LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO:

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

I. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

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

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

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

1.1. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

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

Argumentos a favor:

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

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

Argumentos en contra:

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

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

[1] Ángel L. Sanz Pérez. «La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios» en..
[2] Ángel L. Sanz Pérez. *op cit.* P 336

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

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

1.2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DEL PARTIDO POLÍTICO

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

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

Argumentos a favor:

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

Argumentos en contra:

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

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

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

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

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

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

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

Argumentos a favor:

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

Argumentos en contra:

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

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

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

- No siempre se da una correspondencia jurídica y formal entre la estructura partidaria resultante de un proceso eleccionario y la conformación de los grupos políticos en el parlamento. En algunos casos, existe la posibilidad de que un representante se inscriba en un grupo parlamentario en la condición de asociado o incorporado.
- Un argumento más contundente para reprochar la teoría organicista es la posibilidad que contemplan los parlamentos para que los representantes puedan conformar un nuevo grupo parlamentario, a partir de la sumatoria de sus miembros, a efectos de cumplir con el número mínimo de representantes, conformando así un nuevo grupo parlamentario[4].

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

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

1.2.3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ASOCIACIONES

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

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

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

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

[4] Artículo 37, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República del Perú: «Si no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.»

[5] Ángel L. Sanz Pérez. O*p cit. p.* 336.

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

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

Según el autor, la naturaleza jurídica asociativa es la posición doctrinal que mejor explica la realidad jurídica de los grupos parlamentarios, debido a que un grupo de parlamentarios deciden, adoptando un nombre, poner en común su estatus de parlamentarios para cumplir una función de índole parlamentaria, lo cual responde al significado actual de las asociaciones, tal y como ha configurado este derecho el Tribunal Constitucional Español. [7]

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

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

Argumentos a favor

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

Argumentos en contra

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

[7] El autor señala las siguientes sentencias: STC 11/1981, del 8 de abril; STC 67/1985, de 24 de mayo; STC 36/1990, de 1 de marzo
[8] «Artículo 2: Toda persona tiene derecho: […] A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.»
[9] «Cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes»

II. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

2.1. DEFINICIÓN

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

2.2. CARACTERÍSTICAS

El desarrollo de los grupos parlamentarios como instancias de trabajo y toma de decisiones al interior del parlamento está relacionado con el proceso de democratización que sufrieron los parlamentos, en tal sentido comparten algunos elementos comunes que definen sus características. Así Cesar Delgado Guembes[12] señala:

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

2.3. FACULTADES

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

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

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

[10] Planas Pedro, *Derecho Parlamentario.* Lima Ed. Forense. 1997, p. 130.
[11] Fernández Segado, Francisco. *El sistema constitucional,* p. 603.
[12] Delgado Guembes, Cesar. *Manual del Parlamento.* Congreso de la República-AECID. Lima, 2012. P. 138
[13] Ramírez, Manuel. «Teoría y práctica del grupo parlamentario». En *Revista de Estudios Políticos*, 11, 1979, p. 11.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[14] Ibíd.

III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

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

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

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

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

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

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

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

[15] Manuel Pardo funda la «Sociedad Independencia Electoral», que, bajo la consigna de llevar a un civil al poder, se convierte en el precedente del primer partido político moderno que se funda en el Perú: el Partido Civil.
[16] Artículo 177.- Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamente elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, arregla su economía, sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.

preferentemente, entre los integrantes de las comisiones específicas y a propuesta del respectivo grupo parlamentario».

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

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

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

> *LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS*
>
> *ARTICULO 112°,- Para constituir un Grupo Parlamentario, se requiere de la participación de por lo menos tres Senadores. Ningún Senador podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.*
>
> *ARTICULO 113°.- La inscripción de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los diez días siguientes a la instalación del Congreso en Primera Legislatura Ordinaria, mediante escrito dirigido a la Mesa Directiva del Senado. En el mencionado documento, deberá señalarse la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Senadores que eventualmente puedan sustituirle.*
>
> *ARTICULO 114°,- Los Senadores que, conforme a lo establecido en el artículo precedente no estén integrados en un Grupo Parlamentario, en el plazo señalado, quedarán incorporados al Grupo Mixto,*
>
> *ARTICULO 115°.- Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la Legislatura a un número inferior al mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2. EN LA ACTUALIDAD

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

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

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

3.3. EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA VIGENTE

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

> *Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas:*
>
> *Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas.*
>
> *Si no lograran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.*
>
> *En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.*
>
> *Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.*
>
> *Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros.*
>
> *Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento.*
>
> *Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.*

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

En un trabajo anterior del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios sobre la autonomía del Congreso, hemos establecido que la autonomía administrativa del Parlamento tiene que ver directamente con su administración que, en el caso peruano, se denomina Servicio Parlamentario, en concordancia con el Artículo 26º del Reglamento del Congreso. Se dijo en aquella oportunidad que la "autonomía administrativa viene a ser la facultad que tiene el Parlamento para contar con sus propios aparatos burocráticos de apoyo".

Corresponde entonces ahora adentrarnos en el desarrollo de esta temática, viendo un poco el panorama de la región latinoamericana y la realidad nacional y determinar si la carrera administrativa en el Parlamento coadyuva a que éste fortalezca o aminore, según sea el caso, la independencia que debe caracterizarlo frente a otras instituciones del Estado.

NOCIÓN

Las diversas Constituciones Políticas dotan a sus Parlamentos de la facultad de autonormar y regular su organización, funciones y procedimientos. En el caso peruano esta atribución está señalada en el artículo 94º de la Constitución Política y permite que el Congreso pueda dictar sus normas en cuanto a organización interna. Esta especificidad, genera lo que la doctrina llama "administración parlamentaria". Es el Parlamento capaz de configurar y dirigir su aparato administrativo. De ahí que, como sostiene Piedad García Escudero, letrada de las Cortes Generales de España, "La Administración Parlamentaria es funcional y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado especialmente del gobierno, quedando únicamente sometida a los órganos directivos de las propias Cámaras"[1]. En mérito a ello, corresponde a los Parlamentos, en forma exclusiva, el diseño de sus órganos de dirección, la definición de su estructura organizativa, las normas de reclutamiento de personal, las normas de progresión en la carrera, la provisión de los medios materiales económicos para su funcionamiento y en, general, toda regulación necesaria para que esta administración cumpla con su misión de prestar apoyo administrativo y asesoramiento a los órganos parlamentarios. A todo esto se le denomina administración parlamentaria.

[1] Tomado del material del curso on line "Asesores Parlamentarios", módulo 4, página 8, impartido por la Fundación CEDDET y el Congreso de los Diputados de España, año 2005.

PRINCIPIOS QUE INSPIRAN A LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

A este respecto, debe decirse que las normas que el Parlamento peruano ha expedido en relación a su administración son muy escasas y no ayudan a determinar integralmente si la administración del Congreso peruano se inspira o no en determinados principios. Por ello, recurriremos a la doctrina especializada y la legislación comparada para tratar de proponer estos principios en el marco del ordenamiento jurídico nacional.

Sobre la base de estos referentes (doctrina y legislación comparada) hemos encontrado que la administración parlamentaria se nutre de principios que pueden ser diferenciados en principios sustantivos y principios adjetivos o de organización. En los primeros, se encuentran los principios de imparcialidad, neutralidad y eficacia; y, en los segundos, se encuentran los relativos a la manera de organizar la administración, tales como los principios de jerarquía, de especialización funcional, de coordinación, de desconcentración y de delegación administrativa.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

A este respecto, el Artículo 38º del Reglamento del Congreso establece que es finalidad del Servicio Parlamentario el desarrollo y ejecución imparcial de las actividades, servicios y productos institucionales. Doctrinariamente, el principio de imparcialidad implica que la actuación administrativa no debe estar influida por intereses económicos y sociales o cualquier tipo de preferencias discriminatorias. Es decir, no solo en la ejecución de los servicios de apoyo administrativo o asesoramiento, sino también las decisiones administrativas que a nivel de gestión y en el marco de su competencia puedan tener los órganos administrativos del Parlamento, principalmente los que tienen la condición de órganos de alta dirección, tales como la Oficialía Mayor, la Dirección General Parlamentaria, la Dirección General de Administración y la Oficina de Auditoría Interna.

Ahora bien, no obstante que este principio es implícito e inherente a la condición de funcionario público, no todas las legislaciones nacionales la han regulado expresamente en lo que al Parlamento se refiere. En República Dominicana, la Ley Nº 02-06 de Carrera Administrativa del Congreso Nacional, contiene en su artículo 2º los principios que rigen la carrera en la función pública administrativa en el Congreso, regulando de manera expresa el principio de imparcialidad. Efectivamente, dicha norma establece que la función pública en el Congreso nacional está regida por un conjunto ordenado y sistemático de principios fundamentales que constituyen la esencia del régimen jurídico que la rige y define el principio de imparcialidad como ***"la obligación de todo agente de carrera del Congreso Nacional, actuar con absoluta imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa que se le haya conferido".***

En el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de España, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta el 27 de marzo de 2006, se establece en el Artículo 58º, relativo a deberes de los funcionarios de las Cámaras, el deber al estricto, imparcial y diligente cumplimiento de las obligaciones propias del puesto o cargo que ocupen los funcionarios.

De igual forma, el Estatuto del Personal de la Cámara de Diputados de Chile, contempla en su Artículo 52º la obligación de los funcionarios de la Cámara de mantener en todas sus actuaciones funcionarias absoluta imparcialidad.

