de los partidos políticos. Podría afirmarse que mientras mayor sea esta, mayor será el vínculo y la relación con los grupos parlamentarios, que se traducirían tanto en la coherencia programática, como en la elaboración de propuestas parlamentarias, en la disciplina en las votaciones sobre los temas puestos en consideración del parlamento, o en el control del transfuguismo parlamentario.

Esta relación evidencia el vínculo sociológico y político entre estas instituciones, pero todavía no evidencia un vínculo jurídico formal, que podría identificarse en algunos aspectos como:

Argumentos a favor:

- El hecho de considerar como ingreso del partido la subvención que recibe el grupo
- La existencia de los grupos parlamentarios en virtud de los votos obtenidos por el partido político.
- En algunos parlamentos, la pérdida del escaño del parlamentario que renuncia a su agrupación política, el cual es asumido por un accesitario del mismo grupo político.
- Se suma a ello la concepción doctrinaria desarrollada en algunos países, que considera que el grupo parlamentario es unión institucional tanto como órgano de partido y de la Cámara, sin que puedan considerarse como sujetos jurídicos independientes públicos o privados.³

Argumentos en contra:

- Existe un consenso generalizado en las democracias contemporáneas y los parlamentos modernos por proclamar la prohibición de mandato imperativo, traducido en los bloques de constitucionalidad, que supone que los miembros de la institución parlamentaria no estén sujetos formalmente a instrucciones

³ J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados, Madrid: 2003, pág. 259.



de las organizaciones políticas en cuyas candidaturas participaron. Así pues, si los miembros de los grupos parlamentarios no pueden recibir instrucciones, difícilmente puede considerarse que los grupos sean meros órganos de los partidos políticos.

- No siempre se da una correspondencia jurídica y formal entre la estructura partidaria resultante de un proceso electoral y la conformación de los grupos políticos en el parlamento. En algunos casos, existe la posibilidad de que un representante se inscriba en un grupo parlamentario en la condición de asociado o incorporado.
- Un argumento más contundente para reprochar la teoría organicista es la posibilidad que contemplan los parlamentos para que los representantes puedan conformar un nuevo grupo parlamentario, a partir de la sumatoria de sus miembros, a efectos de cumplir con el número mínimo de representantes, conformando así un nuevo grupo parlamentario⁴.

Incluso si no pudieran reunirse los suficientes representantes para la confirmación de un grupo parlamentario, se contempla la posibilidad de considerarlos como un grupo parlamentario especial con prerrogativas para la presentación de iniciativas de ley, dando lugar a lo que la doctrina llama una «especie de purgatorio», «grupo de cierre», «No-grupo», «grupo amorfo» o «grupo especial», con presencia en el escenario congresal, rompiendo de esta manera con esa correspondencia o vínculo con los partidos políticos.

En ambos casos, ya sea de un nuevo grupo parlamentario o la consideración del grupo parlamentario especial, como efecto concreto termina creando un grupo artificial que goza de aparente homogeneidad, reforzada por su carácter formal y obligatorio, que implica que todo parlamentario debe adscribirse a un grupo, en la medida en que la figura del parlamentario individual ya casi desaparece, dando lugar a los grupos parlamentarios protagonismo en la actividad parlamentaria.

1.2.3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ASOCIACIONES

Esta teoría afirma que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es de índole asociativa. El autor nos dice lo siguiente:

Seguramente como consecuencia del principio de autonomía parlamentaria, los grupos, en el momento de su constitución, asumen una cierta posición de autonomía, no necesariamente orgánica, con respecto al partido con el que tienen una vinculación socio-política. A ello, sin duda, coadyuva el dato de la ubicación física de la sede de los grupos parlamentarios y, desde luego, el reconocimiento por parte de nuestro ordenamiento jurídico de un estatuto especial del que carecen otras personas vinculadas al partido político, status que tiene un esencial papel también en lo que a la constitución del grupo se refiere. Con más o menos matices, puede afirmarse que es la tesis que ha tenido una mayor acogida en España.⁵

En este sentido se los define como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de forma más matizada, como «agrupaciones de personas físicas que se unen para servir a un fin determinado, mediante una organización a la que el derecho otorga personalidad», así lo entiende también Fernando Santaolalla Lopez,⁶ quien refiere que «*resulta preferible afirmar que los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia y de carácter transitorio*».

Cabe señalar que existe un reconocimiento expreso de los grupos por el ordenamiento constitucional y que poseen todos los elementos que identifican a las asociaciones: una pluralidad de miembros, una organización y

⁴ Artículo 37, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República del Perú: «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.»

