



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CUADERNOS PARLAMENTARIOS





CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Av. Abancay N° 251, Of. N° 204

Edif. Complejo Legislativo

Lima - Perú

Telf. 311-7777, Anexo 7688

<http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/inicio.HTM>



PRESENTACIÓN

La necesidad de contar con una publicación que revele las preocupaciones institucionales, tanto de los que laboran en el servicio parlamentario como en la organización parlamentaria del Congreso de la República del Perú, constituye hoy un reclamo imposible de ignorar.

Y es que la opinión sobre el quehacer parlamentario se hace más necesaria en la medida en que la democracia requiere de un fortalecimiento no solo de los institutos parlamentarios sino de los procedimientos a los cuales se sujetan, para cumplir con el ejercicio de las funciones que constitucionalmente corresponden al Congreso; en especial, las de representación, legislación y fiscalización.

Es por ello que el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios presentó la propuesta de publicación de Cuadernos Parlamentarios. El contenido de los temas tratados se circunscriben a asuntos de Derecho Constitucional y de Derecho Parlamentario relacionados con el Congreso; y el tratamiento de los contenidos tiene el carácter de opinión; es decir, queda claro que dichas opiniones no poseen carácter vinculante y son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Hoy, pues, con cuatro artículos de miembros del servicio parlamentario presentamos el primer número de Cuadernos Parlamentarios y hacemos sinceros votos para que esta publicación adquiera prestigio y permanencia en el tiempo.

Lima, 04 de mayo de 2012

Dirección General Parlamentaria
Congreso de la República

CONTENIDO

LAS ENMIENDAS

Un aspecto de informalidad en el procedimiento legislativo peruano

Giovanni Forno Flórez

Jefe del Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República del Perú

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LAS LEYES

Sincerando las propuestas legislativas en el Perú

Julio E. Haro Carranza

Secretario Técnico del Congreso de la República del Perú

QUÓRUM

José Oviedo Palomino

Jefe (e) del Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú

ROL DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Max Nicolini Del Castillo

Especialista Parlamentario del Congreso de la República del Perú.



Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.



LAS ENMIENDAS

UN ASPECTO DE INFORMALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Giovanni Forno Flórez

Jefe del Departamento de Relatoría y Agenda
Congreso de la República
gforo@congreso.gob.pe

Palabras claves:

Comisiones.
Modificaciones.
Pleno.
Práctica parlamentaria.
Proposiciones de ley.

1. INTRODUCCIÓN.— 2. MARCO TEÓRICO.— 3. ANÁLISIS COMPARADO.— 4. ANTECEDENTES.— 5. ANÁLISIS CRÍTICO E INCIDENCIA EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA.— 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.— REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES.

1. INTRODUCCIÓN

El procedimiento legislativo, cuyo objetivo fundamental es lograr la aprobación y promulgación de leyes en el Parlamento y del cual poco se ha escrito, es parte de un proceso complejo. Conforme al Reglamento del Congreso de la República está articulado, ordinariamente, en seis etapas: la de iniciativa legislativa; la de estudio en comisiones; la de publicación de dictámenes; la de debate en el Pleno; la de aprobación por doble votación; y, finalmente, la de promulgación (Artículo 73º RC).

Su fase central es el estudio, evaluación, análisis y debate de las iniciativas legislativas en las comisiones ordinarias.

En relación con lo manifestado, en el presente artículo se intenta absolver las siguientes preguntas: Qué son las enmiendas; qué implican en el contexto del procedimiento legislativo; y por qué se parte de la premisa de su informalidad en el procedimiento legislativo peruano.

2. MARCO TEÓRICO

Definición y clasificación

La doctrina entiende la enmienda como "...un derecho para los miembros de los parlamentos, que implica no solamente el poseer la facultad de formular proposiciones para suprimir, total o parcialmente e incluso modificar algunos elementos que integran la parte dispositiva de las

iniciativas legislativas de ley, sino también la atribución de perfeccionar el texto legal con nuevas normas, a través de artículos adicionales.”¹

Siendo correcta, la definición nos resulta insuficiente dado que existen cuatro tipos de enmiendas:²

- a) Las dirigidas a sustituir integralmente el texto legal de una iniciativa legislativa o, por el contrario, a rechazarlo íntegramente y, por consiguiente, a archivarlo. Estas son las llamadas “enmiendas a la totalidad”, porque se refieren al cuerpo completo del texto legal de un proyecto de ley.
- b) Las dirigidas a modificar partes específicas de una iniciativa legislativa (artículos o parte de ellos) mediante la adición, supresión o sustitución de partes puntuales de su texto legal. Son las denominadas “enmiendas parciales” o “enmiendas al articulado”.
- c) Las destinadas a subsanar errores ortográficos, gramaticales o incorrecciones de técnica legislativa. Estas enmiendas se denominan “enmiendas *in voce*” o “de técnica legislativa”.
- d) Las realizadas con la finalidad de reformular textos legales, cuyo objeto es proponer fórmulas de consenso entre el texto legal de una iniciativa legislativa y los textos legales contenidos en una o más enmiendas. A estas se les denomina “enmiendas transaccionales”.

Habida cuenta de sus diversos tipos, una adecuada definición de enmienda sería la siguiente: “instrumento procesal parlamentario mediante el cual el parlamentario, frente a una iniciativa legislativa presentada ante el Congreso ejerce su derecho, (...corolario del derecho general de iniciativa.)³, a rechazarla y solicitar su archivamiento; a modificarla total o parcialmente, a través de propuestas de adición, supresión o sustitución de textos legales; a corregirla y perfeccionarla; y a proponer textos en búsqueda de consenso entre el texto legal de la iniciativa propuesta y el contenido en una o más enmiendas.⁴

Rasgos constitutivos

Las enmiendas poseen los siguientes rasgos constitutivos:

¹ BERLÍN VALENZUELA: *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, p. 292.

² La doctrina española considera como un tipo especial de enmiendas “...aquellas que suponen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios...”. Sin embargo, somos de la opinión que cuando el parlamentario se plantea estos objetivos emplea enmiendas a la totalidad o enmiendas parciales. Véase GARCÍA MATRÍNEZ: *El Procedimiento Legislativo*. Congreso de los Diputados, P. 250.

³ *Ibíd.*, p. 292.

⁴ Para definiciones complementarias de las enmiendas, v. también ARCE JANARIZ. *El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional*, p. 151; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ. *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, pp. 213-235; y, SANTAOLALLA LÓPEZ. *Iniciativa legislativa parlamentaria. Problema de las enmiendas*, pp. 237-238.

- a) El derecho a la presentación de enmiendas, a diferencia del correspondiente a la presentación de iniciativas legislativas, está única y exclusivamente atribuido a parlamentario, ya sea individual o colectivamente, conforme a cada legislación particular.
- b) Es un derecho subsidiario⁵, dado que está supeditado a la presentación previa de una iniciativa legislativa.
- c) Es un derecho restringido, puesto que su ejercicio está acotado a plazos y momentos específicamente predeterminados, como consecuencia de su carácter subsidiario.
- d) Están, normalmente, sujetas a un proceso de calificación, respecto de su viabilidad o inviabilidad, a cargo, generalmente, de la comisión ordinaria competente respecto del proyecto de ley que genera la enmienda.⁶

Relevancia de las enmiendas

Suele señalarse que las enmiendas son las que fijan el objeto del debate parlamentario en el procedimiento legislativo, tanto en la etapa de comisiones como en la etapa de debate en el Pleno. También puede verse a la enmienda, como reflejo del principio democrático mediante el cual mayorías y minorías discuten en condiciones igualitarias los fundamentos de la legislación futura; como un mecanismo adicional de control al Gobierno (en los casos de las iniciativas que provienen de este Poder del Estado); y como una manifestación de la función de representación parlamentaria. Ello, en razón de que, a través de las enmiendas, se pueden canalizar demandas o reivindicaciones de distintos actores sociales.⁷

Formalidades

Las formalidades y requisitos de presentación de enmiendas es variada. Dependen de cada sistema legislativo. Sin embargo, es doctrinariamente demandada y jurisdiccionalmente sustentada la necesidad de que la enmienda tenga una “conexión material” con el texto legal enmendado, de tal manera que haya homogeneidad en ambas.⁸

3. ANÁLISIS COMPARADO

Uno de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos⁹ más ordenados y completos en materia de enmiendas es el de Colombia. En su Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, se establece que las referidas enmiendas pueden ser a la

⁵ “Toda enmienda es, por naturaleza, “subordinada” e “incidental”. MERINO MERCHÁN Y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, citados por ARCE JANARIZ. Op. cit., p. 158

⁶ “La función de calificación y admisión y de verificación presupuestaria ha venido a dar una gran relevancia a las Mesas de Comisión,...” ARCE JANARIZ, *El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias*, p. 195.

⁷ ARCE JANARIZ. Op. cit., p. 152.

⁸ ARCE JANARIZ. Op. cit., pp. 164-169

⁹ En el derecho comparado europeo la regulación más completa respecto de las enmiendas es la italiana (artículos 70º, 79º, 80º, 85º a 89º, 94º, 96º, 96º-bis, 99º, 104º, 105º y 121º del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia).

totalidad del proyecto, parte de su articulado o destinadas a subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.¹⁰ En el caso de Guatemala, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo trata las enmiendas de manera detallada y completa.¹¹ En Chile, el proyecto de ley es materia de un debate general por parte del Pleno. Luego de ello, en comisión se debaten las propuestas presentadas en el Pleno sobre la materia y, además, se pueden “...introducir nuevas enmiendas al proyecto.”¹² En dicha legislación también se consideran enmiendas las observaciones que formula la cámara revisora al proyecto de ley aprobado por la cámara de origen. Sin embargo, estas no son propiamente enmiendas tal y como las estamos definiendo en el presente artículo.¹³

En Paraguay, de modo distinto, existe un tratamiento legislativo dual. En el Senado, las enmiendas solo se permiten respecto de los proyectos de códigos. En cambio, en la Cámara de Diputados el desarrollo reglamentario de la materia es integral.¹⁴ En Costa Rica, las enmiendas reciben la denominación de “mociones de fondo” y son tratadas muy sucintamente.¹⁵

Las características más saltantes de la regulación latinoamericana de las enmiendas se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro I
Enmiendas en el ordenamiento jurídico latinoamericano

	Proponentes	Modalidad	Momento	Alcances
Colombia	Congresistas, individualmente, aunque no pertenezcan a la comisión pertinente	Por escrito	- Hasta el cierre de la discusión del proyecto de ley en comisión - Durante el debate en el pleno	- A la totalidad - Al articulado - “in voce”
Costa Rica	Congresistas individualmente, aunque no pertenezcan a la comisión pertinente	Implicítamente, por escrito		
Chile	Congresistas, integrantes de la comisión pertinente		Durante la etapa de estudio y debate en comisión	
Guatemala	Congresistas, individualmente, integrantes de la comisión pertinente	Por escrito	- Durante el debate del proyecto en comisión - Durante el debate del Pleno	- Totales - Parciales - Gramaticales
Paraguay	Congresistas, individualmente, aunque no pertenezcan a la comisión pertinente	Por escrito	- En primera o segunda lectura	- Parciales

Fuente: Reglamentos Parlamentarios
Elaboración propia

¹⁰ Artículos 159 a 162º, 178º a 182º, 202º y 217º.

¹¹ Artículos 21º, 112º, 114º, 118º, 120º a 123º y 125º.

¹² Segundo párrafo del artículo 268º del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile (véase también el artículo 289º). Disposición similar se encuentra en el artículo 121º del Reglamento del Senado de Chile.

¹³ Artículos 119º, 124º y 141º del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.

¹⁴ Artículos 23º, 25º, 91º, 93º, 95º y 108º del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

¹⁵ Artículos 2º, 3º, 7º, 124º y 137º del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

4. ANTECEDENTES

El 23 de agosto de 2004 los entonces Congresistas Henry Pease, Xavier Barrón, Jorge Chávez, Luis Heysen, Luis Iberico, Pedro Ramos y Eduardo Salhuana, presentaron el Proyecto de Resolución Legislativa 10418/2003-CR, proponiendo la modificación del Reglamento del Congreso de la República a fin de, entre otras cosas, establecer y regular las enmiendas.

El proyecto fue dispensado del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento para ser debatido directamente en el Pleno de la Comisión Permanente, en la que se aprobó, con modificaciones, el 15 de julio de 2004. El texto legal aprobado y promulgado como la Resolución Legislativa del Congreso 032-2003-CR¹⁶, contenía, como parte de la modificación al artículo 77º del Reglamento del Congreso, lo siguiente:

“Recibido el proyecto por la Comisión, los miembros de ésta podrán presentar sus enmiendas, debidamente fundamentadas, en un plazo no mayor de quince días útiles, mediante oficio dirigido al Presidente de la Comisión.

Las enmiendas podrán ser totales o parciales. Serán enmiendas totales las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen el archivamiento de este; o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Las enmiendas parciales podrán ser de supresión, modificación o adición de uno o varios artículos. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga.

El dictamen aprobado por la Comisión deberá consignar las enmiendas presentadas, así como sustentar las razones de su aprobación o rechazo, según corresponda.”

Lamentablemente, esta modificación sólo estuvo vigente 66 días y jamás se aplicó. Su efímera vigencia se debió a que el 23 de agosto de 2004, los entonces Congresistas Antero Flores-Aráoz y Natale Amprimo presentaron el Proyecto de Resolución Legislativa 11243/2004-CR, proponiendo la modificación del artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República. El proyecto fue dispensado del trámite de comisión¹⁷, aprobado por el Pleno del Congreso y

¹⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el miércoles 21 de julio de 2004 (pp. 272758-272759).

¹⁷ Acuerdo 10-2004-2005/JUNTA PORTAVOCES, de 26 de agosto de 2004.