En la Ley Marco del Empleo Público del Perú, Ley Nº 28175, también se consagra el principio de imparcialidad para toda la Administración Pública. Se señala como uno de los principios que rigen el servicio civil, el de imparcialidad, por el cual la función pública y la prestación de servicios públicos se ejerce sin discriminar a las personas y sin realizar diferencias.

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD

De acuerdo con este principio, la actuación administrativa de los funcionarios y servidores del Parlamento no debe estar influida por intereses económicos y sociales o cualquier tipo de preferencia discriminatoria. Sin embargo, es pertinente anotar que esta neutralidad en la gestión de la administración parlamentaria se sujeta a las disposiciones o lineamientos que establezcan los órganos directivos del Parlamento, tales como la Mesa Directiva o el Consejo Directivo, que necesariamente tienen una orientación política como resultado de su conformación.

La Ley de la Carrera Administrativa del Congreso Nacional, de República Dominicana, define, en el literal q) del Artículo 2º, relativo a los principios fundamentales de la función administrativa en el Congreso, que la neutralidad garantiza un conjunto de deberes y obligaciones inherentes a las funciones puestas a cargo del agente para que sean ejercidas con neutralidad, independencia e imparcialidad. Se trata entonces de un concepto estrechamente vinculado a la neutralidad, sobre la que ya hemos hablado líneas arriba.

En el Estatuto Funcionarial de la Asamblea Nacional de Venezuela, no se menciona expresamente este principio. Sin embargo, el Artículo 40º de esta norma legal, establece como una prohibición de los funcionarios del Parlamento el de "realizar propaganda político partidista en el complejo de edificios y demás dependencias de la Asamblea Nacional en el lugar de trabajo o durante el ejercicio de sus funciones".

En la legislación peruana, solamente la Ley Nº 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública y el Reglamento del Congreso legislan sobre este principio. En la Ley de Ética de la Función Pública se establece como un deber del servidor público la neutralidad, entendida como el deber de actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones demostrando independencia a sus vinculaciones con personas, partidos políticos o instituciones. En el Reglamento del Congreso se hace una referencia tangencial a este principio cuando en el Artículo 38º se establece que la finalidad del Servicio Parlamentario es "el desarrollo y ejecución imparcial y **políticamente neutral** de actividades, servicios y productos institucionales (…)".

PRINCIPIO DE EFICACIA

Conforme a este principio, la eficacia es la exigencia de obtener un resultado que se corresponda con los objetivos que la organización ordene. Supone, a decir, de Piedad García Escudero, una relación de adecuación entre los fines que se persiguen y los medios que se utilizan.

Este principio es típico de toda la Administración Pública e implica perseguir como resultado el interés general y un óptimo aprovechamiento de los medios y recursos en la obtención de tal fin. Tiene que ver entonces con procurar a la administración parlamentaria de un personal cuyo reclutamiento se sustente en la meritocracia y su capacidad de gestión.

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General establece como uno de los principios del procedimiento administrativo, el de eficacia. Señala que, por este principio, los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Este principio implica la existencia de un conjunto de agentes subordinados unos a otros que prolongan el poder administrativo a lo largo de toda la Administración. Mediante este principio la organización administrativa se estructura sobre la base de una ordenación vertical entre los distintos órganos que la conforman, estableciéndose entre ellos una relación de superioridad y subordinación, según la posición que ocupan dentro de la organización. Aunque el Reglamento del Congreso no se refiere a este principio expresamente, el Artículo 28º lo mantiene implícito cuando establece que "El servicio parlamentario del Congreso cuenta con la organización que reconoce el Estatuto del Servicio Parlamentario, el mismo en el que se define los órganos, competencias y titulares de la estructura orgánica, (…)". A la cabeza de esta estructura orgánica se encuentra la Oficialía Mayor.

PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Este principio supone la división de tareas entre la pluralidad de personas que componen la organización administrativa para conseguir los objetivos institucionales. No obstante, debe considerarse que un referente obligatorio para delinear esta división de tareas lo tenemos en el Artículo 26º del Reglamento del Congreso cuando establece que el ámbito de organización y trabajo relativos a la asesoría y apoyo administrativo lo constituye el servicio parlamentario, con lo cual, enmarca una primera división de tareas en la que se ubica la asesoría parlamentaria y el apoyo administrativo.

PRINCIPIO DE COORDINACIÓN

Mediante este principio las tareas de las distintas unidades administrativas se distribuyen racionalmente con la finalidad de conseguir un funcionamiento más eficaz. En las administraciones de los distintos parlamentos, independientemente de si son unicamerales o bicamerales, es claro que el trabajo de la Administración Parlamentaria se desarrolla en dos campos: el administrativo y el parlamentario, de ahí que incluso la tipología de la estructura organizativa, no obstante las variedades que puede presentar, tiene de todas maneras a esos dos campos (el administrativo y el parlamentario) como los referentes obligatorios a partir de los cuales se establece el diseño organizacional del Parlamento.

PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN

Mediante este principio, se logra en la organización administrativa el traspaso de competencias y, por consiguiente, de decisiones, desde unos órganos a otros. De esta manera se busca que el aparato administrativo sea más eficiente porque se tiende a la especialización y a la solución de los problemas sin necesidad de recurrir a la más alta instancia administrativa. El Artículo 62º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, consagra y define este principio de la siguiente manera:

"Artículo 62.- Presunción de competencia desconcentrada

62.1. Cuando una norma atribuya a una entidad alguna competencia o facultad sin especificar qué órgano a su interior debe ejercerla, debe entenderse que corresponde al órgano de inferior jerarquía de función más similar vinculada a ella en razón de la materia y de territorio, y, en caso de existir varios órganos posibles, al superior jerárquico común".

(…)".

PRINCIPIO DE DELEGACIÓN ADMINISTRATIVA

La delegación administrativa permite la transferencia revocable de la facultad de ejercicio de determinada o determinadas competencias, realizada por la autoridad que tiene originariamente la competencia (delegante) a otra autoridad u órgano (delegado), pero reteniendo el delegante la titularidad de las competencias. En este sentido, cabe señalar que el Artículo 67º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, consagra este principio y, entre otras disposiciones, establece que "los actos administrativos emitidos por delegación indican expresamente esta circunstancia y son considerados emitidos por la entidad delegante".

MODELO ORGANIZACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

No está demás señalar que básicamente los Parlamentos son instituciones públicas y como tales tienen una estructura rígida en su composición, aunque debe reconocerse que el modelo de la administración del Parlamento peruano no puede atribuírsele rigidez en términos absolutos, sino que tiene un modelo organizacional sustancial, sustentado en cuatro unidades orgánicas (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Dirección General de Administración y Auditoría Interna) a partir de la cual, teniendo como máxima autoridad administrativa al Oficial Mayor, pueden hacerse modificaciones de acuerdo con la política administrativa que los órganos parlamentarios directivos quieren implementar al Congreso, tal como ha ocurrido desde la entrada en vigencia del Reglamento del Congreso.

Sin embargo, una pregunta que salta a la vista es: ¿Es adecuado este modelo organizacional a la realidad del Congreso peruano, teniendo en consideración que al poner al Oficial Mayor como máxima autoridad, se convierte a esta autoridad en el conducto ordinario y permanente de todos los requerimientos de la organización, tanto los de índole parlamentario como los de carácter

administrativo? El aspecto negativo del actual modelo reposa en la enorme carga laboral de la Secretaría General (denominada por tradicionalismo Oficialía Mayor) que se genera y que imposibilita que este funcionario pueda conocer de manera eficiente todos los aspectos que involucra la gestión, más aún si se tiene en cuenta la dedicación exclusiva que importa la gestión de los procesos operativos parlamentarios y el asesoramiento a la Mesa Directiva y órganos parlamentarios. Para tratar de responder a esta pregunta, se ha hecho una pequeña indagación sobre cómo funciona el modelo organizacional de la administración parlamentaria en diversos países de la región. Presentamos a continuación, el siguiente cuadro (Cuadro Nº 01):

PARLAMENTO – PAÍS	SECRETARIA GENERAL ASUME FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y PARLAMENTARIAS	SECRETARÍA GENERAL SOLO FUNCIONES PARLAMENTARIAS[2]
Chile Cámara de Diputados Senado	 x x	
México Cámara de Diputados Senado	 x	 x
Costa Rica (unicameral) Asamblea Legislativa	 x	
Panamá (unicameral) Asamblea Nacional	 x	
Venezuela (unicameral) Asamblea Nacional		 x
Colombia Cámara de Representantes Senado		 x x
Brasil Cámara de Diputados Senado	 x	 x
Uruguay Cámara de Representantes Cámara de Senadores	 x x	
República Dominicana Cámara de Diputados Senado		 x x

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

[2] En este modelo organizacional, la gestión administrativa está a cargo de un Director General Administrativo o Secretario en Asuntos Administrativos que depende directamente del Presidente o Mesa Directiva o equivalente.

Las funciones de la administración de un Parlamento se estructuran fundamentalmente en dos: la parlamentaria y la administrativa. La primera es de apoyo y asesoramiento institucional a los órganos parlamentarios, función típica de las administraciones parlamentarias; y, la segunda, la función administrativa es la que despliega como cualquier organización pública (recursos humanos, logística, tecnologías de la información, auditoría, entre otros) aunque con determinadas peculiaridades que surgen de la capacidad del Parlamento de autonormar sus procesos operativos.

Es importante mencionar, que a diferencia de otras legislaciones, el Reglamento del Congreso peruano sí hace una clara definición de las funciones, en términos generales, del Servicio Parlamentario. Así, el Artículo 26º del Reglamento señala que "En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario".