⁵ Ángel L. Sanz Pérez. *Op. cit.* p. 336.

⁶ Santaolalla López, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. 1984. Madrid: Editora Nacional. p. 106.



un marco para su creación definido por el ordenamiento jurídico (acuerdo de constitución comunicado a la Mesa y escrito de constitución que cumpliría la función de acto de inscripción registral).

Según el autor, la naturaleza jurídica asociativa es la posición doctrinal que mejor explica la realidad jurídica de los grupos parlamentarios, debido a que un grupo de parlamentarios deciden, adoptando un nombre, poner en común su estatus de parlamentarios para cumplir una función de índole parlamentaria, lo cual responde al significado actual de las asociaciones, tal y como ha configurado este derecho el Tribunal Constitucional Español.

7

Esta teoría, de igual manera, encuentra su sustento en el caso peruano, que, en su normativa constitucional, reconoce en el artículo 94 y 101 el carácter institucional, organizativo y funcional de los grupos parlamentarios y que además encuentra amparo en el derecho fundamental a asociarse (inciso 13 del artículo 2),⁸ el mismo que los faculta a establecer una organización en el marco de la constitución y las leyes (inciso 4 del artículo 37 Reglamento del Congreso de la República del Perú).⁹

En este sentido se puede afirmar que la creación de los grupos parlamentarios por los miembros del parlamento se da al amparo del derecho constitucional de conformar asociaciones, en el marco de su estatuto interno, materializando así la voluntad de sus miembros para unirse y cumplir los fines sociales que les corresponda, aceptando en bloque las normas estatutarias que las regulan. De esta manera, la asociación no solo crea vínculo jurídico entre sus integrantes, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos.

Argumentos a favor

- La autonomía con que cuentan los grupos parlamentarios constituye un primer elemento para justificar su naturaleza asociativa, pues dicha autonomía no sería tal si fueran órganos de los partidos políticos o formaran parte del parlamento.
- La existencia de unos requisitos propios para la creación del grupo que son de obligado cumplimiento significa un reconocimiento de los grupos por el ordenamiento jurídico.

Argumentos en contra

- El derecho de asociación comprende tanto la libertad positiva de asociarse, como la negativa de no hacerlo; en este sentido, nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación; en cambio, en la creación de los grupos parlamentarios mixtos o especiales no se produce una voluntad en ese sentido, por lo que este grupo no tendría la naturaleza de los demás grupos parlamentarios. Sin embargo, el mismo autor nos dice que la excepcionalidad de este tipo de entidades de adscripción obligatoria sólo se justifica para la consecución de fines públicos y tiene la intención garantista homogeneizadora de facilitar a todos los parlamentarios el adecuado ejercicio del cargo por el cual fueron elegidos.
- Ni el derecho parlamentario, ni ningún otro ordenamiento jurídico, ni siquiera los estatutos internos de los grupos o partidos políticos le confieren personalidad jurídica a los grupos parlamentarios.

⁷ El autor señala las siguientes sentencias: STC 11/1981, del 8 de abril; STC 67/1985, de 24 de mayo; STC 36/1990, de 1 de marzo

⁸ «Artículo 2: Toda persona tiene derecho: [...] A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.»

⁹ «Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes»



II. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

2.1. DEFINICIÓN

Independientemente de las consideraciones de que los grupos parlamentarios son órganos del parlamento, órganos de las agrupaciones políticas o partidos políticos, o ni lo uno ni lo otro, sino más bien asociaciones distintas de los partidos a los que pertenecen sus miembros, que cumplen funciones públicas en los procesos institucionales del parlamento, Pedro Planas los define como «*las células políticas de la dinámica parlamentaria y la verdadera estructura de la voluntad de cada cámara*»,¹⁰ y enfatiza la afirmación Fernández Segado cuando nos dice que son «*los goznes sobre los que gira la vida político-partidaria*».¹¹ El reglamento del Congreso los define como «conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines», que se conforman de acuerdo con determinadas reglas, las cuales usualmente definen sus características.