Promulgado el 24 de setiembre de 2003.¹⁸ La modificación al artículo 77^o eliminó toda referencia a las enmiendas.¹⁹

5. ANÁLISIS CRÍTICO E INCIDENCIA EN LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA

Las enmiendas, a pesar de su frustrada regulación en el Reglamento del Congreso, se emplean constantemente; de manera inorgánica, desestructurada, intuitiva en algunos casos, pero siempre de manera informal o poco formal.

En la fase de comisiones, aunque no es muy común, sucede que congresistas envían textos sustitutorios o complementarios a un determinado proyecto de ley en curso. Estos textos, no son otra cosa que enmiendas ya que su objetivo es introducir cambios totales o parciales a un proyecto de ley determinado. Sin embargo, esta documentación no suele hacerse conocer a los miembros de la comisión pertinente e, incluso, su existencia no es registrada en el respectivo proyecto de dictamen.

Durante el debate en comisión, es muy frecuente que los parlamentarios, de manera verbal e incluso por escrito, presenten textos alternativos o complementarios al articulado del texto legal que contiene el dictamen. Estas propuestas son enmiendas. Normalmente estas “enmiendas” se discuten, pero solo en la sesión de comisión, momento en que se aceptan o rechazan (muchas veces con la simple aceptación del Presidente de la Comisión o, en otros casos, mediante votación) y, de ser el caso se incorporan al dictamen. Sin embargo, estas propuestas no son conocidas por los parlamentarios que no pertenecen a la comisión, ya que su presentación es informal. Su registro se realiza en la cinta magnetofónica en la que se graba la sesión; en su transcripción magnetofónica en intranet; y, en algunos casos (los menos), en el acta de la sesión. De más está decir que estos documentos son muy escasamente consultados por los parlamentarios o sus asesores en el proceso de preparación de los debates del Pleno.

Durante el debate del Pleno, al igual que en la Comisión, los parlamentarios presentan, verbalmente o por escrito, propuestas de modificación, supresión o de adición al texto legal que contiene el dictamen en debate. Estas proposiciones vienen a ser, asimismo, enmiendas. Si el Reglamento del Congreso previera una etapa de enmiendas en el procedimiento parlamentario, los debates en el Pleno no estarían concentrados en los detalles sino que se centrarían en una visión más integral de la propuesta legislativa.

¹⁸ Publicado en el diario oficial El Peruano, como Resolución Legislativa de Congreso 007-2004-CR, el 25 de setiembre de 2004.

¹⁹ Resulta necesario destacar que ni en la exposición de motivos del proyecto de resolución legislativa ni en el debate desarrollado en el Pleno del Congreso se hizo referencia alguna a las razones o fundamentos por los que resultaba necesario eliminar las enmiendas del procedimiento legislativo (v. el Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2004, 12^a A Sesión Vespertina del jueves 23 de setiembre de 2004, pp. 60-74).

Los dictámenes en minoría, que representan la posición particular de un congresista o un número reducido de congresistas, podrían ser tomados como enmiendas subsistentes, ya que implican posiciones no aceptadas por la mayoría de una comisión que son llevadas al Pleno para que este dilucide entre la posición de mayoría y la de la minoría.

Sin embargo, independientemente de todo lo antes mencionado, ha venido sucediendo, cada vez con mayor frecuencia, que los presidentes de las comisiones presentan al Pleno, antes o al momento de iniciarse el debate de un dictamen, lo que se denomina un “texto sustitutorio” que deja sin efecto el dictamen y sobre el cual se centra el debate.

Este “texto sustitutorio” —que debe distinguirse del texto que presentan los presidentes de comisión, al final de un debate de Pleno y que incorpora las sugerencias y modificaciones que han surgido del mismo y que supone un perfeccionamiento del dictamen y no la sustitución del mismo— no es otra cosa que una enmienda; enmienda informal que sustituye la voluntad de un órgano colegiado de principal importancia como es la comisión.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las enmiendas en el procedimiento legislativo peruano no existen formalmente, pero hay una costumbre arraigada que permite presentar textos alternativos al proyecto de ley o dictamen, en distintas etapas de tal proceso, los que bien pueden ser percibidos como enmiendas.

En determinado momento se regularon las enmiendas en el Reglamento del Congreso de la República pero tal regulación nunca llegó a concretarse en la realidad por su rápida derogación.

La regulación de las enmiendas permitiría no solo formalizar lo que informalmente se viene dando en el procedimiento legislativo, de mano del precedente y la costumbre, sino dar un mayor nivel de seguridad jurídica y organicidad al procedimiento y al debate parlamentario.

Asimismo, regular nuevamente las enmiendas permitiría:

1. Mayores espacios de reflexión y debate en la etapa de debate en comisiones.
2. Una mayor, mejor y más orgánica participación de los grupos parlamentarios en el debate de proyectos de ley en comisión, momento en que debieran zanjarse las posiciones políticas sobre los temas en discusión.
3. Una mejora en el tiempo y calidad del debate en el Pleno, ya que en esta instancia lo que correspondería es una toma de posición de los grupos parlamentarios respecto de la propuesta del dictamen y de los sustentos económicos, políticos y sociales del mismo. La idea es realizar un debate político e integral y no un debate de detalle, casuístico o pormenorizado de la norma propuesta.

4. La conclusión o finalización de la (mala) práctica que se viene empleando de presentar textos sustitutorios previos al debate del Pleno, en sustitución de los textos legales aprobados por las comisiones.

Más importante que la regulación específica de las enmiendas (adaptando el modelo español, el italiano o algún otro a nuestras particularidades) es lograr su incorporación en el Reglamento del Congreso y acabar con la informalidad legislativa que aquellas suponen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

ARCE JANARIZ, Alberto. “El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Año 14, N° 41. Madrid, 1994, pp. 151-172.

ARCE JANARIZ, Alberto. “El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Año 13. N° 38. Madrid, 1993, pp. 167–222.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA. *Reglamento de la Asamblea Legislativa*. En: www.asamblea.go.cr/reglamnt/regla000.htm

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador): *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1998. 2da. ed.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile*. En: www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_camara_diputados_08.pdf

CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY. *Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de Paraguay*. En: www.diputados.gov.py/archivos/legislacion_reglamentos/R1226337688.pdf

CONGRESO DE GUATEMALA. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de Guatemala. En: www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/DECRETO63-94Ley_Organica.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Reglamento del Congreso de la República*. Edición Oficial. Lima, octubre de 2009.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción. *El Procedimiento Legislativo*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1987.



GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.

MANZELLA, Andrea. *Parlamento*. Il Mulino. Roma, 2003. 13ra. ed.

MERINO MERCHÁN, José F. “Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma en los reglamentos de las cámaras legislativas.” En: *Revista de Derecho Político*. UNED. Nº 7. Madrid, 1980, pp. 167-177.

REDONDO GARCÍA, Ana María del Carmen. “El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos en las Cortes Generales.” En: *Revista de Derecho Político*. UNED. Nº 50. Madrid, 2001, pp. 191-218.

REDONDO GARCÍA, Ana María del Carmen. *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2001.

SENADO DE COLOMBIA. *LEY 5 DE 1992, Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes*. En:

www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0005_1992_pr006.html

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *El Papel de las Comisiones en la Eficiencia Legislativa del Congreso*. Ponencia presentada durante el I Congreso de Derecho Parlamentario. Lima, noviembre de 2005.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. “Iniciativa legislativa parlamentaria. Problema de las enmiendas”. En: *El Procedimiento Legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario. Serie IV: Monografías 38. Congreso de los Diputados. Madrid, 1994, pp. 237-244.

SENADO DE CHILE. *Reglamento del Senado de Chile*. En:

www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20080903/pags/20080903181622.html

Análisis

COSTO BENEFICIO

Sincerando las propuestas legislativas
en el Perú

Julio E. Haro Carranza

Secretario Técnico

Congreso de la República del Perú

jharo@congreso.gob.pe

Palabras clave:

Admisibilidad.

Análisis económico del derecho.

Derecho.

Costo de oportunidad.

Iniciativa legislativa.

Proyecto de ley.

Proposición legislativa.

1. INTRODUCCIÓN.— 2. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y COSTOS DE LA LEY.— 3. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL ACB.— 4. EL ACB Y LA ESCUELA ECONÓMICA DEL DERECHO.— 5. IMPORTANCIA DE LA APLICACIÓN DEL ACB.— 6. ARGUMENTOS CONTRA EL ACB.— 7. EL ACB EN EL CASO PERUANO.— 8. ESTADÍSTICA SOBRE LA APLICACIÓN DEL ACB LEGISLATIVO.— 9. REFLEXIONES FINALES.— BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El título se refiere a una pregunta que me hiciera una destacada economista y periodista a la vez, en un programa informativo para el canal de televisión del Congreso. Con esta pregunta trataba de indagar qué costos y qué beneficios impactaban en los actores con respecto a la aplicación del análisis del costo-beneficio (ACB) en los proyectos de ley que se procesan en el Congreso de la República. Una excelente pregunta que dio lugar a las debidas explicaciones sobre la necesidad de aplicar esta metodología en el procedimiento legislativo el cual se inicia con la formulación de la iniciativa legislativa y continúa con la elaboración del dictamen, en las comisiones y el debate en el Pleno del Congreso, y finaliza con la promulgación de la Ley. Sin embargo, el ACB también sería importante realizarlo en los procesos de evaluación ex post de las leyes para contrastar los impactos positivos o negativos previstos en el estudio con la realidad en su aplicación.

2. LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA Y LOS COSTOS DE LA LEY

El Poder Legislativo, cuya denominación no cubre a las otras dos funciones más importantes, como son el control político-fiscalización, y el de la representación, ha tenido en la legislatura quinquenal (2006-2011) una productividad legislativa del 27.96%, que comprende el número de

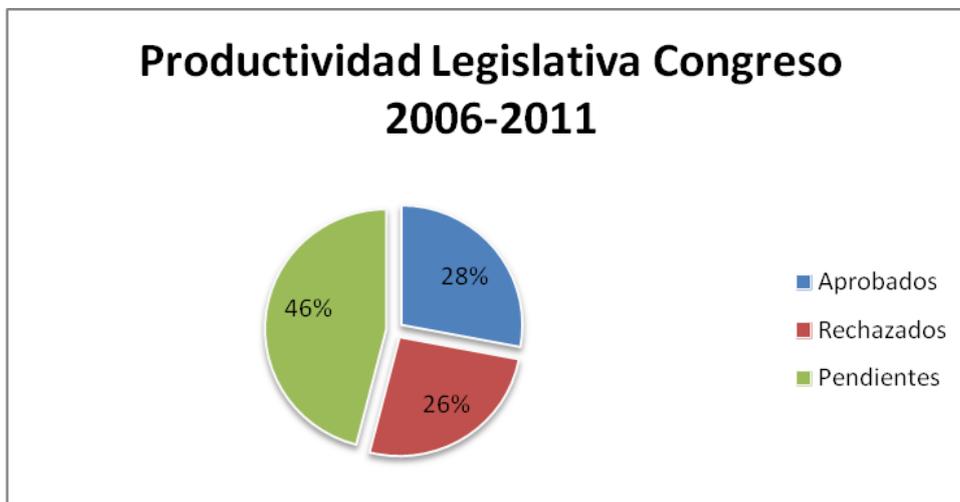
proyectos de ley aprobados (1,372), considerando en este grupo, las autógrafas, las observadas y las publicadas como leyes; asimismo, el número de proyectos presentados para su aprobación en dicho quinquenio fue de 4,907.

De igual manera, podemos determinar la productividad legislativa negativa, consistente en el número de proyectos rechazados (1278), que representó el 26.4%, considerando en este grupo los proyectos archivados de plano, dictaminados negativamente y los anulados, comparados con el número de proyectos presentados para su aprobación. (Ver cuadro 1).

Cuadro N° 1

Producción legislativa del Congreso (Periodo legislativo 2006-2011)

Proyectos de ley	Número	Porcentaje
Aprobados	1372	27.96%
Rechazados	1278	26.04%
Pendientes	2257	46%
Total proyectos presentados	4907	100%



Fuente: Trámite documentario del Congreso de la República

Elaboración: propia

Los proyectos pendientes de procesamiento y decisión por parte de los órganos del Congreso fueron 2,257 y representan un 46% de los proyectos presentados en el quinquenio anterior, hecho que demuestra una eficacia relativa del Congreso de la República en esta materia.

Con relación a los costos de las leyes corresponde resaltar que estos se pueden analizar desde dos puntos de vista: el administrativo y el económico-político.

Los costos administrativos para el Congreso, en la elaboración y estudio de los proyectos de ley, están conformados por el tiempo utilizado por el congresista, sus asesores y su personal de apoyo para confeccionar el anteproyecto y el proyecto de la norma legal, así como también los recursos materiales y técnicos, como son el uso de computadoras, internet, energía eléctrica, equipos de oficina, impresoras y papel.

De igual manera, estos costos se repiten para el estudio del proyecto de ley en las comisiones donde se incrementan debido a los costos de personal especializado (secretarios técnicos y especialistas parlamentarios), la solicitud de informes a las entidades involucradas y la intervención de los congresistas miembros de la comisión con sus respectivos asesores.

Luego, el debate en el Pleno, hace necesaria la participación de las oficinas de Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Relatoría y Agenda, Consejo Directivo, Junta de Portavoces, con todos los costos que ello acarrea.

Los costos económico-políticos, a su turno, son aquellos en los que presumiblemente se incurriría si la propuesta fuera aprobada, los impactos en cada uno de los actores involucrados y su utilidad neta para la sociedad. Ello se puede observar mediante el análisis costo-beneficio, el que será detallado en los siguientes ítemes.

3. ASPECTOS CONCEPTUALES DEL ACB

El análisis costo-beneficio es un procedimiento que nos permite tomar las mejores decisiones en cualquier campo, sea este de índole personal, empresarial, social, cultural o jurídica. Esta herramienta nos permite conocer lo que podemos ganar y lo que podemos perder al tomar una decisión. Algunos consideran que nos da a conocer el “costo de oportunidad”; es decir, lo que dejamos de optar o dejamos de ganar por decidir por otra alternativa.