Para algunos tratadistas, como Piedad García Escudero, la función de consulta y asesoramiento a los órganos parlamentarios es primordial porque garantiza la correcta aplicación de los procedimientos regulados por el Reglamento y otras normas internas.

FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Cuando nos referimos al funcionamiento de la administración parlamentaria, estamos enfocándonos en una administración en sentido dinámico, en ejercicio de funciones. En este sentido, consideramos que el funcionamiento de toda administración parlamentaria y su nivel de eficiencia o, en su caso, ineficiencia, reposa en tres pilares:

1. Un marco normativo que dote al personal de la posibilidad de una carrera en la administración parlamentaria;
2. El diseño organizacional de dicha administración; y
3. La capacidad de gestión del personal.

MARCO NORMATIVO Y CARRERA

Como cualquier organización, la administración del Parlamento está integrado por personas, agrupadas según el modelo organizacional, la especialidad de las tareas, su grado de complejidad y el nivel de responsabilidad en las mismas. A ello, se agregan algunas características singulares, propias del trabajo en el parlamento, y que la diferencian de la generalidad de la Administración Pública, tales como la necesidad de independencia y neutralidad con respecto al poder político que impera, por su propia razón de ser, en el Poder Legislativo. En esta parte, es oportuno, transcribir, los comentarios del profesor José Tudela Aranda, catedrático de la Facultad de

Derecho de la Universidad de Zaragoza, quien en un artículo publicado en la revista "50+1" de la Sociedad de Derecho Parlamentario de Chile[3], manifiesta lo siguiente:

"El momento de cerrar la reflexión sobre la Administración parlamentaria es el adecuado para reiterar la llamada de atención sobre el valor y la necesidad de la independencia y neutralidad de la misma. Independencia y autonomía son conceptos diversos. Es cierto que, en alguna medida, la primera está ligada a la segunda. Pero son dos conceptos perfectamente separables. La autonomía es necesaria para la independencia pero en absoluto la garantiza. Y la independencia/ neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. En ningún caso deben olvidarse en este punto las diferencias entre la Administración debida a un poder ejecutivo y la parlamentaria. Las diferencias no se encuentran en una autonomía que permite mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las respectivas funciones públicas. La diferencia se encuentra en la pluralidad del mando, permítase la expresión. La Administración en el Parlamento se debe, por igual, a todos los Grupos Parlamentarios y Diputados presentes".

De lo expuesto, es razonable que las normas que regulen el trabajo del personal de la administración parlamentaria configuren un régimen especial y, es por ello, que la mayoría de parlamentos en el mundo, tienen aprobadas normas especiales de carrera en la administración parlamentaria, que no son las mismas que las rigen en el resto de la Administración Pública. Véase, a manera de ejemplo, el siguiente cuadro (Cuadro Nº 02):

PARLAMENTO	*RÉGIMEN ESPECIAL*	*MARCO NORMATIVO*
Ecuador	✓	Ley Orgánica de la Función Legislativa Arts. 19, 20, 28, 29, 30, 31, 158, 159, 161, 167 Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional
México	✓	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Mexicanos Arts. 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados. Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República.
Uruguay	✓	Estatuto del Funcionario de la Comisión Administradora del Poder Legislativo. Estatuto del Funcionario de la Cámara de Senadores.
		Ley 9 de 1994, que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo.

[3] Revista "50 + 1", primer número año 2012, aparece publicada en el sitio web de la Sociedad de Derecho Parlamentario de Chile, en la siguiente dirección electrónica: *http://www.derechoparlamentario.cl*

Panamá	✓	Ley 12 de 1998 que crea el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo. Resolución Nº 178 del 30.06.10 por el cual se aprueban modificaciones al Reglamento de Administración de Recursos Humanos y se autoriza el ordenamiento de un Texto Único.
Chile	✓	Ley Nº 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Arts. 2, 3, 3-A, 66, 66-A, 66-B, 68. Ley Nº 19.297 introduce modificación a la Ley Nº 18.918. Estatuto de Personal de la Cámara de Diputados. Reglamento del Personal del Senado.
España	✓	Art. 72.1 Constitución Política Acuerdo del 27 de marzo de 2006, adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, por el que se aprueba Estatuto del Personal de las Cortes Generales.
República Dominicana	✓	Ley Nº 02 – 06 de Carrera Administrativa del Congreso Nacional
Argentina	✓	Ley Nº 24.600 Estatuto y Escalafón para el personal del Congreso de la Nación y Normas Reglamentarias.
Venezuela	✓	Estatuto Funcionarial de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

En el caso del parlamento peruano, el Artículo 28º del Reglamento del Congreso establece que el servicio parlamentario cuenta con la organización que reconoce el Estatuto del Servicio Parlamentario, el cual debe ser aprobado por el Pleno del Congreso. Desde la entrada en vigencia del Reglamento del Congreso hasta la actualidad no se ha llegado a aprobar dicho Estatuto, constituyéndose en una tarea pendiente por desarrollar, sobre todo en la actual coyuntura en la que se aprobado la Ley del Servicio Civil con la razonada exclusión del Congreso, el cual debe aprobar una norma propia para su personal de carrera.

EL DISEÑO ORGANIZACIONAL

La administración de un parlamento se sustenta, además, en el diseño organizacional que él mismo se ha dado. No proviene de la ley ni por mandato de otro poder del Estado, sino que, por la autonomía que le es consagrada constitucionalmente, es determinada por el propio parlamento. Siendo esta característica típica en los distintos parlamentos nacionales, el diseño organizacional debe tener como parámetro la forma cómo se organizan las administraciones de otros

parlamentos para brindar los servicios y el soporte que se requiere para que puedan cumplir con sus fines constitucionales, no debiendo soslayarse además el carácter unicameral del parlamento peruano.

En el Cuadro Nº 01 que hemos elaborado para el presente trabajo, advertimos que los modelos o diseños organizacionales tienen una estructura orgánica más o menos similar, con unidades orgánicas cuyas tareas se relacionan a la actividad puramente administrativa y de control interno (dirección de administración, logística, recursos humanos, recursos tecnológicos, auditoría interna o contraloría interna, entre otros) y otras unidades orgánicas relacionadas a los procesos operativos con los cuales se desarrollan las funciones constitucionales y reglamentarias del Parlamento (dirección parlamentaria o prosecretaria parlamentaria, diario de debates, transcripciones, biblioteca, entre otros). A ellas deben agregarse las unidades orgánicas que se han creado en los últimos años para disminuir la desventaja con respecto al Ejecutivo en cuanto a la cantidad y calidad de información que se requiere para la toma de decisiones (centro de investigaciones, centros de estudios, etc.,) y para acercar el Congreso hacia la ciudadanía (centro de representación, participación ciudadana, canal y radio del parlamento, entre otros).

No obstante la similitud referida, es importante destacar que también existen grandes diferencias en cuanto a lo siguiente:

El grado de rigidez o flexibilidad de la estructura orgánica. Por ejemplo, el diseño organizacional y la estructura de la administración del Senado de República Dominicana se encuentran previstos íntegramente en el Reglamento (Artículos 69, 118, 119, 120, 121, 122, 123). En el caso peruano, no se puede decir que la organización administrativa del parlamento es rígida, aunque tampoco es del todo flexible, ya que solo prevé a las cuatro unidades orgánicas a partir de las cuales se diseña el modelo y estructura de la organización (Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Gerencia General y Auditoría Interna) (Artículos 28, 38, 39, 40 y 41 del Reglamento)[4].

La asignación de funciones administrativas y parlamentarias o solamente funciones de índole parlamentarios al secretario general es también otra diferencia. El Cuadro Nº 01 consigna claramente que la mayoría de parlamentos le atribuyen al secretario general (oficial mayor en el caso peruano) funciones en los ámbitos administrativo y parlamentario (Cámara de Diputados y Senado de Chile, Cámara de Representantes de México, Panamá), pero también se aprecia que no son pocos los parlamentos que solamente le otorgan funciones parlamentarias al secretario general, atribuyendo a otro funcionario las de carácter eminentemente administrativo (Senado mexicano, Asamblea Nacional de Venezuela, Senado dominicano).

El modelo peruano en estos términos es atípico, por cuanto si bien se asemeja a aquellos modelos organizacionales en los que el secretario general tiene funciones administrativas y parlamentarias,

[4] Consideramos que el criterio adoptado por el Reglamento del Congreso del Perú es el apropiado en la medida que le otorga a los órganos parlamentarios de dirección administrativa (Consejo Directivo, Mesa Directiva) la posibilidad de adecuar el diseño organizacional a las prioridades y lineamientos que ellos acuerden.

contiene un elemento diferenciador: dependen de él otras unidades orgánicas tales como Participación Ciudadana, Fondo Editorial, la Oficina de Defensa de las Leyes. En los modelos típicos la secretaria general solo tiene bajo su dependencia a la secretaria general adjunta en asuntos parlamentarios o prosecretaría y la secretaría general adjunta en asuntos administrativos o dirección general de administración, no teniendo ninguna otra unidad orgánica bajo su cargo. En otras palabras, sobre estas dos últimas unidades orgánicas reposa toda la administración del parlamento. No ocurre lo mismo en el caso peruano.

No puede decirse con certeza si las administraciones de los parlamentos que asignan funciones administrativas y parlamentarias al secretario general son más eficientes o no que aquellas administraciones en los que solo el secretario general tiene competencia en asuntos parlamentarios. Sin embargo, creemos objetivamente que, en el caso peruano, en el que la Oficialía Mayor tiene además de las funciones administrativas y parlamentarias, las que corresponden a otras unidades orgánicas que dependen directamente de él, como Protocolo, Fondo Editorial, Participación Ciudadana, Prevención y Seguridad, su capacidad de dirección y gestión se pueden afectar por la excesiva carga laboral y no ser eficiente.