2.2. CARACTERÍSTICAS

El desarrollo de los grupos parlamentarios como instancias de trabajo y toma de decisiones al interior del parlamento está relacionado con el proceso de democratización que sufrieron los parlamentos, en tal sentido comparten algunos elementos comunes que definen sus características. Así Cesar Delgado Guembes¹² señala:

Son tres las características centrales de los grupos parlamentarios: 1) que su existencia es temporal (duran como máximo lo que dura un periodo parlamentario); 2) que deben integrarse con un número mínimo de parlamentarios (generalmente se exige, cuando menos, el cinco o el diez por ciento del número legal de miembros de la Cámara); y 3) un requisito ideológico o finalidad mancomunadamente compartida que puede fijar el Congreso, según que opte por prohibir la vinculación de sus integrantes con un partido, [...] permitir [...] o exigir la pertenencia a un partido como condición para formarlo.

2.3. FACULTADES

Se derivan de la naturaleza política de los grupos parlamentarios, que, como consecuencia, despliegan determinadas funciones como expresión de la fuerza y pesos específicos de partidos políticos: Son, como ya se dijo: convertirse en un referente determinante para la conformación y dirección de las comisiones del Congreso o la distribución de los tiempos para la intervenciones en los debates de los plenarios o de las comisiones. Asimismo, los grupos parlamentarios colaboran en seguir las cuestiones tratadas en el parlamento, desde la perspectiva político-partidaria, que en términos específicos se refiere al estudios de los proyectos de ley presentados por las instancias que tienen determinada facultad, antes de que se examinen dentro de las comisiones o en las sesiones plenarias, y también en la elección de los portavoces que se encargarán de defender la perspectiva o punto de vista del grupo durante el curso de los debates o discusiones que tuvieran lugar

Manuel Ramírez, en su estudio «Teoría y práctica del grupo parlamentario»,¹³ menciona al menos dos funciones que se encuentran contenidas y reguladas en la casi totalidad de ordenamientos (Constituciones, leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios) que con mayor o menor precisión contemplan la figura de los grupos parlamentarios. Son:

- La participación de los grupos parlamentarios en la decisión de los miembros que han de componer las distintas comisiones del órgano o de los órganos legislativos.

¹⁰ Planas Pedro, *Derecho Parlamentario*. Lima Ed. Forense. 1997, p. 130.

¹¹ Fernández Segado, Francisco. *El sistema constitucional*, p. 603.

¹² Delgado Guembes, Cesar. *Manual del Parlamento*. Congreso de la República-AECID. Lima, 2012. P. 138

¹³ Ramírez, Manuel. «Teoría y práctica del grupo parlamentario». En *Revista de Estudios Políticos*, 11, 1979, p. 11.



- La participación de los grupos parlamentarios en la designación y composición de los órganos de gobierno y representación de la Cámara.

Luego menciona un conjunto de funciones menos precisas que suelen estar en los estatutos de los partidos o en los reglamentos de los diversos grupos parlamentarios, no siempre con similar alcance y precisión. Estas son:

- Coordinación de las actividades de los parlamentarios, con especial énfasis en [...] el rol de asistencia y rol de filtro.
- Representación del partido político.
- Control y asistencia del grupo sobre el Gobierno o partido en el Gobierno.

Para el caso peruano, siguiendo a Cesar Delgado Guembes,¹⁴ las atribuciones de los grupos parlamentarios pueden clasificarse en tres tipos.

- Las relacionadas con el aspecto *deliberativo* del parlamento, esto es, las actividades vinculadas con el debate en el Pleno y comisiones y la formulación de iniciativas.
- Las *organizativas y directivas*, relacionadas con la capacidad de los grupos para planear, evaluar y orientar la conducción de las actividades del Pleno, así como la creación y nombramiento de comisiones.
- Y las *administrativas*, que tienen que hacer con los servicios y recursos con que debe contar un grupo para cumplir con su función en el Congreso.

Entre las atribuciones *deliberativas*, las más importantes son:

- Participación en los debates: [...]
- Calendarización del orden del día: [...]
- Fijación de la agenda: [...]
- Fijación y distribución del tiempo de debate [...] y,
- Entrega de agenda y acta: [...]
- Proponer la reforma del Reglamento [...]

Entre las **atribuciones organizativas o directivas**, las más destacables son:

- Proponer candidatos para la Mesa Directiva [...]
- Integrar el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces [...]
- Presidir un número proporcional de comisiones: [...]
- proponer a los integrantes de las [...]
- proponer el número y competencia de las comisiones ordinarias [...]
- nombramiento de comisiones investigadoras [...]

La atribución *administrativa* más destacable es el derecho que les corresponde para contar con oficinas, recursos materiales y apoyo de personal de asesores profesionales, así como de técnicos y auxiliares de oficina. Los asesores de grupo o de bancada tienen la particularidad de atender y favorecer las posiciones integradas de todos los miembros de un mismo bloque o fracción. [...]