Algunos economistas nacionales consideran que “todos, aun sin darnos cuenta, estamos aplicando el principio de costo-beneficio para tomar decisiones. Hacemos una cosa solo si el beneficio que obtenemos con ella es por lo menos igual a su costo de oportunidad. El mismo principio se aplica para decidir cuándo hacer una cosa.” (Fernández-Baca, 2003: 48).

Para otros, el ACB, “es un marco conceptual que se utiliza extensamente en la evaluación de diversos tipos de proyectos públicos. Un proyecto público es una definición de carácter genérico, que agrupa un amplio conjunto de proposiciones de normas o medidas de política de diferente clase. El término proyecto público deberá entenderse como cualquiera de las decisiones de gobierno que sea fuente de costos y beneficios para determinado sector o sectores de la población”. (Ortiz de Zevallos, 1998:15)

Desde el punto de vista formativo, el Reglamento del Congreso en su artículo 75° lo exige como requisito:

Art. 75°.- Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos solo pueden ser dispensados por motivos excepcionales (...)"

El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, en su artículo 3°, establece que el ACB sirve como método de análisis para conocer, en términos cuantitativos, los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o, en su defecto, posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

Como se observa, ninguna de las normas descritas lo conceptúa; la primera lo exige como requisito y la segunda incide en su aplicación y utilidad. Por ello, se hace necesario acudir a la doctrina para clarificar sus aspectos conceptuales, contenido y finalidad.

4. EL ACB Y LA ESCUELA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

El procedimiento del ACB tiene definitivamente una relación directa con la Escuela Económica del Derecho la que se basa en la interrelación y la colaboración entre las disciplinas del Derecho y la Economía, y viceversa. Dicha escuela tiene sus orígenes allá por la década de los sesenta, cuando el ACB se expandió a las áreas más tradicionales, como la propiedad, los contratos, el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal. Se afirma que esta Escuela tuvo su mayor auge con la publicación de dos artículos especializados: uno de Ronald H. Coase: "The Problem of Social Cost" (El problema del costo social); y el de Guido Calabresi: "Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts" (Algunas reflexiones sobre la distribución de los riesgos y las leyes de agravio).

La intervención de la economía en los análisis normativos y en la conducta del hombre y de la sociedad conllevó a una nueva visión en el campo jurídico. La doctrina da cuenta de que "en esta nueva utilización de la economía en el campo del derecho se formulaban interrogantes: ¿Alentará la propiedad privada del espectro electromagnético su uso eficiente? ¿Qué sanción

del incumplimiento contractual provocará una confianza eficiente en las promesas? ¿Adoptarán las empresas la precaución adecuada por que la ley las considere estrictamente responsables de los daños causados a los consumidores? ¿La imposición de castigos más severos evitará la comisión de delitos violentos? ¿Cómo afecta el bicameralismo al poder discrecional de los tribunales?” (Cooter y Thomas, 1998: 12).

Se comienza a hablar de nuevos rumbos de la ciencia económica: “Toda decisión consciente puede ser concebida como una elección entre alternativas, cada una de ellas con su coste no necesariamente monetario (coste de oportunidad), ya que si no existen alternativas, no hay decisión alguna. Desde este punto de vista, la economía no es un campo de estudio, sino un peculiar método de análisis, que puede ser aplicado a toda la vida humana. [...] De acuerdo con Gary Becker, la ciencia económica habría entrado en una tercera etapa, la del comportamiento humano, estudiado como un problema de asignación de recursos y de alternativas en un contexto de escasez y de objetivos enfrentados.”¹

Este campo recibió el más alto reconocimiento en 1991 y 1992, cuando se otorgó el Premio Nobel de Economía en forma consecutiva a los que ayudaron a fundar esta Escuela; entre ellos, a Ronald Coase y a Gary Becker. Asimismo, hubo mayor integración entre la Economía y el Derecho y se comenzaron a llevar en las facultades de Derecho cursos de Economía y en las Facultades de Economía cursos de Derecho.

Después de muchas publicaciones sobre el análisis económico aplicado a la conducta humana los diversos profesionales que trabajamos en la elaboración de las leyes en el Congreso de la República peruana (secretarios técnicos y especialistas parlamentarios) entre ellos abogados, sociólogos, ingenieros, educadores, lingüistas, así como también a los propios economistas, no consideramos a la economía como una disciplina adversaria sino como una “socia estratégica”, que nos puede posibilitar interpretaciones fructíferas sobre fenómenos tan complejos, como son las conductas de las personas, los grupos humanos, los actores políticos y gubernamentales, que son actores impactados por las normas jurídicas que se aprueban constantemente.

Para el caso peruano, esta Escuela tuvo injerencia a partir del trabajo realizado por Hernando de Soto en su obra *El otro sendero* y sus recomendaciones para la eliminación de la informalidad y la simplificación administrativa, así como también con los proyectos que se presentaron para la modificación del Reglamento del Congreso para exigir el ACB en los proyectos de ley; y, finalmente, en las publicaciones realizadas por los investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Perú sobre esta materia, entre ellos Alfredo Bullard Gonzales.

¹ V. *Nuevas direcciones en la ciencia económica*. Malo Guillén, José Luis. Universidad de Zaragoza, Departamento de Economía Pública, Facultad de Derecho. http://web.unimc.it/scipoli/edsp/didattica/Trienni/aa0405/Storia_pens_econ_Gioia/J_L_Malo.pdf

Para este investigador, "... en realidad lo que se consigue a través del Análisis Económico del Derecho (AED) es predecir conductas de seres humanos. Se parte del principio de que los seres humanos actúan sobre la base de incentivos, y que, en consecuencia, buscan lo que les favorece y así evitan lo que les perjudica. En otras palabras, tratan de maximizar beneficios y minimizar costos. Sobre esta base es posible encontrar fórmulas que permitan predecir (al menos presumir) cómo los individuos actuarán ante tales incentivos". (Bullard Gonzales 2006 : 41)

5. IMPORTANCIA DE LA APLICACIÓN DEL ACB

- El ACB en las propuestas normativas es importante por las siguientes razones:
 - a) Permite al autor de la iniciativa clarificar su propuesta, detectando a los actores involucrados y qué los beneficia o perjudica.
 - b) Mejora sus argumentos para los debates en los que deberá defender su iniciativa, tanto en las comisiones como en el pleno del Congreso.
 - c) Mejora la calidad de los proyectos de ley.
 - d) Posibilita también la calidad de las leyes y, por lo tanto, la mejora de la imagen del Congreso.
- El ACB en los proyectos de inversión pública:
 - a) Permite al Estado identificar a los diferentes sectores impactados, ya sea en forma positiva o negativa.
 - b) Posibilita cuantificar los impactos positivos o negativos y/o establecer los costos de oportunidad de los diferentes sectores involucrados.
 - c) hace posible, asimismo, al hacer el balance entre los costos y beneficios de los proyectos de inversión pública, determinar si se obtienen beneficios netos para la sociedad, por lo que el mismo se justificaría.

Es necesario recordar que el ACB de un proyecto de inversión privado se hace si los beneficios exceden a los costos, a través de la vida útil del proyecto y si la diferencia entre los beneficios y los costos (beneficios netos) supera o es igual a los del mejor proyecto alternativo.

De modo distinto, en materia de proyectos de inversión y de políticas públicas no es lo primordial el criterio de rentabilidad económica sino la consideración de aspectos de valorización social, que incluyen resultados e impactos de la acción pública en razón de las

funciones que le corresponden al Estado. Los efectos de los beneficios considerados en el proyecto no ocurren inmediatamente, sino, progresivamente. Ejemplo de ello son la construcción de carreteras, puertos; el acceso a servicios que permitirán la reducción de la pobreza, la reducción de enfermedades, etcétera.

En la mayoría de los casos, en los proyectos de inversión siempre se observará que estos beneficiarán a uno o a varios sectores, pero también perjudicarán a otros en la misma proporción, a través de las llamadas transferencias equivalentes. Esto funcionaría como un fenómeno físico: “a cada acción una reacción de igual valor pero en sentido contrario”, ya que se requiere extraer recursos (económicos y financieros) de unos actores para redistribuirlos a otros actores.

La literatura especializada lo describe de la siguiente manera: “Al analizar la ley de presupuesto en el sector salud, se plantea un eventual aumento de los recursos para la lucha contra el sida, el que beneficiaría a los enfermos de dicho mal, pero lo hará a costa de una reducción de la cobertura de los beneficios en otro programa de salud, o de la reducción del presupuesto en otro sector. Siempre que una norma se plantee un beneficio a un sector, es necesario analizar quién se a beneficiar con esta medida”. (Ortiz de Zevallos-Guerra García 1998:16)

6. ARGUMENTO EN CONTRA DEL ACB

Esta metodología, conjuntamente con la escuela que lo fundamenta, ha recibido numerosas críticas respecto de sus postulados. Una de ellas viene por el lado de la moral y la ética. En tal sentido, se señala que es imposible ponerle un valor monetario a bienes, como la vida humana, la salud, la seguridad, el bienestar social, etcétera. Por ello, como estos bienes no tienen un valor que pueda reflejarse en un precio en el mercado, es imposible para el ACB poder determinar cuándo, en estos casos, es más beneficiosa o más perjudicial una decisión sobre esta materia. Esto tiene mucho que ver con proyectos de inversión en materia pública en que para el Estado la rentabilidad económica no es lo primordial sino la rentabilidad social.

Algunos sustentan que el Derecho pierde protagonismo frente a la Economía, ya que es un instrumento que es analizado por la reina de las ciencias sociales, “convirtiéndose en un operador armado de la Economía en busca de la eficiencia social. Esto es como un instrumento alternativo al mercado cuando este no existe o es deficiente. Ya se podrá adivinar cuán útil resulta el derecho si se asume como premisa que tiene que ordenar en función de un mundo perfecto donde lo jurídico no tiene ninguna razón de ser porque no hay nada que ordenar. En síntesis: El Derecho mismo no está incluido en la premisa del análisis que le sirve de base”. (Castillo Freire-Vásquez Kunze 2004:45).

Algunos autores han dado respuesta a esta crítica manifestándose a favor del ACB y de la Escuela de Análisis Económico del Derecho (AED) —respondiendo a quienes manifiestan que esta metodología es inmoral porque solo ve el costo y el beneficio sin tomar en cuenta los principios morales— que el Derecho no es el brazo armado de la Moral sino una forma inteligente de lograr un adecuado reparto de bienes y servicios entre todos los miembros de la sociedad. El AED considera que el derecho también es importante para regular las condiciones de escasez de recursos y teniendo como objetivo la utilidad neta para la sociedad, redistribuyendo los recursos entre los sectores de la sociedad o estableciendo la utilización de los mismos debido a su escasez.

Un claro ejemplo de la relación Derecho y Moral es la prostitución: “La prostituta no es un delincuente ni puede ser detenida ni perseguida por el solo hecho de ejercer el meretricio, ya que esta es una actividad legalmente permitida. Aun más, puede ser necesario que a estas actividades consideradas inmorales, pero legalmente lícitas, se les otorgue jurídicamente un *estatus* jurídico, con su propio reglamento, a fin de proteger ciertos intereses sociales. En el caso de la prostitución, su ejercicio se encuentra sujeto a normas que exigen, entre otras cosas, que las prostitutas tengan un carné vigente que acredite que están autorizadas para practicar ese oficio porque se encuentran libres de enfermedades contagiosas. En este caso, el interés general de la salud pública lleva a legalizar y reglamentar la actividad inmoral a fin de controlar mejor sus consecuencias socialmente negativas”. (Trazegnies Granda, 2001: 215,216).

El análisis económico del derecho sigue evolucionando favorablemente en las instituciones peruanas, especialmente en las regulaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, del Banco Central de Reserva, del INDECOPI, la Superintendencia de Banca y Seguro, el Congreso de la República, etcétera. Su principal impulsor en el Perú ha manifestado: “Las respuestas al progreso del AED no se han hecho esperar. Siguen habiendo quienes contestan con todo calibre de argumentos, desde furibundas rabetas hasta esquemas más pensados y reflexivos. Destaca entre las respuestas la publicación de un libro tratando de cuestionar el AED, anunciando que ya le están haciendo la autopsia. Sin embargo, creo que se hace una autopsia cuando el cuerpo del AED está más sano y fuerte que nunca. En realidad, es una biopsia. EL AED es una realidad en el mundo de la academia jurídica peruana, y es una realidad que ha venido para quedarse”. (Bullard Gonzales, 2006:25)

7. EL ACB EN EL CASO PERUANO

Antecedentes

El antecedente más importante se refiere al Proyecto de Ley N° 630/95-CR, presentado el 8 de noviembre de 1995 por el ex parlamentario Arturo Salazar Larraín del Grupo Parlamentario

RENOVACIÓN. En él se proponía modificar el artículo 75° del Reglamento del Congreso, adicionándose un párrafo final con el siguiente texto:

“Todos los proyectos presentados a las Comisiones de Trabajo del Congreso de la República deben incluir obligatoriamente los siguientes anexos: a) Antecedentes jurídicos, donde se consignen la reseña de los dispositivos legales y las posibles concordancias de ese tipo que pudiera tener el Proyecto de Ley presentado; b) Impacto e implicancia económico-social del Proyecto de Ley, que debe comprender: Un análisis costo-beneficio de sus probables efectos en la sociedad, precisión del ámbito de aplicación y beneficiarios, si los hubiere, fuentes de financiamiento, si fuera el caso; c) Consulta a las organizaciones e instituciones públicas y/o privadas involucradas en el proyecto sobre la viabilidad del mismo, las cuales estarán obligadas a dar respuesta en un plazo no superior a los cinco días de recepción de la solicitud. Se efectuarán como mínimo dos consultas.” (V. P. Ley N° 630/1995-CR . (<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey1995.nsf>))

El Reglamento del Congreso finalmente fue modificado insertándose como requisito de presentación de las proposiciones de Ley el Análisis Costo Beneficio ACB, en los términos descritos en el ítem 2.