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN

La gestión de la administración parlamentaria depende de la existencia de una norma de carrera en el servicio, del diseño organizacional y también de la capacidad de su funcionariado para cumplir con sus objetivos y metas, siempre con la misión de prestar apoyo administrativo y asesoramiento a la organización parlamentaria.

Nos hemos referido a los dos primeros (norma especial y diseño organizacional) y toca ahora tratar de desarrollar lo referente a la capacidad de gestión de su personal, lo cual tiene que ver con su preparación (fortalecimiento de conocimientos) y con su experiencia de trabajo.

Respecto de lo primero, es claro que los parlamentos a nivel general han experimentado una complejidad en sus actividades, que los lleva a la necesidad de buscar funcionarios con conocimientos especiales sobre determinada materia (por ejemplo, en materia de finanzas, planeamiento estratégico, entre otros), escapando lógicamente al tradicional perfil jurídico de los asesores y letrados. En esta parte, es conveniente transcribir la opinión del profesor José Tudela Aranda, catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y letrado de las Cortes de Aragón[5], quien sostiene lo siguiente:

"Son diversos los que han sido denunciados por la doctrina en las contadas ocasiones en las que se ha prestado una atención singular a este tema. Alguno de ellos parecen recurrentes. Así, entre otros, se ha resaltado como frecuente la carencia de gestores especializados, más allá de los necesarios conocimientos jurídicos. Los parlamentos contemporáneos son estructuras administrativas complejas con un número de trabajadores elevado y con presupuestos significativos. La gestión de las mismas exige enfoques de gestión pública especializada. Ello es

[5] Op.Cit. página 104.

compatible con la subordinación de esa gestión a los objetivos fundamentales de la Administración parlamentaria, pero la existencia de personal con conocimientos específicos de gestión parece hoy una necesidad indiscutible".

Es preciso entonces que los niveles de especialización y tecnificación se acrecienten, de forma tal que la administración parlamentaria coadyuve a los órganos parlamentarios en la consecución de los fines políticos y constitucionales que les corresponde y que la gestión administrativa recaiga en los trabajadores de carrera con la debida y permanente capacitación.

Por otro lado, resulta también importante destacar, para elevar las capacidades del personal, lo enriquecedor del intercambio de experiencias. Un servidor del Congreso que, además de la debida y permanente capacitación, tuviera la posibilidad de conocer cómo funcionan otros parlamentos, ganaría mucho en su experiencia laboral y tendría la capacidad de proponer eventualmente mejoras a su propio trabajo. El parlamento peruano tiene suscrito varios convenios de colaboración con otros parlamentos de la región, por lo que sería pertinente considerar en el presupuesto institucional recursos para generar la posibilidad de que el personal pueda desarrollar dichos intercambios.

EL RECESO PARLAMENTARIO

SUMARIO

I. DEFINICIONES.- II. ANTECEDENTES.- III. EL RECESO PARLAMENTARIO EN EL PERÚ.- IV. EL RECESO PARLAMENTARIO EN LA NORMATIVIDAD VIGENTE.- V. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECESO PARLAMENTARIO.- VI. FINALIDAD DEL RECESO PARLAMENTARIO: UNA PROPUESTA.- VII. CONCLUSIONES.- VIII. ANEXOS.- IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. DEFINICIONES

El receso parlamentario hace referencia a un tiempo determinado en el devenir del trabajo parlamentario, que puede expresarse en términos concretos, como lo define la Cámara de Diputados de Chile, "periodo que media entre dos legislaturas, usualmente el mes de febrero"[1] o en términos más amplios como en la definición que realiza la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos.

Receso del Congreso

I. Receso proviene del latín *recessus*; vacación, suspensión temporal de actividades en los cuerpos colegiados, asambleas, etc. También se utiliza para referirse al tiempo entre un periodo ordinario y otro. Congreso tiene su raíz en *congressus*; de *congredi*, caminar juntos, reunirse; en este último sentido, reunión de personas para deliberar sobre algún negocio. Edificio donde los legisladores celebran sus sesiones. Con arreglo a algunas Constituciones de España e Hispanoamérica, cuerpo legislativo compuesto de personas nombradas directamente por los electores.

El equivalente de receso en otros idiomas es: inglés, *recess*; portugés, *separação*. Asimismo, congreso en inglés es, *congress*; en francés, *congrès*; en alemán, *kongreβ*; en italiano, *congresso* y en portugués, *congresso*, aunque debe aclararse que en Europa se utiliza la palabra *parlamento* para designar a este órgano legislativo.

[1] Glosario de la Honorable Cámara de Diputados de Chile.

> Podemos definir el receso del congreso como el lapso durante el cual el parlamento interrumpe su funcionamiento integral como órgano colegiado, asumiendo cada uno de sus componentes actividades que renuevan su percepción de las demandas sociales, y estudiando y redactando proyectos legislativos. Corresponde a la Comisión Permanente u órgano afín, durante dichos recesos, atender las funciones de naturaleza formalmente legislativa…[2]

I. ANTECEDENTES

Si bien es cierto que el receso parlamentario hace referencia al tiempo que deja de funcionar el Parlamento, cabe formularse algunas preguntas como: ¿fue siempre así?, ¿qué razón de ser tiene?. Para responder a estas interrogantes, nos remontaremos a los inicios del parlamentarismo.

- EN EL PARLAMENTO INGLES

Si a los americanos podemos atribuirles el presidencialismo moderno, así como a los franceses la doctrina de la separación de poderes, sin dudas es factible asignar a los ingleses el aporte del parlamentarismo al mundo como forma para organizar un Estado. Evidentemente se trata de una institución que se ensayó durante siglos para tener la forma que hoy ostenta; sin embargo, una constante en su trayectoria es su funcionamiento a intervalos, es decir, en periodos legislativos, entre los que media un tiempo determinado durante el cual el parlamento deja de funcionar, ya sea por cuestiones electorales o por la forma de organizar el trabajo parlamentario, tiempo al que denominamos *receso parlamentario.*

Arturo Pellet Lastra nos remonta a los inicios del parlamento ingles, el 15 de junio de 1215, cuando el Rey Juan *Sin Tierra* firmó la Carta Magna, por la que aseguraba que ninguna ayuda financiera podía ser exigida en el futuro sin el consentimiento del Consejo del Reino. Este consejo en virtud del apartado 14 de la Carta Magna, se componía de arzobispos, obispos, abades, condes y barones, a los que se les debía citar por carta uno por uno cuando el rey requiriese de recursos para el reino; se sumaban a ellos los terratenientes que eran convocados por el *sheriff*. Este Consejo Real, abierto a las jerarquías de la nobleza y al clero, se abre finalmente al pueblo, conformado por los denominados “hombres libres” cuarenta y nueve años después, cuando por mandato del rey se ordena a los *sheriffs* para que promovieran la elección de no solo dos caballeros por condado, sino también la de dos

[2] CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. *1997-1998.* México.

ciudadanos por cada ciudad y dos burgueses por cada burgo. Al consejo así convocado se le denomina por primera vez como ***parliament.***

En palabras de Pellet Lastra, *"este parlamento se reunía brevemente dos o tres veces al año, limitándose a tratar los asuntos para los cuales el rey –y solo el rey- los había convocado. Si bien es cierto que debatían los asuntos sometidos a su consideración, la principal función de la asamblea era otorgar el consentimiento para la creación o modificación de tributos y contribuciones*".[3]

Hasta finales del siglo XVII, el parlamento era disuelto y pocas veces prorrogado una vez que cumplía con la función de otorgar fondos al rey, pues era este el único que lo convocaba y señalaba el motivo de la convocatoria tantas veces como creía conveniente, el cual invariablemente estaba relacionado con la necesidad de cubrir los gastos de la Corte y de la guerra.

El mismo continúa y nos dice que "… e*n todos esos años no había ninguna regla que fijara la duración del periodo de sesiones. Era éste obviamente indeterminado y podía ser de un mes u once años como ocurrió por ejemplo bajo el Reino de Isabel I. Las reglas de periodicidad se establecieron en 1664"*.

Finalmente el mismo autor nos señala una fecha y un documento donde se define la periodicidad de las reuniones: "*Las reglas de periodicidad se establecieron en la última etapa de la lucha del poder parlamentario. En 1664 la* Trienal Act *decidió que los lores y comunes debían reunirse cada tres años y en 1694 otra ley acortó los intervalos fijando la regla de reunirse una vez por año*".

II. EL RECESO PARLAMENTARIO EN EL PERÚ

El antecedente más antiguo de las consideraciones que se hacían sobre el receso en las actividades parlamentarias del Perú se encuentra en la Constitución de Cádiz. Como ya se advirtió,[4] este documento ejerció notable influencia, no solo para la conformación de las repúblicas americanas independientes, sino también para la elaboración de sus textos constitucionales y el funcionamiento de sus instituciones.

- ANTECEDENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CADIZ

[3] PALLET LASTRA, Arturo. *El Poder Parlamentario*. *Su origen, apogeo y conflictos*. Buenos aires: Ed Abeledo Perrot. Pág. 21
[4] REYNAGA ALVARADO Yimy. *Mirada histórica sobre la admisibilidad y los requisitos de las proposiciones de ley*. En *Cuadernos Parlamentarios*. III. 2011, pág. 16

La Constitución de Cádiz se promulga el 19 de marzo de 1812, 697 años después (casi siete siglos) de la aprobación de la Carta Magna,[5] 38 años después de la conformación del primer Congreso Continental Americano[6] y 21 años después de la aprobación de la primera constitución de Francia, en la que se contempla la conformación de la Corte General del Rey. Sin dudas, a lo largo de la historia la experiencia española contaba con muchos referentes y antecedentes previos para organizar el trabajo del parlamento, de ahí que desde un inicio, además de la convocatoria por el rey para la constitución de las Cortes, se contemplaba la autoconvocatoria, señalando fechas precisas, como lo indica el texto de dicho documento:

> *Art. 106.*
>
> *Las sesiones de las Cortes en cada año durarán tres meses consecutivos, dando principio el día 1º, del mes de Marzo.*
>
> *Art. 107.*
>
> *Las Cortes podrán prorrogar sus sesiones cuando más por otro mes, en sólo dos casos: primero, a petición del Rey; segundo, si las Cortes lo creyeren necesario por una resolución de las dos terceras partes de los Diputados.*

De la lectura del articulado se deja entrever que el periodo de receso de las Cortes corresponde a los meses que se encuentran entre junio y febrero, incluyéndolos. Cabe anotar que las sesiones podían prorrogarse por un mes más, por lo que pudiera sesionarse incluso en el mes de junio

Se debe destacar que durante este tiempo las Cortes contaban con una *diputación permanente* con funciones específicas que no son materia del presente estudio.

- **EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL PERÚ**

Las primeras menciones que se hacen en nuestro ordenamiento jurídico constitucional al receso parlamentario datan de la Constitución de 1823.

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1823

Esta Constitución, en su artículo 53, contempla como periodo de reuniones del Congreso cada año, iniciando el 20 de setiembre, hasta por tres meses consecutivos, pudiendo ampliarse hasta por un mes más cuando los dos tercios de los diputados existentes así lo consideren.

[5] En una breve ceremonia en los prados de Runnymede, entre Windsor y Staines, junto al Támesis, en presencia del ejercito de los barones y acompañado por Langton, Juan estampó su sello real en el documento originario del constitucionalismo inglés, el 15 de junio de 1215. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO Miguel. *La Magna Carta: Realidad y Mito del Constitucionalismo Pactista Medieval***.**

[6] Primer Congreso Continental, En una reunión de representantes de doce de las diecisiete colonias de Gran Bretaña en Norteamérica, en el otoño de 1774.

Es necesario precisar que la Constitución no señala expresamente qué instancia deberá avocarse a los temas referidos al Congreso cuando este se encuentre en receso; sin embargo, para oportunidades específicas señala al Senado para pronunciarse en los casos siguientes:

- La limitación del Poder Ejecutivo de no poder mandar personalmente la fuerza armada sin consentimiento del Congreso o, en su receso, sin el del Senado. (artículo 81)
- El uso de la fuerza armada en el caso de alguna revolución declarada en el interior de la República, que procederá con el acuerdo del Congreso o, en su receso, con el del Senado. (artículo 167)
- Igualmente para el uso de la milicia cívica en casos de invasión o traspaso de límites provinciales en situación de revoluciones. En estos casos procederá con el acuerdo del Congreso o, en su receso, con el del Senado. (artículo 170)
- Similar es el caso de del uso de la Guardia de la Policía para los casos de revolución declarada o de invasión, para lo que precederá el acuerdo del Congreso o, en su receso, el del Senado. (artículo 172).

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1828

Esta constitución si señala, claramente los días en los que iniciarán sus sesiones ambas cámaras

> *Art. 34º.- Las dos Cámaras se reunirán el veinte y nueve de Julio de cada año, aún sin necesidad de convocatoria. Sus sesiones durarán noventa días útiles continuos, que podrán prorrogarse por treinta días más a juicio del Congreso.*

Además crea un órgano de gobierno para que remplace al Congreso, mientras no se encuentra en reunión, es decir, en receso, constituyendo así el antecedente más remoto de la Comisión Permanente.

> *Art. 92º.- En receso del Congreso habrá un Consejo de Estado compuesto por diez Senadores elegidos por ambas Cámaras con pluralidad absoluta.*

De sus funciones, que no son materia del estudio, cabe destacar que suple fundamentalmente al Senado en funciones electivas, de control y acusación y de autorizaciones al gobierno en temas graves, pero sin atribuciones legislativas.

EN LA CONSTITICIÓN DE 1834 y 1839

Las constituciones de 1834 y de 1839 repiten casi textualmente lo que dice su antecesora, en cuanto al periodo de funcionamiento del Congreso. Así, el artículo 35 dice:

> *Las dos Cámaras se reúnen el 29 de julio de cada año, aun sin necesidad de convocatoria. Sus sesiones duran noventa días útiles continuos, que pueden prorrogarse por treinta días más a juicio del Congreso*.

Esto se produce a diferencia de la Constitución de 1839, que modifica la fecha de inicio de sesiones del parlamento para el 28 de julio.

Ambas normas contemplan igualmente la existencia de un órgano denominado *Consejo de Estado*, compuesto por dos consejeros de cada uno de los departamentos, los cuales serían elegidos por el Congreso de dentro o fuera de su seno, con funciones específicas para desempeñarlas mientras dure el receso parlamentario, tanto atribuciones del Congreso o del Senado. Sin embargo, cabe anotar el progresivo aumento de funciones, en el primer caso la facultad de examinar la Cuenta General de la República y el Presupuesto (Inciso 9 articulo 103) y en el segundo, además de la función de levantamiento de inmunidad de los parlamentarios (Artículo 46), la función de consultoría (dictamen) sobre los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, ambos mientras el Congreso se encuentre en receso (Inciso 11 artículo 103).

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1856

La constitución de ese año frasea de distinta manera el mandato para el trabajo legislativo, distinguiendo por primera vez entre un periodo ordinario, que en ningún caso excedería de cien días, y otro extraordinario, de menor duración.

> *"Art. 48º.- El Congreso se reunirá ordinariamente cada año el 28 de julio; y extraordinariamente cuando sea convocado por el Poder Ejecutivo.*
>
> *La duración del ordinario no excederá de cien días perentorios: la del extraordinario podrá ser menor, terminado el objeto de su convocatoria."*

Sin embargo, no hace referencia al receso parlamentario, ni a ninguna institución que resuma o remplace las funciones del parlamento mientras este no se encuentre en funciones. No se consideró al Consejo de Estado.

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1860

Esta norma recoge los mismos términos de su predecesora para regular el periodo de trabajo del Congreso, estableciéndose así iguales condiciones para el denominado receso parlamentario.

> *Artículo 52.- El Congreso ordinario se reunirá cada dos años el 28 de julio, con decreto de convocatoria o sin él; y el extraordinario, cuando sea convocado por el Poder Ejecutivo.*

> *La duración del Congreso ordinario será de cien días útiles; el extraordinario terminará, llenado el objeto de la convocatoria; sin que, en ningún caso, pueda funcionar más de cien días útiles.*

Retoma la naturaleza de la institución del Consejo de Estado, pero esta vez con un nombre distinto, *la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo*, con similares atribuciones que los anteriores, sin atribuirle la facultad de legislar durante el receso parlamentario.

EN LA CONSTITUCION DE 1867

Esta constitución señala como inicio de sesiones el 28 de julio de cada año (artículo 50) y la duración del Congreso ordinario de noventa días naturales y perentorios. Indica además que la duración del extraordinario en ningún caso sería de más de cuarenta y cinco días naturales (artículo 51).

Lo resaltante de esta norma es que, al igual que la Constitución de 1856, no hace referencia al receso parlamentario, ni a ninguna institución que resuma o remplace las funciones del parlamento mientras este no se encuentre en funciones. No contempló la vigencia del Consejo de Estado y tampoco la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo.

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1920

Siguiendo con la tradición, señala como inicio del Congreso Ordinario todos los años el 28 de julio, correspondiéndole funcionar cuando menos noventa días en el año y ciento veinte días cuando más.

El Congreso Extraordinario sería convocado por el Poder Ejecutivo cuando lo juzgue necesario, no pudiendo funcionar más de cuarenta y cinco días naturales. Los congresos extraordinarios tenían las mismas facultades que los Ordinarios; dando preferencia a los asuntos que hayan sido materia de la convocatoria. (Artículo 78).

Respecto del receso parlamentario, esta carta política y las constituciones de 1856 y 1867 no contemplan ninguna instancia de gobierno o control, o de legislación mientras dure el receso parlamentario. Esta vez se menciona al Consejo de Estado pero con una naturaleza distinta, ya que sus miembros provienen del Ejecutivo, son nombrados por el Consejo de Ministros y aprobados por el Senado y sus funciones son señaladas por ley, así como los casos en los que el gobierno deseará escuchar su opinión (artículo 134).

Sin embargo, cabe señalar la facultad de cada Cámara para elegir todos los años una o más comisiones a propuesta del Presidente, para que durante el receso dictaminen sobre los asuntos que hayan quedado pendientes (artículo 100).

EN LA CONSTITUCION DE 1933

Sostiene que el Congreso se instala todos los años el 28 de julio con convocatoria del Poder Ejecutivo o sin ella. La legislatura ordinaria tiene una duración de ciento veinte días naturales (artículo 107) y el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede convocar al Congreso a legislatura extraordinaria. En el decreto de convocatoria se fijan las fechas de instalación y de clausura o debe convocar al Congreso a legislatura extraordinaria cuando lo pida la mitad más uno de los miembros expeditos del Congreso. En este caso, la legislatura termina cuando lo resuelva el Congreso (Artículo 108).