¹⁴ Ibid.



III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

Los grupos parlamentarios son la expresión de los partidos políticos en el parlamento y como estos recién irrumpen en el escenario político después de 1870,¹⁵ es lógico afirmar que durante los inicios de la vida parlamentaria en el Perú no existieron ni partidos políticos y menos los grupos parlamentarios.

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

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

3.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1979 Y EL REGLAMENTO DE LAS CÁMARAS DE 1988

La Constitución Política de entonces, en el título referido a la estructura del Estado, concretamente, en el capítulo correspondiente al Poder Legislativo, en el artículo 177 referido a la organización, reglamentación y economía del parlamento, señalaba taxativamente que el parlamento tenía como deber organizar y establecer las atribuciones de los grupos parlamentarios.¹⁶

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

- Se les menciona como instancia para elegir la ubicación de sus curules en el hemiciclo (Artículo 4) y señala que «corresponde elegir sus curules al grupo parlamentario con mayor número de representantes; en segundo lugar, al grupo que le sigue en número, y así sucesivamente».
- En la conformación de una comisión revisora, para examinar si a los diputados incorporados les afecta las incompatibilidades señaladas en la Constitución Política de entonces. (Artículo 173), indica que la Junta Directiva designa un representante de cada grupo parlamentario para la conformación de dicha comisión.
- Igualmente en la conformación de comisiones de representación oficial de la Cámara para la asistencia a certámenes nacionales e internacionales, (Artículo 30) para cuyo efecto debían ser «designados

¹⁵ Manuel Pardo funda la «Sociedad Independencia Electoral», que, bajo la consigna de llevar a un civil al poder, se convierte en el precedente del primer partido político moderno que se funda en el Perú: el Partido Civil.

¹⁶ Artículo 177.- Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, arregla su economía, sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.



- preferentemente, entre los integrantes de las comisiones específicas y a propuesta del respectivo grupo parlamentario».
- Se asigna reconocimiento formal como «Oficinas de Coordinación de los Grupos Parlamentarios» (Artículo 55) y por consiguiente la responsabilidad de la Junta Directiva para la asignación de ambientes necesarios y el personal suficiente para su funcionamiento a los grupos que se conformasen.
 - En el mismo reglamento se considera a los grupos parlamentarios como instancia para la entrega de agenda de sesiones (Artículo 79) y para la conformación de la Comisión Permanente, la cual debía guardar proporcionalidad existente entre los grupos parlamentarios (Artículo 90), con igual criterio en la conformación de las comisiones ordinarias (Artículo 93).
 - Cabe resaltar las iniciativas contempladas desde ya para los grupos parlamentarios, como por ejemplo la contratación de trabajadores de confianza (Artículo 189), la cual podía darse a solicitud de un diputado o de un grupo parlamentario, o el caso del nombramiento de las comisiones investigadoras (Artículo 108), las cuales podían proceder «a solicitud de uno o más grupos parlamentarios».
 - Sin embargo, el reglamento mencionado contempla la Comisión de Coordinación de los Grupos Parlamentarios (Artículo 65) como antecedente de un órgano de la organización parlamentaria, la cual era «integrada por los coordinadores nombrados por sus propias agrupaciones con la finalidad de efectuar las coordinaciones necesarias en la elaboración del Cuadro de Comisiones y otras tareas inherentes a conseguir el buen desenvolvimiento de la labor parlamentaria». El mismo artículo señala fecha para sus reuniones, ya sea en periodos ordinarios, extraordinarios o en receso parlamentario. La conformación de la comisión en cuanto al número de sus miembros, recae en el presidente de la Cámara, con acuerdo de los grupos parlamentarios, guardando el criterio de la proporcionalidad.

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

El Senado elegido para el periodo legislativo 1985-1990, que aprobó su nuevo reglamento, en el año 1988, cuando presidía dicha Cámara el senador Romualdo Biaggi Rodríguez, es el que por vez primera en su reglamento le otorga un capítulo específico (Capítulo XII), en el que se señalan los requisitos para su conformación, inscripción y disolución, así como las condiciones para su funcionamiento:

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

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

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

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

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



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

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

ARTICULO 55°.- Son atribuciones principales de la Comisión Directiva:

8.- Recibir y registrar las solicitudes de los Senadores para formar los Grupos Parlamentarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. EN LA ACTUALIDAD

La Constitución Política vigente recoge y reitera el señalamiento de los grupos parlamentarios casi en los mismos términos señalados por la Constitución de 1979, tanto en su protagonismo como organización en la conformación del parlamento, como en su deber para organizarse y señalar sus atribuciones (artículo 94).¹⁷

¹⁷ Artículo 94 de la Constitución Política del Perú. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.