El Reglamento de la Ley N° 26689, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, además de describir su utilidad lo considera obligatorio para todas las entidades de la administración pública respecto a los anteproyectos sobre normas de desarrollo constitucional; leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.

El ACB en el Manual de Técnica Legislativa

El Manual de Técnica Legislativa, de carácter vinculante para el Servicio Parlamentario del Congreso de la República, es un documento de suma importancia para la elaboración de las leyes porque establece estándares uniformes en la construcción de estas. Dicho documento, que fuera aprobado por la Mesa Directiva el 7 de diciembre de 2010², se refiere al Análisis Costo Beneficio en los siguientes términos:

En el ítem 7 sobre la NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY, en el numeral 5), Análisis Costo Beneficio (costo de oportunidad), se pregunta cuánto se pierde, cuánto se gana en términos

² V. Acuerdo de Mesa N° 095-2010-2011/MESA-CR.

sociales, políticos y económicos. Asimismo, considera en el numeral 6), Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley, respecto de la previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación de la iniciativa. De igual manera, el referido numeral 7) expresa su preocupación por determinar quiénes son los actores y los destinatarios del proyecto de ley, respecto de la identificación de quiénes son los que lo impulsan externamente y quiénes son sus destinatarios.

En el ítem 8 sobre el PROYECTO DE LEY, en el numeral respecto de la Exposición de motivos del proyecto de ley, este incluye en el literal c) el análisis costo-beneficio (costo de oportunidad).

En el ítem 9, DICTAMEN, en el numeral 7), Análisis de la propuesta, en el literal d), refiere el Análisis costo-beneficio (costo de oportunidad) al que lo considera como el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Asimismo, informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.

Como se observará, el Manual de Técnica Legislativa ha adicionado como un referente del ACB al *costo de oportunidad*, que es un término económico que consiste en cualificar o cuantificar las alternativas que dejamos de optar por tomar una decisión en cualquier materia. Esto sucede en todos los ámbitos, llámese, familia, empresa, entidades públicas, Estado, etcétera. El costo de oportunidad no solo es válido para la sociedad en su conjunto sino también para cada una de las personas cuando tomamos decisiones diariamente sobre lo que consumimos: a la hora de escoger el almuerzo que vamos a ingerir, la ropa que pensamos comprar, los estudios que pensamos seguir, el banco donde pensamos depositar nuestros ahorros o la organización donde realizaremos nuestra actividad profesional.

Para uno de los fundadores del AED "... el costo de oportunidad es el beneficio sacrificado al emplear un recurso de tal modo que impida su uso para alguien más. Veamos otros dos ejemplos del costo de oportunidad: 1) El costo principal de la educación superior son los ingresos que ganaría el estudiante si trabajara en lugar de asistir a la escuela; este costo es mayor que el costo de la colegiatura. 2) supongamos que los costos de mano de obra, capital y materiales de un barril de petróleo son en total solo \$ 2.00, pero que, en virtud de que el petróleo de costo bajo se está agotando rápidamente, se espera que dentro de diez años cueste \$ 20.00 la producción de un barril de petróleo. El productor que conserve su petróleo todo este tiempo lo venderá entonces a \$ 20.00. Esa suma de \$20.00 es un costo de oportunidad de la venta del petróleo. En el presente, aunque no un costo de oportunidad neto, porque si el productor se espera para vender su petróleo perderá el interés que hubiera ganado vendiendo ahora e invirtiendo el dinero". (POSTNER, Richard 1998: 14)

En materia de propuesta legislativa, el costo de oportunidad informaría la importancia de la iniciativa respecto de su no aprobación. Serían parte del costo de oportunidad los aspectos negativos y perniciosos para determinados sectores o para la sociedad en su conjunto (beneficio o perjuicio social neto), que podrían ser cuantificados o no, de seguir manteniéndose la situación vigente, si no se aprobara la propuesta legislativa.

Esta adición del Manual de Técnica Legislativa, respecto del costo de oportunidad, coincide con la propuesta de modificación del Reglamento respecto al ACB, que analizaremos en el siguiente ítem, y con la Guía del ACB legislativo, los que tienen como finalidad flexibilizar el requisito reglamentario el cual muchas veces es considerado, por los actores que tienen iniciativa legislativa, como una rigurosa y compleja metodología que requiere de economistas, estadígrafos y econométricos para su presentación.

Propuestas de modificación del Reglamento del Congreso, en materia de ACB

Existe un importante documento de diciembre de 2006, publicado en la página web del Congreso, denominado Anteproyecto del Reglamento del Congreso de la República, cuya autoría corresponde al doctor José Elice Navarro³. En él se considera al Análisis Costo-beneficio en los siguientes términos:

Artículo 66º.- [...]

“3. Los proyectos de ley y resolución legislativa, cualquiera sea su origen, deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expresen sus fundamentos, el análisis costo beneficio, el estudio del impacto sobre la legislación nacional y, cuando corresponda, un estudio sobre su incidencia ambiental y en asuntos de género, y una nota sobre su vinculación con la agenda legislativa del periodo anual de sesiones. El análisis de costo beneficio puede limitarse al de costo de oportunidad, no necesariamente al estudio del impacto económico-financiero de la futura ley. Estos requisitos pueden ser dispensados por motivos excepcionales por la Junta de Portavoces, con el voto representativo favorable de más de la mitad del número legal de congresistas”.

Consideramos relativamente acertada dicha propuesta al indicar que el ACB puede limitarse a lo que ya analizamos con anterioridad, el costo de oportunidad, y no obligatoriamente a realizar un complejo análisis del impacto económico financiero de la futura ley. Consideramos, asimismo, que esta flexibilización no se debe generalizar a todos los proyectos de ley sino a las propuestas que no tengan incidencia económica financiera. Sí se mantiene la obligación del ACB, para los proyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reforma del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y

³ José Elice es abogado, ex oficial mayor del Congreso de la República y consultor en derecho parlamentario.

leyes relacionadas con la política social y ambiental; coincidiendo de esta manera con el Reglamento de la Ley Marco para la producción y Sistematización Legislativa⁴.

La guía del ACB legislativo

En el mes de marzo de 2005, el Servicio Parlamentario analizó la problemática del Congreso a fin de mejorar la calidad de las leyes y se detectó que una gran cantidad de proyectos de ley no presentaban el requisito del ACB, hecho que no permitía apreciar los sectores beneficiados o perjudicados por la norma. Por ello, muchos eran sometidos a archivamiento de plano, por no cumplir con este requisito.

Se formaron, así, diferentes grupos de estudios y tuve la responsabilidad de presidir el grupo que analizó esta materia. Lo integraban distinguidos SSTT, como el economista Roberto Hernández, el ingeniero Luis Mejía, el doctor José Abanto, hoy ex oficial mayor del Congreso, entre otros. Todos coincidimos en que la metodología que se aplicaba era muy compleja y muy técnica, y que los despachos congresales no tenían acceso a data e información económica necesarias, por lo que se propuso una metodología más simplificada y amigable de fácil acceso para los proponentes. Como consecuencia de ello, se elaboró la Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo, conocido como ACBL, que se encuentra publicada en la Web del Congreso para su consulta y aplicación por todos los interesados⁵.

Dicha metodología contiene seis pasos simplificados:

Primero. Determinar el contexto de la iniciativa. Se informa sobre el contexto y la coyuntura económica social en que se desarrolla la iniciativa legislativa. Responde a la pregunta ¿Cuál es el contexto en que se desarrolla la iniciativa legislativa?

Segundo. El objetivo de la propuesta. Se informa sobre el objetivo u objetivos de la proposición legislativa. Responde a la pregunta ¿Cuál es el objetivo de la proposición legislativa?

Tercero. El contenido de los cambios. Se informa sobre todos los cambios o, si fuere el caso, sobre los cambios más importantes en el ordenamiento legal vigente para determinar los impactos que tendría en cada uno de los actores. Responde a la pregunta: ¿En qué aspectos específicos se produciría un cambio en el ordenamiento legal actual, si se aprobara esta disposición?

Cuarto. Identificación de los actores. Se informa sobre los actores (entidades, sectores, grupos económicos, sociales, etcétera) que se verían afectados directa o

⁴ Véase el Decreto Supremo 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Artículo 3º.

⁵ V. http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/documentos/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf

indirectamente de aprobarse la propuesta legislativa. Responde a la pregunta ¿Cuáles son las entidades o grupos y/o sujetos que estarán involucrados como consecuencia de la aprobación de esta disposición de la norma legal?

Quinto. Análisis. Se describe la forma en que se verían impactados los actores en forma de beneficios o (impactos positivos) o de costos (impactos negativos). Responde a la interrogante ¿El efecto de este cambio en la legislación afectaría a las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, como un impacto o corresponde a una transferencia económica, entre estos?

Sexto.- Presentación de resultados. Se presenta un balance aplicable a cada entidad, grupo o sujeto involucrado o la transferencia económica en la que se encuentre comprendido con identificación de si le son positivos o negativos.

Algunos autores sostienen que es necesario hacer un balance final que permita establecer las ganancias netas para la sociedad. (¿Mejora la sociedad con esta Ley?).

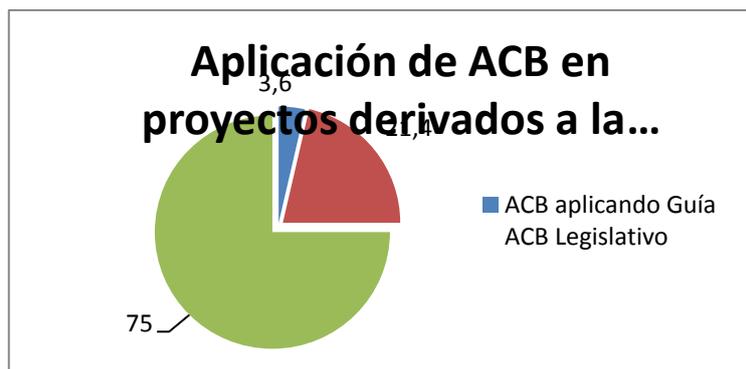
Consideramos que esta Guía del ACB Legislativo no ha tenido la debida difusión entre los poseedores de la iniciativa legislativa ni entre sus asesores y personal de apoyo, a pesar de la facilidad de su uso, tal como se demuestra en las estadísticas presentadas en el siguiente ítem.

8. ESTADÍSTICA SOBRE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL ACB LEGISLATIVO

Para contrastar la información teórica con la realidad que se presenta en el Parlamento peruano, se revisaron 84 proyectos de ley derivados a la Comisión de Trabajo, en la legislatura 2009-2011, entre el 9 de agosto de 2010 y el 9 de julio de 2011, y se obtuvieron los siguientes resultados:

- a). Sólo tres proyectos de ley presentaron sus análisis costo-beneficio ACB adecuadamente; es decir, aplicando la Guía Análisis Costo Beneficio Legislativo.
- b). 18 proyectos de ley presentaron su ACB detallando literalmente sus costos y beneficios sin utilizar la Guía del ACB legislativo.
- c). 63 proyectos de ley solo presentan como ACB la muy utilizada expresión “la presente iniciativa no irrogará gasto al Estado ...”.

Cuadro N° 2



Fuente: Proyectos de Ley Presentados (Pagina Web Congreso de la República
(<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>)

Como se observa, es mínimo el porcentaje (3.6%) de proyectos que están utilizando la Guía que fuera aprobada por la Mesa Directiva y que se encuentra publicada en la Web del Congreso: Proyectos de Ley 03807/2009-CR, 03489/2009-CR y 03482/2009-CR.

Los proyectos cuyos ACB no han sido presentados adecuadamente ordenados y sistematizados, sin utilizar las guías metodológicas alcanzan un 21%, lo que demuestra la poca difusión realizada por la aplicación de la metodología presentada.

Un porcentaje excesivamente alto (63%) representa en los proyectos de ley expresiones como “no irrogan gasto al Estado...”, aun cuando el Estado no es el único en el que impactarían las decisiones formativas, como podrían ser los trabajadores, los empleadores, los microempresarios, las organizaciones sindicales, la sociedad en general, los gobiernos regionales, locales, etcétera.

9. REFLEXIONES FINALES

Al culminar el presente ensayo me permito hacer las siguientes reflexiones:

- A. El Análisis Costo-Beneficio (ACB) es una metodología que nos permite tomar las mejores decisiones en cualquier campo, sea de índole personal, empresarial, social, cultural o jurídica. Esta herramienta nos permite conocer lo que podemos ganar o lo que podemos perder al tomar una decisión.
- B. Formativamente, el ACB se encuentra regulado en el artículo 75° del Reglamento del Congreso y en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

- C. La metodología del ACB tiene definitivamente una relación directa con la Escuela Análisis Económico del Derecho (AED), que se basa en la interrelación y colaboración entre las disciplinas del derecho y la economía y viceversa. Tiene sus orígenes allá por la década de los sesenta cuando el ACB se expandió a áreas más tradicionales, como la de la propiedad, los contratos, el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal.
- D. Para el AED toda decisión consciente puede ser concebida como una elección entre alternativas; cada una de ellas con su coste no necesariamente monetario (coste de oportunidad), ya que si no existiesen alternativas, no habría posibilidad de decisión alguna. Desde este punto de vista, la economía no es un campo de estudio, sino un peculiar método de análisis que puede ser aplicado a toda la vida humana.
- E. Los diversos profesionales que laboran en la elaboración de las leyes en el Congreso de la República peruana (secretarios técnicos y especialistas parlamentarios) entre ellos abogados, sociólogos, ingenieros, educadores, lingüistas, antropólogos, así como también los propios economistas, no consideran a la economía como una disciplina adversaria sino como una “socia estratégica” que puede aportar interpretaciones fructíferas sobre fenómenos tan complejos, como las conductas de las personas, los grupos humanos, los actores políticos y gubernamentales, en cuanto actores impactados por las normas jurídicas que se aprueban.
- F. El ACB es importante, en las propuestas normativas, porque permite al autor de la iniciativa clarificar su propuesta, detectando a los actores involucrados, y qué los beneficia o perjudica; mejora sus argumentos para los debates en los que deberá defender su iniciativa, tanto en las comisiones como en el pleno del Congreso; y mejora, asimismo, la calidad de los proyectos de ley, con lo que se mejorará la calidad de las leyes y, por lo tanto, la imagen del Congreso.
- G. El análisis económico del derecho sigue evolucionando favorablemente en las instituciones peruanas, especialmente en las normas del Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de Reserva, INDECOPI, Superintendencia de Banca y Seguro, y Congreso de la República.
- H. El Manual de Técnica Legislativa, de carácter vinculante para el Servicio Parlamentario del Congreso de la República, es un documento de suma importancia para la elaboración de las leyes porque establece estándares uniformes para la construcción de estas. En dicho documento, aprobado por la Mesa Directiva el 7 de diciembre de 2010⁶, se habla del Análisis Costo Beneficio en los ítems 7, 8 y 9, y adiciona la frase “costo de oportunidad”.