Respecto del receso parlamentario, resalta tan solo la obligación de sesionar simultáneamente ambas cámaras debido a que ninguna podía funcionar durante el receso de la otra. (artículo 112) así como que solo durante el receso del Congreso, el Poder Ejecutivo podía conceder indulto a los condenados por delitos político-sociales (artículo 123, inciso 22). Y señala que en el caso de vacancia de la Presidencia de la República, el Congreso elegiría Presidente para el resto del período presidencial y, si estuviera en receso, debería reunirse en sesiones extraordinarias para el solo efecto de elegirlo y recibir su juramento (artículo 147).

EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979

Es la Constitución del 1979 la que delinea el trabajo del parlamento en los términos actuales, puesto que por primera vez se habla de dos legislaturas al año, que debían realizarse a convocatoria de los presidentes de las respectivas cámaras. La primera legislatura comenzaría el 27 de julio y terminaría el 15 de diciembre. La segunda se abriría el primero de abril y termina el 31 de mayo.

Respecto de la legislatura extraordinaria, debía efectuarse a iniciativa del Presidente de la República o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada cámara. En dicha convocatoria, se debía fijar la fecha de iniciación y la de clausura y se establecía que sólo se debería tratar los asuntos materia de la convocatoria. Su duración no podía exceder de 15 días (artículo 168).

Es necesario señalar que, después de mucho tiempo, se vuelve a mencionar a una instancia que funciona durante el receso parlamentario, esta vez subsumido en un artículo que hace referencia a la composición del Congreso.

> *Artículo 164.-El Congreso se compone de dos Cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente.*

Las funciones se señalan escuetamente en la Constitución y más bien se desarrollan en el Reglamento del Congreso de la República, materia que no corresponde desarrollar aquí. Sin

embargo cabe resaltar que por primera vez se expresa constitucionalmente la facultad del Presidente de la Comisión Permanente para promulgar una ley en caso de que el Presidente del Congreso no pueda hacerlo (artículo 193).

Además de ello, la Constitución en referencia señala que las leyes de carácter tributario que sean necesarias para procurar ingresos al Estado deben votarse independientemente y antes de la Ley de Presupuesto. Los créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas se tramitan ante el Congreso en igual forma que la Ley de Presupuesto; o, en receso parlamentario, ante la Comisión Permanente. En este último caso, se señala el número de votos requerido para su aprobación, conforme a los dos tercios de sus miembros (artículo 199).

III. EL RECESO PARLAMENTARIO EN LA NORMATIVA VIGENTE

- **En la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República**

Para poder referirnos al lapso de tiempo denominado receso parlamentario, primero se ha identificado el periodo ordinario de sesiones del trabajo legislativo. Como se ha constatado a lo largo de la historia constitucional del país, dicho lapso ha sido expresado formalmente en las diversas constituciones (ver Cuadro 1), Sin embargo, en la Constitución Política vigente no se encuentra mención expresa alguna, tan solo se señala el inicio de la legislatura de manera indirecta, cuando se hace referencia a la obligación del Presidente de la República para asistir al Congreso cuando se instala la Primera Legislatura Ordinaria Anual, a efectos de dirigir su mensaje al Congreso (inciso 7 del artículo 118).

Por ello tenemos que recurrir al Reglamento del Congreso, que en virtud del artículo 94 de la Constitución Política, precisa sus funciones y define su organización y funcionamiento. Así, esta norma identifica el período parlamentario que comprende desde la instalación de un nuevo Congreso elegido por sufragio popular, hasta la instalación del elegido en el siguiente proceso electoral. Tiene una duración ordinaria de cinco años; sin embargo, puede durar un tiempo menor tratándose de un nuevo Congreso elegido como consecuencia de la disolución del anterior por el Presidente de la República (artículo 47).

Asimismo, señala el período anual de sesiones que comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año (artículo 48) y establece dos períodos ordinarios de sesiones dentro del período anual de sesiones, el primero que se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre, y el segundo que se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio (artículo 49).

En tal sentido resulta evidente, por deducción, el tiempo identificado como receso parlamentario, claro, en caso de que no se produzca una sesión extraordinaria de por medio. La Constitución Política para tales lapsos de tiempo encarga funciones a la Comisión Permanente, institución de larga data, como se vio a lo largo de la vida parlamentaria del país en la que se ha denominado Consejo de Estado o Comisión Permanente, pero que se ha obviado en algunas constituciones y desarrollado en otras. Sin embargo, en esta oportunidad destaca porque se señala, entre otras cosas, la potestad de ejercitar la facultad legislativa que el Congreso le otorgue, que hasta entonces no se había señalado con tal precisión, señalando además las limitaciones que en materia normativa debía observar (artículo 101).

Podría citarse como una particularidad más de esta comisión la de sustituir las funciones del Pleno, cuando este es disuelto y en tanto que se elige a un nuevo Congreso, tiempo denominado como interregno parlamentario. (artículo 135 de la Constitución Política y artículo 42 del Reglamento del Congreso)

Asimismo, se menciona que durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas para su aprobación, la cual requiere el voto de los tres quintos del número legal de sus miembros.

PRORROGAS Y AMPLIACIÓN DE LAS LEGISLATURAS.

No obstante el señalamiento del periodo ordinario de sesiones del Congreso como una forma de organizar las actividades en el Parlamento, ha sido una práctica frecuente ampliar las legislaturas, como se muestra invariablemente en cada legislatura ordinaria durante el periodo legislativo 2006-2011 (Véase el Cuadro 2) o convocar a legislatura extraordinaria, interrumpiendo así el receso parlamentario.

V. NATURALEZA JURÍDICA DEL RECESO PARLAMENTARIO

ANTECEDENTE

Para proponer adecuadamente la naturaleza jurídica del receso parlamentario, es necesario remitirnos al marco jurídico más inmediato sobre el tema, debido al escueto tratamiento normativo que actualmente se le da. Dicho marco lo encontramos en la Constitución Política de 1979, en el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 10 de diciembre de 1987, y en el Reglamento de la Comisión Permanente del Congreso, aprobado el 15 de diciembre de 1980.

La Constitución Política de 1979 establece, por un lado, las fechas comprendidas entre el 27 de julio y el 15 de diciembre y entre el 1 de abril y el 31 de mayo como legislaturas ordinarias:

Artículo 168

Los Presidentes de las Cámaras convocan al Congreso a legislatura ordinaria dos veces al año. La primera legislatura comienza el 27 de Julio y termina el 15 de Diciembre. La segunda se abre el primero de Abril y termina el 31 de Mayo.

Por otro, lado esa normativa asocia directamente el receso parlamentario con la Comisión Permanente en los siguientes términos: "La Comisión Permanente funciona durante el receso del Congreso" (artículo 164) y el Reglamento de la Comisión Permanente complementa el tema, señalando: "Cuando se convoque a Legislatura Extraordinaria, se interrumpirá sólo parcialmente el receso parlamentario; la Comisión Permanente continuará funcionando; pero no se ocupará de los asuntos materia de la convocatoria a dicha legislatura" (artículo 1 del Reglamento de la Comisión Permanente).

De la lectura conjunta de dichas normas se desprende que el receso parlamentario *in stricto sensu* se refiere al periodo que media entre legislaturas ordinarias cuyas fechas corresponderían desde el 16 de diciembre hasta el 31 de marzo y desde el 1 de junio hasta el 26 de julio, las cuales podían acortarse o suspenderse en merito de la ampliación de la legislatura o la convocatoria a una legislatura extraordinaria.

Cabe anotar que ello implica en términos efectivos la suspensión tan solo de las sesiones plenarias; las demás instancias continúan sus actividades durante el receso legislativo y en el marco del denominado año legislativo, como lo señala taxativamente el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Artículo 107

Las comisiones ordinarias tienen carácter permanente y funcionan durante el receso de la legislatura.

A ello se sumaba que la elección de los miembros de las comisiones ordinarias se producía para todo el periodo legislativo (artículo 92 del Reglamento de la Cámara de Diputados) y la Directiva de la Comisión era elegida por un año legislativo (artículo 94).

EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1993 Y EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO VIGENTE.

La Constitución Política se ocupa del tema para señalar aspectos tangenciales y el Reglamento del Congreso lo hace para indicar el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículos 42 y 43) sin entrar a precisar su naturaleza. En tal sentido, el receso parlamentario se establece al descontar un plazo de los días que son considerados como parte de la legislatura ordinaria, que para el caso estaría comprendido entre los días 16 de diciembre y 28 de febrero (cuando corresponda) y entre el 16 de junio y el 27 de julio inclusive (artículos 48 y 49), sin que medien ampliaciones o legislaturas extraordinarias.

No obstante lo señalado, existe dificultad para señalar la fecha exacta del inicio de la legislatura y el final del receso parlamentario, ya que por mandato constitucional debía iniciarse cuando el Presidente de la República concurra para dar su mensaje obligatorio al Congreso el 28 de julio de cada año,[7] hecho que sucede invariablemente desde 1839; sin embargo, el Reglamento del Congreso, como ya se señaló anteriormente, indica como fecha de instalación de la legislatura e inicio del periodo anual de sesiones, el 27 de julio de cada año.[8]

En tal situación, el Congreso debiera instalarse o iniciar el periodo anual de sesiones el 28 de julio, coincidiendo con el mensaje presidencial, como lo estipula la Constitución Política, o, en su defecto, el Presidente debía venir a dar su mensaje el 27 de julio de conformidad con lo señalado en el Reglamento del Congreso, lo que constitucionalmente no correspondería.