Añade, además, el papel significativo de los grupos parlamentarios en la determinación del número de miembros de la Comisión Permanente de Congreso (artículo 101).¹⁸

3.3. EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA VIGENTE

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

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

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

Si no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Artículo 101 de la Constitución Política del Perú. Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por este. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.



- **En la conformación del Consejo Directivo del Congreso.** Donde, además de los miembros de la Mesa Directiva, debe estar conformado por los representantes de los grupos parlamentarios, a quienes se les denomina directivos-portavoces elegidos en su respectivo grupo.
La proporcionalidad obtenida por los Grupos Parlamentarios en los comicios electorales, o rediseñada posteriormente en el propio parlamento, es un criterio fundamental para definir el número de integrantes que conformaran el Consejo Directivo, ya que se cuida en guardar similar proporcionalidad a la que existe entre los grupos parlamentarios y la distribución de escaños en el Pleno del Congreso.
- **En la conformación de la Junta de Portavoces.** Que está compuesta por un portavoz por cada grupo parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada, además de los miembros de la Mesa Directiva (Artículo 31-A).
- **En la organización de comisiones y la organización de su trabajo.** Es decir, la elección de su presidente, vicepresidente y secretario, que debe hacerse respetando el criterio de proporcionalidad de los grupos parlamentarios que las componen, así como en la elaboración del plan de trabajo de la comisión, que debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos grupos parlamentarios representados en la comisión. (Artículo 36)
- **En la composición de la Comisión Permanente.** Que está presidida por el presidente del Congreso y está conformada por no menos de veinte congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario.
- **En las reglas de debate.** El Reglamento del Congreso considera que en el debate de los asuntos contenidos en la agenda de las sesiones plenarias, cuando el dictamen o informe haya sido aprobado por unanimidad, se procede a votar; sin embargo, el Presidente puede otorgar dos minutos a cada grupo parlamentario para que exponga las razones de su posición (Artículo 55, inc b, segundo párrafo).
- En los debates generales de proposiciones de ley solo podrán intervenir los voceros designados por los grupos parlamentarios, por espacio no mayor a diez minutos cada uno, además del presidente o delegado de la Comisión o de los firmantes del dictamen en minoría (Artículo 55, inc b, segundo párrafo).
- Así mismo el Consejo Directivo acuerda si habrá o no debate general de las proposiciones de ley, fija el tiempo máximo de debate y acuerda el sistema a utilizarse para el uso de la palabra, donde los grupos parlamentarios juegan un rol protagónico. Así, pueden hacer uso de la palabra los congresistas que lo soliciten, por no más de cinco minutos cada uno, distribuyendo el tiempo máximo acordado para el debate en relación proporcional entre los distintos grupos parlamentarios. O por otro lado el Consejo Directivo puede acordar que solo podrán hacer uso de la palabra los voceros de los grupos parlamentarios por espacio no mayor de diez minutos cada uno o distribuyendo en forma proporcional o igual el tiempo máximo acordado para el debate, a efectos de fijar la posición del grupo sobre cada asunto (Artículo 55, inc c).
- Igualmente cuando concurren los miembros del Consejo de Ministros u otros altos funcionarios del Estado, por interpelación o exposición y debate de la política general de gobierno los congresistas pueden intervenir por grupos parlamentarios o en forma individual, según las reglas especiales que acuerde el Consejo Directivo (Artículo 55, inc e).
- Si se trata de una invitación para informar, el Presidente dará el uso de la palabra al ministro invitado por un tiempo no mayor de sesenta minutos, a efecto que realice su informe. Si son varios los ministros invitados, el Consejo Directivo fijará el tiempo que deba corresponder a cada uno. Acto seguido hablarán los voceros de los grupos parlamentarios por un tiempo no mayor a veinte minutos cada uno (Artículo 55, inc e, cuarto párrafo).