⁶ V. Acuerdo de Mesa N° 095-2010-2011/MESA-CR.

- I. En materia de propuesta legislativa el costo de oportunidad informaría sobre los aspectos negativos respecto a su no aprobación. Estos efectos perniciosos podrían ser cuantificados de seguir manteniéndose la situación vigente.
- J. En el mes de octubre de 2007 se publicó en la página web del Congreso un importante documento denominado Anteproyecto del Reglamento del Congreso de la República, en el que se refiere al Análisis Costo Beneficio en los siguientes términos: “El análisis de costo beneficio puede limitarse al de costo de oportunidad, no necesariamente al estudio del impacto económico–financiero de la futura ley”.
- K. En el año 2005 funcionarios del Servicio Parlamentario propusieron una metodología más simplificada y amigable de fácil acceso a los proponentes, mediante la Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo, conocido como ACBL, que se encuentra publicada en la Web del Congreso para consulta y aplicación de todos los interesados. Dicha metodología consiste en seis pasos simplificados.
- L.- Para contrastar la información teórica con la realidad que se presenta en el Parlamento peruano, se revisaron 84 proyectos de ley derivados a la Comisión de Trabajo y se concluyó que solo el 3.6% de ellos cumplían con la presentación del ACB legislativo, confirmándose así la poca difusión que ha tenido dicha metodología simplificada.
- M. Aprovechando el cambio de la legislatura quinquenal se hace necesario relanzar agresivamente la capacitación sobre la elaboración de proyectos de ley y de dictámenes, dándole mayor énfasis a la aplicación de la metodología simplificada de ACBL, con la inclusión del costo de oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- BULLARD GONZALES, Alfredo. *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*. Palestra Editores. Lima, 2006.
- CASTILLO FREYRE, Mario - VÁSQUEZ KUNZE, Ricardo: *Analizando el análisis. Autopsia del Análisis Económico del Derecho por el Derecho Civil*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2004.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Biblioteca del Congreso de la República. Lima, 2011. Primera edición.
- COOTER, Robert y ULEN Thomas. *Derecho y Economía*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- FERNÁNDEZ BACA, Jorge. *Microeconomía. Teoría y aplicaciones*. Centros de Investigaciones de la Universidad del Pacífico. Lima, 2003. Tomos I y II.



ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel - GUERRA GARCÍA, Gustavo. *Análisis Costo Beneficio de las Normas*. Instituto Apoyo. Lima, 1998.

POSTNER, RICHARD. *El Análisis Económico del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. Primera edición.

TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *Pensando insolentemente. Tres perspectivas académicas sobre el Derecho seguidas de otras insolencias jurídicas*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2001.

José Oviedo Palomino
Especialista Parlamentario
Congreso de la República del Perú
joviedo@congreso.gob.pe

QUÓRUM

Palabras clave:

Acuerdo.
Accesitario.
Comisión.
Dispensa.
Mayoría.
Número hábil.
Número legal.
Sesión.
Sesión plenaria
Sesión conjunta.
Parlamentario.
Quórum.
Votación.

1. INTRODUCCIÓN.— 2. ACEPCIÓN LINGÜÍSTICA.— 3. NATURALEZA JURÍDICA.— 4. DEFINICIÓN DE QUÓRUM.— 5. ¿TIPOS DE QUÓRUM?— 6. DETERMINACIÓN DEL QUÓRUM.— 7. QUÓRUM EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PERUANO.— 8. CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL QUÓRUM.— CONCLUSIONES.— PROPUESTA.— REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La finalidad del presente trabajo es dilucidar la naturaleza y funcionamiento del quórum, en tanto instituto jurídico del Derecho Parlamentario peruano.

La razón, específica, es que esta institución jurídica constituye un requisito indispensable para el funcionamiento y adopción de acuerdos en los órganos constitutivos del Congreso que realizan tanto la labor legislativa como la de control y fiscalización¹.

¹ Aun cuando este artículo no trata el quórum de las instituciones parlamentarias de control o fiscalización es interesante señalar que, en el párrafo d.3 del inciso d) del artículo 89° del Reglamento del Congreso peruano, se establece, para el caso de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, el quórum obligatorio a totalidad de miembros, aun cuando, en seguida, se introduce la posibilidad de que dicho quórum pueda contemplar una “especie de número hábil”, ya que deja expresa la posibilidad de que sea establecido, disminuidos los miembros con licencia.

2. ACEPCIÓN LINGÜÍSTICA

La palabra “quórum” proviene del latín; específicamente, de la forma del genitivo plural del pronombre “quis”. Su significado literal es ‘de los cuales’ o ‘de quienes’. Este significado refiere a un grupo de personas específico y diferenciado perteneciente a un conjunto mayor. Por lo tanto, el quórum no está conformado por la totalidad de miembros de un conjunto sino tan solo por un grupo representativo de dicha totalidad.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española registra como primera acepción de quórum el “número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos”. Es decir, precisa la acepción etimológica y la restringe a ese grupo representativo de la totalidad al atribuirle capacidad de deliberación como una condición —que los conformantes del quórum deben cumplir— para que un acuerdo tenga lugar.

Así, pues, la acepción lingüística de base, relacionada con la palabra “quórum”, remite a tres características específicas y confluyentes: 1) un grupo representativo, en número, de la totalidad; 2) la existencia de un cuerpo deliberante; y 3) la competencia de ese cuerpo deliberativo para la toma de decisiones o asunción de acuerdos.

3. NATURALEZA JURÍDICA

A los rasgos lingüísticos de base señalados en el punto 2 debe añadirse una serie de otros rasgos relacionados con la naturaleza específicamente jurídica de esta institución parlamentaria. Para ello, es bueno tener en cuenta una definición que ayude a precisar la naturaleza jurídica de quórum. Santaolalla (1984: 179), por ejemplo, lo define como “el *número mínimo de parlamentarios* que deben estar *presentes* para que el *órgano correspondiente* pueda *reunirse o adoptar acuerdos*.”

Esta definición obliga a aclarar una serie de rasgos del quórum con la finalidad de precisar su naturaleza propiamente jurídica. Dichos rasgos son los siguientes:

Órgano constituido

Para que pueda existir quórum, se requiere órgano, constitucional o legal, constituido con la finalidad de deliberar y tomar acuerdos en razón de la realización de las funciones propias del Congreso.

Integrantes

Pueden hacer quórum, única y exclusivamente, los representantes elegidos por voluntad popular, incorporados como representantes ante el Congreso, sea en Pleno sea en las comisiones.

Presencia en el lugar de sesión

El establecimiento de quórum, a su vez, requiere necesariamente de la presencia física de los integrantes en el lugar de sesión del órgano parlamentario correspondiente. Por lo menos hasta hoy, no es posible hablar de un quórum que no sea presencial.

Manifestación individual de voluntad

Cada uno de los integrantes debe testimoniar su presencia por el medio establecido para ello (contestar ¡presente!; alzar la mano; presionar el marcador electrónico, etc.).

Número de miembros

El número de miembros que conforma quórum debe ser siempre inferior al número legal de congresistas.

Disposición legal

El criterio de establecimiento del quórum debe constar en norma expresa.

Finalidad determinada

La disposición legal que establece el quórum debe señalar su finalidad específica.

Carácter condicional

No existe quórum sino como condición para otra cosa: el inicio de sesión o la realización de la votación.

4. DEFINICIÓN DE QUÓRUM

En razón de lo manifestado en los acápite anteriores definimos “quórum” como “el número de congresistas, determinado por norma expresa e inferior al número legal de integrantes que, estando presentes en un determinado órgano parlamentario, manifiestan su voluntad favorable para dar inicio a la sesión; o, previa deliberación, adoptar un determinado acuerdo.”²

5. ¿TIPOS DE QUÓRUM?

En razón de la definición adoptada y de la necesidad de que el quórum para ser tal tenga una finalidad expresa, se infiere, según Santaolalla (1984:179) que existen dos tipos de quórum: uno, que debe adoptarse para el inicio de las sesiones; y otro, para la realización de las votaciones.

Sin embargo, debe decirse que no se trata de dos tipos de quórum sino de un solo quórum con distinta finalidad —finalidad y tipo no son sinónimos— y en momentos distintos: uno para dar validez y legitimidad a las sesiones; y otro para dar —también legitimidad y validez— a la adopción de acuerdos, como parte o consecuencia del desarrollo del acto de votación. En ambos casos, el quórum no es sino una condición necesaria y suficiente para esas dos finalidades: sesionar y votar válidamente³.

6. DETERMINACIÓN DEL QUÓRUM

La necesidad de determinar el quórum —como condición tanto para iniciar una sesión como para efectuar votación— constituye un criterio para la validez de dichos actos. Usualmente, con el fin de contar con un conjunto de representantes que otorguen esa validez a los acuerdos adoptados, se aplica la regla de la mayoría. Así, en los Congresos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay se establece como quórum para el inicio de las sesiones la mitad más uno de los miembros. También, en países como México, Panamá, Argentina, Bolivia, Colombia y El Salvador se requiere la mayoría de los miembros; y, en Costa Rica, la presencia de las dos terceras partes de sus integrantes.

² Esta definición, en lo referente a la manifestación de voluntad, podría ser objetada para el caso de comisiones. En dicho órgano no siempre se contesta “presente”. Sin embargo, debe decirse que, en general, la manifestación de voluntad, constitutiva del quórum, es realizada por el Presidente de dicho órgano al nombrar a cada uno de los congresistas asistentes y constatar el número suficiente de ellos para dar inicio a la sesión o al acto de votación. En tal sentido, y habiendo quedado grabada la intervención, no queda duda alguna de que cada uno de los nombrados consienten en que su presencia da validez y legitimidad al inicio de la sesión o a de las votaciones que pudieran ocurrir.

³ Quizá, con criterio amplio, tendría que hablarse de quórum *para* sesionar (o deliberar porque el debate es consecuencia inexcusable del inicio de sesión) y de quórum *para* votar.

Sin embargo, esta regla de la mayoría, aunque predominante en el área latinoamericana, no es aplicada en el Parlamento de Colombia donde basta un cuarto (1/4) de los representantes para iniciar válidamente las sesiones; en el de Chile donde se requiere solo un tercio; tampoco, en el Senado Federal, ni en la Cámara de Diputados de Brasil, para cuyas sesiones sólo basta 1/20 y 1/10 de sus miembros, respectivamente⁴.

Debemos hacer notar, en consecuencia, que la norma de la mayoría no es un requisito indispensable para el establecimiento del quórum.⁵ A ello hay que agregar que la aplicación de un criterio distinto al mayoritario no altera la naturaleza del quórum, ya que este seguirá siendo una condición para dar validez a las sesiones y a los acuerdos que pudieran adoptarse, siempre y cuando, desde luego, se haga en cumplimiento de norma positiva explícita.

7. QUÓRUM EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PERUANO

La primera referencia al quórum se encuentra en el artículo 29º del Reglamento del Congreso y es de carácter genérico. Según esta disposición, el Pleno funciona “de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el presente reglamento”. Complementariamente, en el inciso a) del artículo 54º, se señala que “en la fecha y hora señaladas para que se realice la sesión, el Presidente ordenará que se verifique el quórum. Si es conforme anunciará que hay quórum en la Sala y procede a dar inicio a la sesión”. Concordantemente, en el artículo 58º, segundo párrafo, se indica que “al inicio de cada sesión y después de pasar lista, el Presidente informará al Pleno el quórum legal de la sesión”.

Estas disposiciones dejan en claro el carácter condicional del quórum para el inicio de la sesión lo cual se corrobora debido a que en el propio inciso a) del artículo 54º, se estatuye que “*De no haber quórum* en la Sala, el Presidente lo anunciará y “suspenderá” la *reunión* convocando para nueva hora y fecha y ordenando la publicación de los nombres de los congresistas que con su ausencia han impedido que se realice la *sesión*.”⁶

⁴ El Perú es el único país latinoamericano que ha regulado el quórum diferenciando el número legal del número de representantes hábiles.

⁵ En realidad, hablar de quórum de votación es desnaturalizar la naturaleza del quórum, porque asimila ambas instituciones jurídicas siendo (el quórum) una condición de realización de la otra (votación). Ello es, aun más patente, si se tiene en cuenta que establecer un quórum determinado para el caso de las votaciones calificadas constituye un despropósito porque no garantiza ninguna de las posibilidades de pronunciamiento del órgano competente..

⁶ Es interesante a este respecto la diferencia terminológica utilizada en el texto en referencia entre “reunión” y “sesión”: la primera existe antes de la verificación del quórum y no posee naturaleza jurídica; la segunda requiere de verificación de existencia de quórum. Determinada esta condición recién puede iniciarse la sesión y debatirse o aprobarse los asuntos materia de tratamiento por el Pleno o las comisiones.

Asimismo, en el artículo 52º, se establecen tanto los criterios generales o específicos para establecer el quórum, como las condiciones para la realización de las sesiones plenarias y las de las comisiones.

a. Criterios generales para establecer el quórum

Diferenciación del número legal de congresistas del número de hábiles.