Resulta así una suerte de contradicción o imprecisión que -en opinión- podría superarse si el Presidente del Congreso no cierra la sesión de instalación, dejándola abierta hasta el día siguiente, cuando se efectúa el mensaje presidencial.

Por otro lado, es necesario destacar que el receso parlamentario tiene efectos básicamente para las sesiones plenarias del Congreso, debido a que el Reglamento del Congreso señala al Pleno como única instancia que se reúne en periodos ordinarios de sesiones, no obstante de señalar esta característica de reunión (en sesiones) para la Comisión Permanente y las Comisiones, pero no necesariamente en periodos ordinarios (artículo 51). Se suma además la consideración reglamentaria del "periodo anual de sesiones del Congreso", el cual se inicia el 27 de julio de un año y finaliza el 26 de julio del siguiente, como una pauta para organizar el trabajo parlamentario que no involucre las sesiones plenarias. Y finalmente es conveniente señalar el antecedente en el Reglamento de la Cámara de Diputados, desarrollado expresamente en este apartado.

En tal sentido, los congresistas tienen la obligación de asistir a las sesiones de los otros órganos del Congreso que no sean el Pleno, como la Comisión Permanente cuando sean miembros, las Comisiones a las que pertenezcan, y la Mesa Directiva, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces (inciso A del artículo 23).

---

[7] **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República**:[…] 7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

[8] **REGLAMENTO DEL CONGRESO. artículo 10. Sesión de Junta Preparatoria e Instalación del Congreso**. Reunido el Pleno del Congreso el 27 de julio, el Presidente procede a la instalación del respectivo período anual de sesiones y del primer período ordinario de sesiones, citando a los Congresistas para la sesión solemne de asunción del cargo de Presidente de la República a realizarse el día 28 de julio.

Los Presidentes de las Comisiones Ordinarias deben presentar hasta en un plazo no mayor de 30 días después de terminada la segunda legislatura ordinaria, un informe de la labor realizada (artículo 36)

Se suma a ello el deber que tienen los Congresistas de mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales durante los cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo, denominada como la *semana de representación;* atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población; fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Otra responsabilidad es participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple (inciso K del artículo 23).

VI. FINALIDAD DEL RECESO PARLAMENTARIO.

Como se ha visto a lo largo del texto, el receso parlamentario está vinculado al periodo de trabajo de los parlamentos y hace referencia a los momentos en los que este no se encuentra convocado y reunido en asamblea para deliberar sobre los asuntos que le son inherentes. De igual modo hemos visto que a lo largo de la historia los periodos de receso parlamentario son constantes y le suceden a los periodos de trabajo legislativo, es decir, no hemos visto parlamentos convocados o reunidos durante largos periodos de tiempo, salvo casos muy excepcionales. A estas alturas cabe ensayar algunas respuestas a las preguntas inicialmente formuladas.

¿Esto fue una forma inevitable de organizar el trabajo parlamentario?

- Al principio sí, debido a la naturaleza de la representación de origen estamental, la cual debía ser renovada periódicamente en concordancia con las expectativas de los representados en cierta forma vinculados.

- La reunión o funcionamiento de los parlamentos no obedecía a una periodificación preestablecida constitucionalmente, sino tenía su origen en la convocatoria realizada por el soberano para temas muy puntuales. Una vez absueltos estos, los parlamentos eran disueltos.

- Hasta antes de la modernidad, las distancias geográficas entre los lugares de procedencia de los representantes y los centro de congregación de los parlamentos

para la realización de las asambleas o plenarias eran muy sentidas, especialmente por las limitaciones tecnológicas y la precaria infraestructura disponible. A manera de ejemplo citaremos las penurias que tuvieron que pasar los representantes a las Cortes de Cádiz, tanto de la misma España como de las provincias de ultramar: algunos murieron en el intento u otros simplemente no pudieron llegar por adversidades circunstanciales, sociales, climáticas, económicas, etc.

Sin embargo, estas observaciones en la actualidad no cuentan con mayor asidero. Entonces formularemos la pregunta: ¿Cuál es la necesidad de periodificar el trabajo parlamentario?. Tal vez el parlamento podría funcionar como cualquier institución pública, ciñéndose a los calendarios anuales con los descansos típicos de que dispone la administración pública.

Para responder la pregunta ha sido necesario elaborar un cuadro comparativo de los periodos de trabajo de los parlamentos de América del Sur, distinguiendo entre parlamentos bicamerales y unicamerales, para encontrar singularidades o establecer algún tipo de patrón. Destaca el hecho de que la gran mayoría contempla desde tres hasta seis meses de receso parlamentario, excepto en el caso de Ecuador y Venezuela, cuyos periodos de receso parlamentario corresponden a dos meses del año. (Ver cuadro 4-1 y 4-2)

Merece tratarse separadamente el caso del Parlamento de los Estados Unidos de América, donde el periodo de dos años, para el cual se elige cada Cámara de Representantes, se conoce como legislatura o congreso. Esa Cámara inicia actividades el 3 de enero de cada año y concluye el 3 de enero al mediodía del siguiente año. De acuerdo con la Constitución, el Congreso debe reunirse por lo menos una vez al año, y en la enmienda 20ª se dispone que tales reuniones anuales se inicien el 3 de enero. En la práctica, el periodo anual de sesiones llega a extenderse todo el año. Así lo muestra un cuadro que recoge la extensión del periodo de sesiones y fechas de clausura del Parlamento entre 1971 y 1981 (Ver Cuadro 5).

Se podría afirmar el hecho de que en los parlamentos latinoamericanos todavía se mantiene el esquema de trabajo de antaño, el mismo que ha ido ampliándose progresivamente, sin cambiar la naturaleza que inicialmente tuvo.

Ese esquema, ¿obedece alguna lógica en particular?. Esta pregunta nos puede proporcionar alcances sobre la naturaleza del receso parlamentario. José Cevasco Piedra, ex Oficial Mayor del Congreso entre 1993 y 2002, (2006-2007), ensaya una interesante respuesta en un artículo que publicó en un diario local y que titula “El Receso Parlamentario ¿para qué?”.[9] Recojo acá las partes pertinentes.

[9] CEVASCO PIEDRA, Jose. Diario Correo (Lima), “Columna de Opinión”. 19 de enero de 2012. Pág. 9.

"… Con el transcurrir de los años y en escenarios totalmente distintos, el Receso Parlamentario cambió de concepto; antiguamente era el período donde el Congreso "descansaba" para que el Poder Ejecutivo trabajara con libertad y sin presiones del Legislativo. Los años y la presión ciudadana, hicieron que el Receso Parlamentario sea cada vez de menos tiempo y sobre todo hizo que el Receso ya no sea Receso y que el Parlamento siga trabajando. Pero el efecto que tiene la disminución del período de receso parlamentario para que el Congreso trabaje más, no ha hecho que mejore la imagen del Congreso, es decir, no obstante que el Congreso trabaja más tiempo, no logra revertir la alicaída imagen que tiene.

¿Entonces, qué debe hacer el Legislativo? Lo primero que debe entender el Congreso, es que el Receso Parlamentario debe estar diseñado para intensificar los trabajos de difusión de los temas trabajados en la legislatura concluida, ya que al no existir escándalos que repercuten en la prensa, se abre un espacio mediático interesante que el Congreso debe saber llenar con noticias positivas con el fin de mejorar su imagen. En segundo lugar, el Receso Parlamentario debe también servir para rediseñar el trabajo legislativo, tomando en cuenta las demandas que seguramente han hecho llegar los ciudadanos durante la legislatura concluida, y con ello redefinir su Agenda Parlamentaria. Además, también debe servir para que el Congreso coordine las futuras acciones legislativas con el Poder Ejecutivo y otras instituciones que precisan de mejores leyes para seguir trabajando en beneficio del país…"

Lo cierto es que en la actualidad el receso parlamentario ya no constituye esos tiempos de quietud e inoperancia de los parlamentos pasados; muy por el contrario, podrían denominarse algo así como periodos de "pausa activa del Congreso", ya que durante estas fechas los parlamentos, las comisiones y los parlamentarios desempeñan un sinnúmero de actividades como el desempeño en sus comisiones y en sus respectivas regiones, el funcionamiento de la Mesa Directiva del Congreso y de la Presidencia del Congreso, el funcionamiento del servicio y la organización parlamentaria, etc.

VII. CONCLUSIONES

1. Resulta evidente, conforme han transcurrido las décadas, la reducción del tiempo dedicado al receso parlamentario, tanto por la ampliación expresa de la duración del periodo ordinario de sesiones, como por la delegación de funciones que el Pleno otorga a la Comisión Permanente. Además del Parlamento peruano, es el caso también de los parlamentos latinoamericanos, unicamerales y bicamerales.

2. En términos prácticos, el receso parlamentario como “tiempo de vacaciones o descanso” no existe, porque formalmente se refiere, tan solo, a la no realización de las sesiones plenarias, especialmente en el caso peruano, ya que los otros órganos e instancias y sus miembros continúan con el desarrollo de sus actividades, desde el funcionamiento de las comisiones, hasta el despliegue de actividades específicas de los parlamentarios, es lo que puede denominarse “una pausa activa del Congreso”.