- **En la oportunidad de las votaciones.** Las votaciones se realizan luego de terminado el debate de un asunto, o cuando ya hayan hecho uso de la palabra los integrantes de todos los grupos parlamentarios que lo soliciten (Artículo 56).
- **En la rectificación de las votaciones y reconsideraciones.** Los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de congresistas pueden presentar por una vez, pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, los que para su aprobación requieren el voto de los 2/3 del número legal de congresistas (Artículo 58).
- **En la disciplina parlamentaria referida al orden de las sesiones.** Los voceros de los grupos parlamentarios son convocados por el presidente del Congreso para armonizar criterios sobre el normal desarrollo de las sesiones, cuando el presidente suspende el desarrollo normal de una sesión para efectos de reestablecer el orden en la sala (inciso g) del Artículo 61).
- **En la presentación de proposiciones (Requisitos especiales).** Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los congresistas las efectúan a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo de la mayoría de sus miembros, en el caso del grupo parlamentario conformado por seis (6) congresistas, o de no menos de seis (6) congresistas en el caso de los grupos parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios. En ambos casos el directivo-portavoz o quien lo reemplace debe certificar dicho respaldo (Artículo 76, inc 2, 2.1. y 2.2).
- **En el debate y aprobación de leyes que no se refieran a materia común.**
- **En la presentación de las leyes de materia presupuestal.** Luego de la presentación de los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero a cargo del presidente del Consejo de Ministros y del ministro de Economía y Finanzas, corresponde un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno. (Artículo 81, inc C.).
- **En el debate de las leyes de materia presupuestal.** Concluida las intervenciones del Poder Ejecutivo y demás instituciones autónomas sobre el dictamen de las leyes de materia presupuestal, intervienen los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo (Artículo 81, inciso C).
- **En la conformación de las comisiones de investigación.** El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público a través de las comisiones de investigación, que estarían integradas entre tres y siete congresistas, propuestos por el presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los grupos parlamentarios (Artículo 88, inciso A).
- **En la conformación de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.** Órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas y de realizar la investigación en los procesos de acusación constitucional. El número de integrantes y su conformación responden a los principios de pluralidad y proporcionalidad de todos los grupos parlamentarios. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión Permanente (Artículo 89, inciso B).

CONCLUSIONES

Los grupos parlamentarios en el régimen democrático peruano son motivo de reconocimiento constitucional desde la Carta de 1979. Actualmente se los menciona en los artículos 94 y 101 de la Constitución Política vigente y es desarrollado ampliamente por el Reglamento del Congreso, en el artículo 37. En tal sentido constituyen instituciones fundamentales para la democracia y para la organización del parlamento.

Los grupos parlamentarios son las expresiones políticas formales en el parlamento; se dan a partir del papel protagónico que ejercen los partidos políticos en las democracias; desempeñan un papel central en la dinámica



parlamentaria, ya que canalizan las posturas articuladas y agregadas de los partidos políticos; y son la fuente a través de la cual las demandas políticas ingresan al circuito de su formalización y, por consiguiente, en la posibilidad de constituirse en la expresión formal del Estado.

Los grupos parlamentarios como característica tienen una naturaleza **institucional**, porque son reconocidos por las normas más importantes de la jerarquía legal; **asociativa**, porque en su diseño se contempla la agrupación de varios individuos (representantes) y las expresiones que de allí resulten son de naturaleza colegiada; **organizativa**, porque constituye un referente fundamental para estimar el peso político específico de las fuerzas políticas del parlamento a partir del cual se estructuran la composición de otros órganos, como las comisiones y se distribuyen determinados recursos o prerrogativas, como la distribución del tiempo en los debates o las facultades para ejercer acciones de control político; y, finalmente, es **funcional**, porque es el punto de partida a través del cual se da impulso a las acciones parlamentarias relevantes de naturaleza política, las que son expresión de la política en sí.

No obstante el vínculo de los grupos parlamentarios con la dimensión político-partidaria, su naturaleza jurídica deviene asociativa, debido a que el componente fundamental para la conformación de los grupos políticos tiene su sustento en el derecho fundamental de las personas para asociarse (Artículo 2, inciso 13), que se manifiesta con la voluntad del grupo político para constituirse como tal, la que es comunicada a la Mesa Directiva del Congreso; y además de su correlato con el principio de la no sujeción al mandato imperativo de la representación congresal.

Finalmente podemos señalar la autonomía interna como rasgo distintivo de los grupos parlamentarios. Debido a que tales grupos actúan siempre en nombre y por cuenta propia, sin que su voluntad representen formalmente a los partidos políticos o la de las Cámaras, es decir, sus actos no se imputan formalmente a los partidos políticos ni al Congreso, careciendo por ello del rasgo definitorio de un verdadero órgano de la institución congresal.