Ello se establece en el párrafo cuarto del artículo 52º: “El quórum para la realización de las sesiones del Pleno es la mitad más uno del número hábil de Congresistas”.

Específicamente, en el inciso b) de ese mismo artículo, se determina que el número hábil es el resultante de restar al número legal de los congresistas (130): 1) los ausentes que se encuentran con licencia acordada por el Consejo Directivo⁷; 2) los suspendidos en el ejercicio de sus funciones; y 3) los no incorporados. Se exceptúa a los congresistas autorizados a asistir a una Comisión en las oficinas del Congreso durante la sesión del cuerpo colegiado al que pertenecen.

En ese mismo inciso b), se establece que también se considera con licencia “a todo congresista que está fuera de la Capital de la República, internado en clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico al momento de hacer el cómputo correspondiente, aun si no la hubiere solicitado”.

En cuanto a duda sobre el número de Congresistas presentes en la sesión, cualquier Congresista puede solicitar que antes de la votación se verifique el quórum.

b. Criterios específicos para establecer el quórum en comisiones

En el penúltimo párrafo del artículo 52º se establece que el quórum para las distintas Comisiones es la mitad más uno del número hábil de sus miembros. Ello hace que les sean aplicables las disposiciones contenidas en párrafos anteriores del mismo artículo 52º, aun cuando no existe norma expresa referida a este respecto.

El quórum de las sesiones, a las que concurren representantes de por lo menos dos comisiones, no se encuentra normado para el caso de parlamento peruano. Solo lo está en dos de los cuerpos reglamentarios de los países latinoamericanos: Colombia y México. En el primero de ellos se establece que “tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas (Art. 116,

⁷ Para este efecto se considera con licencia a todo congresista que esté fuera de la capital de la República, internado en clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, siempre que hubiera comunicado, previa y oportunamente, su ausencia y la justificación respectiva por documento físico o virtual de fecha cierta. La comunicación debe presentarse simultáneamente a todo órgano parlamentario al que estuviera obligado de asistir el congresista impedido de concurrir.

RCSCR); y en el segundo, se preceptúa que “para tener el quórum de la sesión conjunta de las Cámaras, se requiere el quórum de cada una de ellas.”

8. CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LOS CRITERIOS PARA ESTABLECER EL QUÓRUM

Desajuste en el establecimiento del quórum

La aplicación de estas disposiciones reglamentarias ha ocasionado algunos desajustes en el establecimiento del quórum.

En primer lugar, ha posibilitado un número de representantes demasiado pequeño para la realización de sesión o para la adopción de acuerdos. Así, en un caso hipotético, si una comisión está conformada por 14 representantes y, de ellos, cuatro se encuentran con licencia dada por el Consejo Directivo; 2, fuera de la Capital; y uno enfermo en casa, el número hábil de miembros de esa comisión sería 7. Pero como las licencias no pueden superar el 20% del número de congresistas la cantidad de ausentes haría imposible el quórum.

Por otro lado, si se diera el caso de que una comisión de 14 miembros tiene tres congresistas con licencia, el número de hábiles sería 11; es decir, si no hay 7 miembros en la sala no podría haber quórum. Ello significa que la Comisión podría sesionar y adoptar acuerdos con siete miembros presentes en la sala de sesiones; pero, a su vez, conllevaría la posibilidad de que se aprobara un dictamen hasta con tres congresistas, dado el caso de tres votos a favor, dos en contra y dos abstenciones.

Esto evidentemente, revela que las normas establecidas para conformar quórum afectan el principio de representación y hacen posible que los acuerdos se den por minorías no representativas, lo cual es contrario a la naturaleza de una democracia que busca la legitimidad de los acuerdos en sus instituciones representativas.

Quórum y accesitarios

En el artículo 34^o (in fine) del Reglamento del Congreso del Perú se establece que:

1. Cada Comisión está integrada por miembros titulares y *accesitarios*, con excepción de la Comisión de Inteligencia.
2. Los miembros accesitarios remplazan, en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario. Y,

3. El remplazo tiene efectos en el cómputo del quórum y de las votaciones⁸.

En razón de lo dispuesto en dicho dispositivo, los accesitarios sólo pueden participar en la conformación del quórum de comisiones bajo dos condiciones: 1) si el titular está ausente; y 2) si pertenecen al mismo grupo parlamentario. En realidad, estas condiciones son aplicables tanto para el inicio de sesión como para efectuar la votación, y son inexcusables. Sin embargo, estas son condiciones necesarias pero no suficientes debido a que debe haber expresión de voluntad de parte del reemplazado para que se determine con precisión quién deberá ser su accesitario y qué responsabilidades y derechos le caben en tanto tal.

Votación y quórum

En razón de lo dicho, queda claro que el quórum es una condición tanto para el inicio de la sesión como para la realización de la votación. No obstante, en el último párrafo del artículo 58^o del Reglamento se señala que “cuando la votación sea inferior al quórum establecido, el Presidente queda autorizado para volver a someter el tema a votación el mismo día, sin necesidad de que sea tramitado con una reconsideración y continuándose la sesión con el debate de otros asuntos”.

Esta norma se coloca en el supuesto de que si los votos (a favor, en contra) más las abstenciones son inferiores al quórum, ello implicaría la inexistencia de este último y, por lo tanto, el acuerdo adoptado no poseería validez.

Al respecto, cabe manifestar que la votación solo puede realizarse si hay quórum y, por lo tanto, cumplida esta condición no puede darse el caso de que se implique, solo por la existencia de un número de votos inferior al del quórum, que este no existe; y, en consecuencia, la votación no sea válida. Ello porque cumplida la condición procede lo condicionado: si se verificó el quórum no puede imputarse su inexistencia porque el número de votos sea inferior, ni invalidar la votación ya que la condición de su validez está cumplida.

En todo caso, si el número de votos es inferior al establecido para dar quórum, lo que cabría es la verificación del quórum; más aun, cuando existe evidencia suficiente de que no todos los congresistas que posibilitan el quórum hacen efectivo su derecho al voto o no manifiestan de manera clara y precisa su abstención (abstención tácita). Por lo tanto, es posible que aun cuando exista quórum, el conjunto de votos emitidos sea inferior a este y la votación, por lo tanto, no necesariamente carezca de validez.

⁸ En el mismo sentido, en el Art. 36^o se establece que “también puede participar en el acto electoral (de la junta directiva de comisiones) el miembro accesitario que reemplace, por ausencia, al miembro titular”.

No obstante, en este respecto, caben plantearse lo siguientes interrogantes:

- a. ¿Cabe que el Presidente ordene, en el caso que nos ocupa, la verificación del quórum?
- b. Si se constata que no hay quórum ¿el Presidente debe suspender la sesión?
- c. ¿Es posible sostener la existencia de “abstención tácita” o la abstención requiere necesariamente declaración expresa de voluntad?
- d. Quiénes se abstienen “tácitamente” pueden ser requeridos por el Presidente para que hagan expresa su determinación, en el entendido de que permanecen en la sala pero han decidido no ejercer su derecho al voto?

Estos interrogantes y la determinación que el Pleno o el Presidente del Congreso puedan tomar respecto de la materia reglamentaria en referencia, coadyuvarán a dar consistencia al tratamiento del quórum, tanto en el caso de las sesiones plenarias como en el de las propias comisiones.

CONCLUSIONES

1. El quórum es una condición tanto para el inicio de sesión como para la realización de votación.
2. Aplicar el criterio de “número de hábiles”, para establecer el quórum, desnaturaliza esta institución parlamentaria.
3. Condicionar un acuerdo o decisión del Pleno, a un mayor número de votos igual o superior al del quórum, produce inestabilidad procedimental y debe ser objeto de un mayor estudio para su mejor tratamiento.

PROPUESTA

Realizar la modificación reglamentaria correspondiente para establecer la mitad más uno del número legal como requisito para el establecimiento del quórum de las sesiones plenarias, de comisión permanente y de comisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

America.usal.es/oir/legislativa, 29 de agosto de 2008.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Reglamento del Congreso de la República del Perú*. Lima, 2009.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Constitución Política del Perú*. Lima, 2006.

OFICIALÍA MAYOR. *Manual de Comisiones*. Lima, Congreso de la República del Perú, 2006.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid, Editora Nacional, 1984.

VALDÉS, Diego y SERNA DE LA GARZA, José María. "El cálculo del quórum en la Cámara de Diputados: una interpretación del artículo 63º constitucional". En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003, pp. 1037-1053.

ROL DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Max Nicolini Del Castillo

Especialista Parlamentario
Congreso de la República del Perú
mnicolini @ congreso.gob.pe

Palabras claves:

Agenda.
Comisiones.
Democracia.
Mayoría.
Mayoría parlamentaria.
Minoría.
Minoría parlamentaria.
Parlamento. Pleno.
Sesión plenaria.

1. INTRODUCCIÓN.— 2. APROXIMACIÓN INICIAL.— 3. PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS.— 4. LAS MINORÍAS EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO.— 5. EQUILIBRIO ENTRE MAYORÍA Y MINORÍA.— 6. AGENDA PARA EL CONSENSO.— 7. EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO.— 8. LAS MINORÍAS COMO ÓRGANO REPRESENTATIVO.— 9. LAS MINORÍAS EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LAS CÁMARAS.— 10. LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES.— 11. PROTECCIÓN CONTRA LAS MAYORÍAS.— CONCLUSIONES.— BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

No hace poco se ha realizado una elección general para elegir al Presidente de la República, hecho que conllevó también a elegir a quienes hoy integran el nuevo parlamento. Como consecuencia de ello, han sido elegidos muchos representantes de diferentes partidos políticos lo que hace que nuestro Congreso de la República tenga una representación fraccionada, donde las mayorías y minorías necesariamente deberán interactuar trabajando en consenso, pues ningún partido ha logrado alcanzar la mayoría absoluta que se necesita para la aprobación de los proyectos de ley.

Seguramente el grupo parlamentario más numeroso se aliará con otro pequeño con el fin de lograr la mayoría necesaria para desempeñar las labores parlamentarias. De esta manera se puede entonces afirmar, como lo señala Lina Marcela Escobar Martínez, que “a partir de la configuración del Estado democrático, la regla de la mayoría deja de ser una simple valoración numérica y se convierte en un principio dual de protección, como lo es el de mayoría y minoría, en la medida en que tanto la actividad de los más, como de los menos, así como de los

agentes públicos y privados, se encuentra sometida al respeto y la garantía de los derechos, valores y principios consagrados en la Constitución de cada Estado”.¹

2. APROXIMACIÓN INICIAL

Las minorías parlamentarias son aquellas fuerzas políticas que, gracias al apoyo de los electores, desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica.²

El momento electoral no solo es la clave para identificar a los representantes que serán considerados como minoría parlamentaria, en sentido estricto, por haber obtenido un reducido apoyo en las urnas, sino también resultará igualmente decisivo para precisar si debemos hablar de *minoría* o de *minorías*, pues una u otra posibilidad vendrá dada por la fórmula electoral que se elija para transformar los votos obtenidos por cada candidatura en escaños y convertir, en definitiva, la votación en elección.

Existen dos modelos básicos de la fórmula electoral: la mayoritaria y la proporcional. Si bien es cierto que en ellos las minorías están destinadas a perder por definición y que, por el contrario, los partidos fuertes siempre resultan beneficiados, estos efectos se aprecian, con mayor intensidad, en el tipo mayoritario que en el proporcional.

La fórmula de asignación por mayoría atribuye los escaños en juego a los candidatos más votados, mientras que la fórmula de asignación proporcional atribuye los escaños adscritos a una circunscripción en proporción al número de votos obtenidos. Ello permite que una y otra se diferencien en el número de grupos políticos que potencialmente pueden quedar en situación de minoría parlamentaria, muchos menos en el mayoritario que en el proporcional.³

El sistema electoral elegido condiciona en gran medida la existencia de un mayor o menor número de grupos minoritarios. En el plano teórico el sistema mayoritario fomenta la aparición de una única minoría, mientras que el proporcional incrementa la presencia de distintas fuerzas minoritarias. Sin embargo, en la práctica, no se suelen reproducir los distintos sistemas en toda su pureza, por lo que en muchas ocasiones no es raro encontrar ciertos elementos que reducen considerablemente el pluralismo que inicialmente la existencia de una fórmula hacía presagiar.⁴

Así, el hecho de que los resultados electorales sean el punto de partida para reconocer qué grupos serán minoritarios en el Parlamento nos permite deducir que tal estatus será

¹ Escobar Martínez, Lina Marcela. *Las Minorías en la Democracia Constitucional*. Universitas, número 109. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2005, p. 583

² Requejo, Paloma. *Democracia Parlamentaria y Principio Minoritario*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000. p. 33

³ Requejo, Paloma. Op. cit., p. 37.

⁴ *Ibíd.* p. 39

meramente ocasional. La posición de inferioridad numérica que ocupan las minorías es una situación, en principio, transitoria y puede alterarse en un futuro no muy lejano. Desde este prisma, los integrantes del sector mayoritario o minoritario son potencialmente fungibles, pues pueden ver alterada su pertenencia a uno u otro grupo con ocasión de unas nuevas elecciones.

Todas nuestras minorías, ocasionales o permanentes, se definen, a partir de una posición de inferioridad numérica, resultado de unos comicios electorales, como contrapuestas a otra fuerza mayoritaria. Sin embargo, es evidente que no todos los grupos que cumplen tal requisito cumplirán la misma tarea en el órgano legislativo; es decir, su función variará según cuál sea la actitud que adopten respecto del Gobierno. Hay grupos numéricamente irrelevantes que deciden no prestar su conformidad a la política propugnada por la mayoría y realizar, por el contrario, una labor, institucionalizada o no, de oposición.⁵

3. PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS

Desde el momento en que los parlamentarios representan a toda la Nación, pero reflejando una pluralidad de intereses con virtualidad política suficiente como para ser representados, es evidente que la correcta realización de la función que corresponde al Parlamento exige la intervención de la representación en todos aquellos intereses, en cuanto que solo así se pueden considerar incorporadas aquellas funciones a la comunidad política representada.

Por este rasgo es misión de las normas procedimentales parlamentarias articular los mecanismos a través de los cuales se garantice y asegure la presencia activa y la participación de aquellos representantes. De estos hay unos, los que ostentan la mayoría en el Parlamento, que a través de esa mayoría tienen asegurada su participación en las funciones parlamentarias. Con ello el problema se define respecto de las minorías y se configura el procedimiento parlamentario como garantía del acceso de las minorías a la función parlamentaria.

Cabe precisar que, en este respecto, la participación de los representantes de todas las posiciones minoritarias en la formación de la voluntad de la cámara se asegura en todas y cada una de las etapas del procedimiento, en cuanto fases sucesivas pero dotadas de cierta autonomía, por cuanto las intervenciones de las minorías mantienen su sentido de representación, en las posiciones que defienden relacionadas con los intereses generales de la comunidad política.

Por ello, las normas del procedimiento regulan una pluralidad de mecanismos que se acomodan a cada fase de este y tienden a asegurar la participación de las minorías a fin de

⁵ *Ibíd.* p.41.

garantizar su presencia proporcional; por una parte, en la composición de los diversos órganos encargados de actualizar sus fases; y por otra se asegura también aquella participación mediante la reserva de tiempos prefijados para las intervenciones que garantizan la participación en el procedimiento de todas las fuerzas representadas, por pequeñas que estas sean.

Como todo procedimiento parlamentario, y cada una de sus fases, termina con un acto parlamentario que incorpora la voluntad del órgano a través de las mayorías que lo integran, los reglamentos de las cámaras suelen incorporar una serie de mecanismos que posibilitan la constancia y la presencia de las posiciones minoritarias que no han sido reflejadas en la voluntad mayoritaria del órgano y, de esta manera, desde el momento en que se elaboran los primeros informes y dictámenes sobre la materia que sea objeto del procedimiento, se suelen ir incorporando a estos las posiciones mantenidas por las minorías opuestas a la posición mayoritaria que recoge el dictamen; de manera que aquellas posiciones minoritarias no se pierdan en los primeros momentos del procedimiento y puedan ser reconocidas y defendidas hasta el momento de la votación final.

Hay incluso un momento en la vida del Parlamento que refleja muy claramente esta vinculación que tiene el procedimiento parlamentario con la incorporación al mismo de las fuerzas representadas en aquel: es la caducidad de los procedimientos en curso al disolverse las cámaras o expirar su mandato.⁶

4. LAS MINORÍAS EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

A lo largo de los años se ha ido asistiendo en el seno de las asambleas legislativas a una progresiva sustitución de la figura del parlamentario individual por la del grupo parlamentario, tanto en la composición y funcionamiento de los distintos órganos de las cámaras, como en el desempeño de diversas funciones significativas.⁷

Son los grupos, y no los parlamentarios singulares, los verdaderos artífices de la vida de las cámaras. Si se quiere acceder a los órganos y las funciones parlamentarias hay que pertenecer a un grupo. Por ello, el grado de protección con el que cuentan las minorías vendrá determinado por la rigidez o la flexibilidad de los criterios que se establezcan para la constitución y permanencia de los grupos parlamentarios y por la presencia de instrumentos correctores que confieran a determinados colectivos minoritarios un estatus y una operatividad similar a los que disfrutaban los grupos parlamentarios, sin serlo.

⁶García Martínez, María Asunción. *El Procedimiento Legislativo*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1987, pp. 49 – 50.

⁷Requejo, Paloma, op. cit. p. 55.

Con esta medida se potencia a unos partidos minoritarios que, sin necesidad de que haya una sintonía ideológica entre ellos, van a poder unirse para acceder a las ventajas que el ordenamiento confiere a los grupos parlamentarios. Sin embargo, se cierra la puerta a que los parlamentarios de un partido que haya conseguido gran número de escaños puedan formar varios grupos, algo perfectamente admisible, desde una mera perspectiva cuantitativa, pero no ideológica y de representatividad. Con ello se evitan posibles fraudes, contrarios a los intereses de las minorías, ya que la creación de estos grupos artificiales puede desembocar en la sobrerrepresentación de una misma fuerza política cuando participa en los distintos órganos y funciones de las cámaras.⁸

Así, si bien desde el pluralismo y la representatividad puede parecer procedente facilitar la creación de tantos grupos parlamentarios como se deseen, la organización y el trabajo en las cámaras desaconseja una fragmentación excesiva que pueda mermar su operatividad.

Cuanto más parlamentarios se requieran para formar un grupo, menos protección tendrán las minorías, pues se les niega la posibilidad de disfrutar de unas facultades solo reservadas a los grupos; por el contrario, si se flexibiliza el cumplimiento de tales requisitos o desde el principio se exige un número poco significativo para componer el grupo o, incluso, si se prevén alternativas a esa figura con un régimen parejo, más garantías habrá para las minorías. Por ello, la concreción del número de integrantes del grupo es uno de los aspectos que levanta más polémica.⁹

En el inciso 1.) del artículo 37° del Reglamento del Congreso de la República del Perú se señala como número mínimo seis congresistas: “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 seis congresistas.”¹⁰

No es obligatoria la pertenencia a un grupo determinado, pero con esta medida se pretende asegurar que todos los representantes gocen de un conjunto de facultades y ventajas que el Reglamento confiere a los grupos en torno a los que hacen girar la actuación de las cámaras, dejando de lado al parlamentario individual.¹¹

5. EQUILIBRIO ENTRE MAYORÍA Y MINORÍA

Si las decisiones dependieran del número de representantes elegidos, no tendría sentido deliberar, ni cambiar argumentos, ni estudiar proyectos de leyes en las comisiones, ni tener

⁸ *Ibíd.* p.57.

⁹ *Ibíd.* p.58.

¹⁰ Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial. Lima, 2008.

¹¹ Requejo, Paloma, op. cit. p. 61.

oficina propia ni esforzados horarios. Bastaría, en tal caso, con que asistiera un miembro de cada grupo parlamentario a las sesiones y, a través de una ponderación de su fuerza numérica, se adoptara, en un cuarto cerrado, sin escuchar alegatos contrarios de los otros grupos ni de la ciudadanía, la decisión que más conviniera.

Incluso este ejemplo resulta algo irreal, porque los representantes de los otros grupos no volverían a asistir, por cuanto se sentirían de más ya que sabrían, de antemano, el resultado.

En suma, bastaría, si se considera que la deliberación parlamentaria es una invitación a practicar la aritmética y a confrontar el número de votos que tiene cada quien, que vaya al parlamento solo un miembro, un delegado que represente al grupo mayoritario y que se encargue de anunciar, por sí mismo, la decisión que su grupo desea. Pero esta figura, que se aproxima mucho a la conducta antiparlamentaria ejercida como moneda corriente por algunas mayorías, solo sirve para hacer del parlamento una entidad vacía e inútil, sin contenido representativo y sin sentido institucional.

El primer consenso procedimental que se debe buscar, el primer gran acuerdo intergrupual está estrechamente vinculado al ejercicio de la dirección y administración de la cámara; atañe a la elección y la composición de la Mesa Directiva, la cual no debe ser monopolio de la mayoría, ni menos concebirse como propiedad de un partido político. Desde una perspectiva netamente institucional, la Mesa Directiva debería ser asumida (o reasumida) no como una Mesa Directiva “de la mayoría”, sino como una Mesa Directiva “de toda la cámara”.¹²

Aunque no es propiamente un mecanismo de protección de las minorías, sino un auténtico reflejo de la unidad procedimental que debe regir la plural deliberación parlamentaria, un mecanismo muy especial de consenso en el parlamento moderno es el logro de una composición plural de la Mesa Directiva de la cámara, la cual debería alinearse, además, con la obligada pluralidad y proporcionalidad que deben demostrar las Mesas Directivas de las comisiones legislativas permanentes.

Este precepto pluralista del “reparto proporcional” de los puestos de la Mesa Directiva —como primer requisito para la búsqueda de consensos— se explica, en primer lugar, porque la propia Mesa Directiva no es sino una comisión más del parlamento, como las demás comisiones. Su composición exige, por tanto, cierta proporcionalidad. Este principio, derivado (casi) del sentido común, considera a la Mesa Directiva como “Mesa de todo el Congreso”, que debe también propender a representar a sus integrantes.

Esta noción está muy aceptada y difundida en el Derecho Parlamentario y en los parlamentos modernos, cuyos reglamentos exhiben normas distintas para garantizar una Mesa Directiva lo más plural y representativa posible, consignando en ella a los principales grupos

¹² Planas, Pedro, *Derecho Parlamentario*. Ediciones Forenses. Lima, 1997, pp. 229-230.

parlamentarios que integran la cámara (o el Congreso). Esta Mesa de toda la cámara sustituye la tradicional Mesa de la Mayoría, cuyo enorme defecto consistió en “deformar la proporcionalidad de las elecciones a la Mesa con mecanismos que potencian las posibilidades de los partidos mayores e, incluso, garantizan al partido o partidos de la mayoría el dominio de sus decisiones”.¹³

Como indispensable complemento a este consenso institucional, encarnado por la Mesa Directiva, la distribución de la presidencia y de la Mesa de las comisiones deberá responder a este mismo principio y consignar, en conjunto, un marco de adecuada proporcionalidad, según acuerdo y distribución entre los diversos grupos parlamentarios. Por algo las comisiones son vistas como un mini pleno. Asimismo, a favor de esta distribución plural, debe recordarse que los programas de trabajo de las comisiones deben estar concatenados con el programa elaborado por la Junta de Portavoces y aprobado por el Pleno y cuyo cumplimiento debe vigilar y coordinar la Mesa Directiva de la cámara con las directivas de las comisiones. Es decir, la eficiencia misma de las comisiones exige cierta oculta competencia entre Mesas Directivas de las respectivas comisiones por cumplir con eficiencia y tolerancia con los encargos del Pleno.

Para este efecto, debe asegurarse una proporcionalidad inicial entre las presidencias de comisiones y luego, entre los cargos de la Mesa Directiva de cada comisión, los cuales serán de responsabilidad políticamente colegiada, con cargos que necesariamente deberán estar en manos de miembros que pertenezcan a distintos grupos parlamentarios. Es decir, hay un principio de doble pluralidad: pluralidad y proporcionalidad entre las presidencias de las comisiones y pluralidad estricta al interior de la Mesa Directiva de cada comisión.

Pero además, hay un principio cualitativo en la distribución de las presidencias de las comisiones. Esta distribución plural y proporcional debe evitar, no solo que impere el monopolio de un grupo político en las presidencias o directivas de las comisiones, sino también debe impedir que las más importantes comisiones puedan ser monopolizadas por el mismo grupo, alegando tener mayoría. La posición legítima sería, más bien, la contraria. Es costumbre, por ejemplo, en el Bundestag alemán, como en las Cámaras de los Comunes de Canadá y del Reino Unido, conceder la presidencia de la comisión de presupuesto (considerada la más importante de todas las comisiones) a un miembro del principal partido de oposición o, si fuere el caso, al mismo líder de la oposición.¹⁴

En la composición de las comisiones, sí existe un mecanismo de protección de las minorías. Se trata de un precepto común a casi todos los reglamentos parlamentarios europeos, que obliga —al momento de distribuir los miembros de las comisiones— a que todos los grupos parlamentarios tengan representantes en todas las comisiones: uno, al menos; y en condiciones de igualdad: con derecho a voz y voto. Es decir, para proteger a las minorías y

¹³ Op. cit. p. 230.

¹⁴ *Ibíd.* p. 241

garantizarles acceso y participación a todas las comisiones, se establece un principio de proporcionalidad relativa o corregida, que consiste simplemente en asegurar que, más allá de las proporciones aritméticas, todo grupo parlamentario, por su condición de tal, tenga representación en cada una de las comisiones.¹⁵

6. AGENDA PARA EL CONSENSO

Articular consensos entre los diversos grupos parlamentarios para formular la agenda es la primera norma. Puede ser perfectamente cierto que las bancadas asistan al debate con posiciones irreductibles, aunque los debates en el Congreso de los Estados Unidos y en los parlamentos europeos sí demuestran voluntad de transacción y conciliación, por lo que se aceptan enmiendas y correcciones a los proyectos iniciales.

¿Obedece esa voluntad de consenso a cierta lógica derivada de los mismos grupos parlamentarios que se han acostumbrado a buscar entre sí los consensos procedimentales iniciales? Es muy probable. Si el consenso procedimental se hace hábito en un parlamento, máxime cuando las minorías de hoy pueden ser las mayorías de mañana, esta conducta flexible tendrá una lógica proyección hacia aspectos sustantivos del debate, convirtiendo a la sociedad civil en un árbitro implícito entre las facciones parlamentarias. Al mismo tiempo, ello requiere reafirmar, en el escenario de la deliberación, los mecanismos de publicidad y el rol vigilante del periodismo, como testigo plural de las conductas, voluntades y posiciones esgrimidas.

Finalmente, la votación podrá ir con las mayorías, pero permitirá el juicio y contrapeso indispensables desde la opinión pública. Y, si se siguen procedimientos consensuales —incluyendo la forma de deliberación de las comisiones y el rol vigilante del periodismo, y la opinión pública— la mayoría ya no persistirá en su postura rígida inicial, sino que asumirá una posición más flexible, que surja de analizar y recoger los reparos y las posturas críticas que su propuesta inicial ha recibido a lo largo de su presentación y debate.¹⁶

Respecto del consenso procedimental —como los asuntos en discusión van y vienen del parlamento a la sociedad y de la sociedad al parlamento— la única fórmula para mantener vigente las preocupaciones del parlamento con las de la sociedad (y lograr identificarse con esta) consiste en tener en alto un mínimo de procedimientos internos de la cámara que eviten que prime —con tanta anticipación, anulando los resortes de deliberación y control del parlamento— la posición del grupo parlamentario mayoritario.

¹⁵ Planas, Pedro. *Derecho Parlamentario*. Ediciones Forenses. Lima, 1997, p. 242.

¹⁶ *Ibíd.* pp. 247 – 248.

Además, como el arma de la mayoría es el número, la operatividad del parlamento presupone proteger los derechos de las minorías parlamentarias, a fin de lograr un equilibrio al momento de la deliberación. Incluso, es preferible frustrar la voluntad de la mayoría parlamentaria antes que la de las minorías, como resguardo para evitar una “dictadura de la mayoría parlamentaria”. Esa protección a las minorías es especialmente importante. Como lo explica Ekkehart Stein, si “la mayoría está vinculada íntimamente al gobierno”, con ello podría correrse el riesgo, por cierta prisa impositiva, de atrofiar el funcionamiento del parlamento y desfigurar, a fin de cuentas, la esencia representativa y deliberativa del propio régimen democrático:

“Si no se protegiese a la minoría, la mayoría gubernamental podría transformar el parlamento en una cámara de resonancia del Gobierno. Podría aceptar sin discusión todos los proyectos legislativos que presentase el Gobierno, negar la palabra a los políticos de la oposición, aceptar solamente discursos sobre los éxitos del Gobierno o prohibir la publicidad de aquellos debates que le perjudicasen.”¹⁷

7. EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO

El obstruccionismo parlamentario consiste en el uso —formalmente respetuoso con los reglamentos de las asambleas legislativas— de cuantas facultades y procedimientos estos contienen. En la práctica, constituyen una aplicación deformada, debido a móviles partidistas, tendentes a impedir o retrasar la aprobación de ciertos acuerdos.

Sin embargo, el obstruccionismo no puede ser calificado, sin más, como un abuso que deba ser, en todo caso, perseguido y sancionado,. Dado el carácter eminentemente político de las instituciones en que se desarrolla, sus manifestaciones pueden reputarse lícitas, en cuanto sirven a las minorías para defenderse y denunciar ante la opinión pública las medidas que se intentan aprobar por la mayoría. Algunas de las prácticas a que luego se hará referencia constituyen un arma de los grupos de la oposición para hacer oír su voz públicamente e impedir ser ahogados por la voz y los votos (de otra forma aplastantes) de la mayoría.

Ahora bien, de la misma forma en la que se puede tachar de ilícito cualquier uso generalizado de las facultades concedidas por los reglamentos, tampoco puede oponerse reparo a que estos contengan medidas anti obstruccionistas; esto es, previsiones para garantizar que el legítimo uso de los resortes reglamentarios no se traduzca en una paralización de los procedimientos parlamentarios, de tal modo que imposibilite a la mayoría gubernamental la adopción de acuerdos. Con ello se demuestra que lo importante no es prohibir una y otra manifestación sino tratar de lograr un punto de equilibrio entre estas, de tal forma que la mayoría disponga de posibilidades efectivas para sacar adelante un programa, al tiempo que la oposición vea respetados sus derechos reglamentarios.

¹⁷ *Ibíd.* pp. 259 – 260.

Entre los recursos obstruccionistas más difundidos en el parlamentarismo occidental figuran el uso de numerosos turnos de palabra, procurando alargar al máximo la duración de cada uno de ellos; el requerimiento para comprobar la existencia de quórum; la presentación de numerosas enmiendas, incluso repetitivas o muy parecidas entre sí; el planteamiento de cuestiones incidentales; la petición de votación por llamamiento nominal, etc. Todas estas actuaciones suponen una prolongación de los correspondientes trámites o procedimientos parlamentarios y, con ello, una dificultad para que se puedan adoptar acuerdos respecto de los cuales existe confrontación entre distintas fuerzas políticas.

Por su parte, entre las medidas anti obstruccionistas deben citarse “la guillotina” aplicada en el Parlamento británico para obtener el cierre de una discusión, pasando, acto seguido, a las votaciones; y “el canguro” o procedimiento que autoriza al Speaker de la Cámara de los Comunes para seleccionar discrecionalmente entre todas las enmiendas presentadas las que deben someterse a votación, con el consiguiente decaimiento de las restantes. Para ello tiende a escoger las más representativas de las distintas posturas sobre el asunto en discusión. En otros parlamentos, la organización del debate, con distribución de turnos y tiempos por grupos parlamentarios, es utilizada como remedio anti obstruccionista.

En las Cortes Generales de España el obstruccionismo es muy esporádico y sin gran relevancia. El rigor de los procedimientos diseñados en los reglamentos del Congreso y del Senado ofrece pocas posibilidades para ello. El establecimiento de fuertes requisitos para plantear determinadas cuestiones y la severidad en el número y la duración de los turnos de palabra dificultan que los resquicios reglamentarios sean utilizados, como en otras latitudes, para provocar retrasos, cuando no paralizaciones, en la aprobación de las leyes y otros asuntos importantes.

No obstante lo anterior, y a título de ejemplo, puede citarse cómo en la tramitación del proyecto de autorización al Gobierno para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte se recurrió al artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de 1977, para provocar que fuese el Pleno y no la Mesa (con el consiguiente retraso) el que decidiese sobre la comisión competente para dictaminar la propuesta gubernamental.¹⁸

8. LAS MINORÍAS COMO ÓRGANO REPRESENTATIVO

El parlamento democrático es un órgano donde se adoptan decisiones conforme a la regla mayoritaria. Pero, además, es una institución donde han de verse representadas las distintas fuerzas políticas atendiendo a los resultados electorales que cada una haya obtenido. Esta presencia no solo ha de hacerse patente en el Pleno, sino también ha de encontrar su reflejo, por razones diversas, en otros órganos parlamentarios. En unos casos (presidencia, Mesa

¹⁸Santaolalla López, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 177 – 178.

Directiva, Junta de Portavoces), porque tienen atribuidas funciones vitales para la organización de un trabajo parlamentario en el que todos, mayorías y minorías, están llamados a participar y, en otros, porque ellos mismos han de entrar a decidir, realizando diferentes labores.

Lo que se pretende es no defraudar la voluntad expresada por los ciudadanos en las elecciones con una composición del Parlamento y de sus órganos que desvirtúe su representatividad, al no poder identificar en ellos a los distintos grupos que han obtenido, en mayor o menor medida, el apoyo del electorado. Si bien no todos tendrán el mismo peso a la hora de decidir, a todos se les debe conceder la oportunidad de intervenir en las discusiones que se susciten en los diferentes órganos parlamentarios y concurrir, de este modo, a la formación de su voluntad.¹⁹

9. LAS MINORÍAS EN LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LAS CÁMARAS

Los órganos rectores de la vida interna de las cámaras son los encargados de realizar una labor de impulso y dirección que contribuya al buen funcionamiento del Congreso. En algunos casos (Presidencia y Vicepresidencias) esta tarea se afronta desde una perspectiva técnica, destacando más en otros (Junta de Portavoces) su naturaleza política, al estar integrados por representantes de los distintos grupos parlamentarios para la defensa de sus respectivos intereses.

La participación de las minorías en estos órganos, en lo que respecta a su composición y al desarrollo de su actividad, resulta, a nuestro juicio, imprescindible, pues los reglamentos parlamentarios les confieren una serie de competencias que, más allá de la naturaleza instrumental —que en muchos casos se les quiere atribuir— pueden llegar a adquirir una importancia decisiva, condicionando la posición de las minorías en el Parlamento y en el trabajo diario que han de llevar a cabo.²⁰

A las minorías también se les puede proteger haciendo de la Mesa Directiva un órgano institucional en el que a través de su elección por mayorías cualificadas se llegue a un consenso en su composición y no una mera distribución por cuotas. De lo contrario, la Mesa Directiva se convertiría en un órgano político, difícilmente diferenciable de la Junta de Portavoces.

Una vez constituida la Mesa Directiva, sus decisiones, cuando el acuerdo no es posible, se adoptan por mayoría. En el supuesto de que las minorías estén presentes en su composición, la ausencia de voto ponderado —a diferencia de lo que ocurre en la Junta de Portavoces— supone una cierta preeminencia para la oposición que puede verse en cierta manera

¹⁹ Requejo, Paloma. Op. cit., pp. 65 - 66.

²⁰ *Ibíd.* p. 66.

“sobrerrepresentada”, tanto en la discusión como en el resultado final de la votación. Este fenómeno adquiere gran importancia allí donde obligatoriamente todos los grupos parlamentarios tienen su sitio en la Mesa Directiva y la realidad política es la de un Parlamento marcado por la fragmentación.

La participación de las minorías en las Mesas Directivas resulta necesaria para salvaguardar la debida neutralidad de un órgano que desempeña competencias no solo técnicas sino también con incidencia política. Por este motivo, sería aconsejable que reglamentariamente se establezcan los mecanismos que aseguren, si no una representación proporcional de las minorías en la composición de la Mesa Directiva, al menos la existencia de un consenso sobre aquellos que han de formarla, de tal modo que no se desvirtúe la dimensión institucional y objetiva que ha de regir el ejercicio de sus funciones.²¹

10. LAS MINORÍAS EN LAS COMISIONES

El incremento de la actividad legislativa hizo necesario racionalizar el trabajo parlamentario en aras de su eficacia y operatividad. Con esta finalidad aparecieron unos órganos parlamentarios: las comisiones. Estas persiguen agilizar el procedimiento legislativo mediante la preparación, en un marco más reducido, de las tareas que tendrá que afrontar posteriormente el Pleno. Así, las comisiones pasaron a aprobar proyectos de ley y a desarrollar tareas de fiscalización del Gobierno y su administración o de cualquier otro asunto de interés público.

La comisión es una fracción que se desgaja de un órgano representativo, como es el Pleno; por este motivo, no se puede privar a las minorías de su presencia en ella.²²

El Reglamento del Congreso peruano en su artículo 34º apartado cuarto indica que “... en la conformación de las comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de las directivas de las comisiones respeta la proporcionalidad de los grupos parlamentarios que componen el Congreso...”²³

La democracia es, sobre todo, procedimiento, exige que las cámaras actúen conforme al principio de la mayoría, pero respetando los derechos de la minoría y garantizando la publicidad. Estos requisitos son necesarios para la elaboración de la ley, pero también para la realización de casi todos los demás actos parlamentarios.²⁴

11. PROTECCIÓN CONTRA LAS MAYORÍAS

²¹ Requejo, Paloma. Op. cit., pp. 74 - 75.

²² *Ibíd.* pp. 83-86

²³ Reglamento del Congreso de la República. Lima, 2008. Edición Oficial.

²⁴ Escobar Martínez, Lina Marcela. Op. cit., p. 593.

Así como pretendemos que las elites parlamentarias y partidarias estén sujetas a control por el pueblo y las bases de las agrupaciones políticas, también es necesario, dice Delgado Guembes, “que exista algún control en el seno mismo del parlamento. El sustento de estos mecanismos de control es la protección a los derechos de las minorías, esto es, a los grupos parlamentarios cuyos partidos no alcanzaran la mayoría de curules en el parlamento”.²⁵

Entre los métodos o procedimientos para conseguir el respeto a los derechos de las minorías en el parlamento los más notables son:

1. Definición del estatuto de los grupos parlamentarios
2. Reconocimiento de la Junta de Portavoces como órgano para tomar decisiones consensuadas.
3. Democratización de los partidos
4. Renovación parcial del parlamento

Así como en el parlamento se defiende a las minorías, los ciudadanos debemos protegernos contra las minorías gubernamentales. Parafraseando al maestro Delgado Guembes podríamos afirmar que la usurpación de la soberanía supone una violación y una liquidación de principios. El pueblo posee la última decisión en cuanto soberano pero cada individuo es dueño de su destino político; si no, la democracia es inexistente.

De lo que se trata, entonces, es de no repetir irreflexiva o interesadamente que el parlamento peruano es la garantía, la única, contra la tiranía. Las mayorías parlamentarias pueden ser reas de tiranía, tanto como lo pueden ser los presidentes de una república.

Dos son, pues, las áreas que exigen nuestra acción para maximizar en lo posible nuestra influencia política: Primero, la relativa a nuestra acción individual; y segundo, la vinculada a los mecanismos de participación colectiva popular.²⁶

Conclusiones

- El proceso parlamentario es la garantía del acceso de las minorías a la función parlamentaria.
- Las minorías parlamentarias deberían encabezar las labores del control parlamentario, ejerciendo tanto la presidencia de las comisiones investigadoras, así como de comisiones principales, como las de Presupuesto o Fiscalización.

²⁵ Delgado Guembes, César. *Qué Parlamento Queremos*. p. 426.

²⁶ Delgado Guembes, César: Op. cit. p. 311.



- El Reglamento del Congreso debería señalar ciertos mecanismos que aseguren, si no una representación proporcional de las minorías en la composición de la Mesa Directiva, al menos la existencia de un consenso sobre aquellos que han de formarla.
- Los grupos parlamentarios deberían aprobar sus propios estatutos, desde el principio del periodo parlamentario, y señalar expresamente las labores que cumplen sus portavoces y también sus integrantes, respecto, tanto del Pleno como de las comisiones.

Bibliografía

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Constitución Política del Perú*. Edición del Congreso de la República. Lima. Setiembre, 2009.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Reglamento del Congreso de la República*. Congreso de la República. Lima, marzo de 2008. Edición Oficial.

DELGADO GUEMBES, CÉSAR. *Qué Parlamento Queremos*. Cultural, Cuzco S.A. Editores. Lima, 1992.

ESCOBAR MARTÍNEZ, LINA MARCELA. *Las Minorías en la Democracia Constitucional - El Caso Español*. Universitas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma de México. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/825/82510917.pdf>

GARCÍA MARTÍNEZ, MARÍA ASUNCIÓN. *El Procedimiento Legislativo*. Publicación del Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Madrid, 1987.

PLANAS, PEDRO. *Derecho Parlamentario*. Ediciones Forenses. Lima, 1997.

REQUEJO, PALOMA. *Democracia Parlamentaria y Principio Minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 2000.

SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO. *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional. Madrid, 1984.