3. Dada la progresiva transformación de la institución parlamentaria, tanto en su naturaleza como en sus funciones y tiempos de trabajo, conviene una redefinición doctrinaria del término *receso parlamentario*, debido a que los factores históricos, geográficos, tecnológicos y otros que dieron lugar a la periodización del trabajo parlamentario ya no están presentes y además, en la actualidad, el parlamento desarrolla sus actividades a lo largo de todo el año, como lo evidencian las actividades del Parlamento peruano y en general los parlamentos latinoamericanos , incluso reglamentariamente, como es el caso del parlamento de de los Estados Unidos de América.

VIII. ANEXOS

CUADRO 1

PERIODOS LEGISLATIVOS Y DE RECESO PARLAMENTARIO EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL PERU

		Perú												
		Receso parlamentario y tiempo de sesiones ordinarias												
Constitución Política	FECHA DE INICIO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	DIAS DE SESIÓN
C. Cádiz	01-Mar			1 mar (3 meses)										3 meses
C. de 1823	20- set	1 mes									20 set (3 meses)			3 meses
C. de 1828	29-Jul								29 jul (90 días útiles)				30 días	90 días útiles
C. de 1834	29-Jul								29 jul (90 días útiles)				30 días	90 días útiles
C. de 1839	28-Jul								28 jul (90 días útiles)				30 días	90 días útiles
C. de 1856	28-Jul								28 jul. (100 días perentorios)			100 días perentorios.		100 días perentorios
C. de 1860	28-Jul	100 días útiles							28 jul. (100 días útiles)					100 días útiles
C. de 1867	28-Jul								28 jul. (100 días útiles y perentorios.)				45 días naturales	100 días útiles
C. de 1920	28-Jul								28 jul (90 y 120 días naturales)				45 días naturales	90 a 120 días naturales
C. de 1933	28-Jul								28 jul (90 y 120 días naturales)					90 a 120 días naturales
C. de 1979	27-Jul				1 abr-31 may				27 jul -15 dic					138 días hábiles
C. de 1993	28-Jul			1 mar - 15 jun					27 jul -15 dic					171 días hábiles

Fuente: Elaboración propia

Leyenda

	Periodo ordinario de sesiones
	Posibles ampliaciones de legislatura

CUADRO 2

AMPLIACIONES DE LEGISLATURA. PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011

(del 27 de julio de 2005 al 26 de julio de 2011)				
Ampliación de convocatoria de las legislaturas ordinarias de sesiones				
PERIODO ANUAL DE SESIONES	PERIODO ORDINARIO DE SESIONES	PERIODO DE AMPLIACIÓN	DECRETO DE AMPLIACIÓN DE CONVOCATORIA	DÍAS DE AMPLIACIÓN
2005-2006	27 julio al 15 de diciembre	No hubo ampliación	No hubo ampliación	0 días
	1 de marzo al 15 de junio	Al 13 de julio	Decreto de Presidencia N° 01-2006-2007-P/CR, 02-2006-2007-P/CR	28 días
2006-2007	27 julio al 15 de diciembre	Al 19 de enero	Decreto de Presidencia N° 01-2006-2007-P/CR	35 días
	1 de marzo al 15 de junio	Al 30 de junio	Decreto de Presidencia N° 02-2006-2007-P/CR	15 días
2007-2008	27 julio al 15 de diciembre	No hubo ampliación	No hubo ampliación	0 días
	1 de marzo al 15 de junio	No hubo ampliación	No hubo ampliación	0 días
2008-2009	27 julio al 15 de diciembre	Al 15 de enero	Decreto de Presidencia N° 01-2008-2009-P/CR	31 días
	1 de marzo al 15 de junio	Al 03 de julio	Decreto de Presidencia N° 02-2008-2009-P/CR, 03-2008-2009-P/CR, 04-2008-2009-P/CR, 05-2008-2009-P/CR	18 días
2009-2010	27 julio al 15 de diciembre	Al 18 de diciembre	Decreto de Presidencia N° 01-2009-2010-P/CR	3 días
	1 de marzo al 15 de junio	Al 25 de junio	Decreto de Presidencia N° 02-2009-2010-P/CR	10 días
2010-2011	27 julio al 15 de diciembre	Al 16 de diciembre	Decreto de Presidencia N° 01-2010-2011-P/CR	1 día
	1 de marzo al 15 de junio	Al 16 de junio	Decreto de Presidencia N° 02-2010-2011-P/CR	1 día
2011-2012	27 julio al 15 de diciembre	Al 31 de enero	Decreto de Presidencia N° 01-2011-2012	47 días
	1 de marzo al 15 de junio	No hubo ampliación	No hubo ampliación	0 días
2012-2013	27 julio al 15 de diciembre	No hubo ampliación	No hubo ampliación	0 días
	. .			

Fuente:
Información proporcionada por la oficina de Gestión de la Información y Estadística, y la Biblioteca del Congreso de la República.

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

CUADRO 3 - 1

Periodos de trabajo parlamentario en los parlamentos de América del Sur

En los parlamentos bicamerales

Pais	TIEMPO DE SESIONES ORDINARIAS												
	Parlamentos bicamerales												
PAIS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	
Argentina													
C. Diputados			Periodo ordinario										1 mar-30 nov
Senado			Periodo ordinario										1 mar-30 nov
Bolivia													
C. Diputados		segundo periodo			Prórroga			primer periodo				Prórroga	6 ago- 90 dias h Prórroga 120 d
C. de Senadores		segundo periodo			Prórroga			primer periodo				Prórroga	6 ago- 90 dias h Prórroga 120 d
Brasil													
C. Diputados			primer periodo					segundo periodo					15 feb- 30 jun 1 ago- 15 dic
C. de Senadores			primer periodo					segundo periodo					15 feb- 30 jun 1 ago- 15 dic
Chile													
C. Diputados	Periodo extraordinario				periodo ordinario				Periodo extraordinario				21 may- 18 set 19 set 20 may
Senado	Periodo extraordinario				periodo ordinario				Periodo extraordinario				21 may- 18 set 19 set 20 may
Colombia													
C. Diputados			segundo periodo ordinario					Primer periodo ordinario					20 jul -16 dic 16 mar - 20 jun
			segundo periodo ordinario					Primer periodo ordinario					20 jul -16 dic 16 mar - 20 jun
Mexico													
C. Diputados			segundo periodo						Primer periodo ordinario				1 set - 15 dic 15 mar- 30 abr
C. de Senadores			segundo periodo						Primer periodo ordinario				1 set - 15 dic 15 mar- 30 abr
Paraguay													
C. Diputados							Periodo ordinario de sesiones						1 jul-20 dic 1 mar -30 jun
C. de Senadores							Periodo ordinario de sesiones						1 jul-20 dic 1 mar -30 jun
Uruguay													
Asamblea Gral			Periodo ordinario										1 mar-15 dic
C. de Represe.			Periodo ordinario										(I)15 feb-15 dic (II,III yIV) 1 mar-15 dic
C. de Senadores			Periodo ordinario										(V)1 mar-15 set

Fuente: Elaboración propia

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

CUADRO 3 -2

Periodos de trabajo parlamentario en los parlamentos de América del Sur

En los parlamentos unicamerales

Pais	TIEMPO DE SESIONES ORDINARIAS												
	Parlamentos unicamerales												
PAIS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	
Costa Rica													
Asamblea					Primer periodo ordinario				Segundo periodo ordinario				1 May- 31 jul / 1 set-31 nov
Ecuador													
Congreso	Dos periodos ordinarios con dos recesos de un mes cada uno												Inicia 5 ene
Panama													
Asamblea Leg.			Segundo periodo						Primer periodo				1 ser -31 set
Peru													
Congreso			Segundo periodo					Primer periodo					27 jul- 15 dic / 1 mar- 15 jun
Venezuela													
Asamblea Nac.	Primer periodo ordinario								Segundo periodo				5 ene-15 ago / 15 set - 15 dic

	OTROS PARLAMENTOS DEL MUNDO												
Pais	TIEMPO DE SESIONES ORDINARIAS												
	Otros Parlamentos												
PAIS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	
España													
		Segundo periodo							Primer periodo				1 set- dic / Feb-jun
		Segundo periodo							Primer periodo				1 set- dic / Feb-jun
Francia													
	Segundo periodo									Primer periodo			
	Segundo periodo									Primer periodo			1 ser -31 set
EEUU													
													03-Ene
													03-Ene

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 4

EXTENSIÓN DEL PERIODO DE SESIONES Y FECHAS DE CLAUSURA DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA 1971-1981

Extensión del periodo de sesiones y fechas de clausura: 1971-1981				
Legislatura	**Año**	**Inicio**	**Fin**	**Número de días naturales**
92a legislatura	1971	Ene-21	17-Dic	331
	1972	Ene-18	18-Oct	275
93a legislatura	1973	Ene-03	22-Dic	354
	1974	Ene-21	20-Dic	334
94a legislatura	1975	Ene-14	19-Dic	340
	1976	Ene-19	02-Oct	258
95a legislatura	1977	Ene-04	15-Dic	346
	1988	Ene-19	15-Oct	270
96a legislatura	1979	Ene-15	03-Ene	354
	1980	Ene-03	16-Dic	349
97a legislatura	1981	Ene-05	16-Dic	346
Fuente. El Congreso de los EEUU. Estructura y funcionamiento. *Op Cit.* Pág. 49				

IX. BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. 1997-1998.* México

CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE. *Glosario de Términos.* <http://www.camara.cl/glosario.aspx>

CONGRESIONAL QUARTERLY INC. *El Congreso De Los Estados Unidos. Estructura y funcionamiento.* México. Ed. LIMUSA. 1992.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERU. *El Poder Legislativo y sus Representantes.*1998. Lima. Perú.

PALLET LASTRA Arturo. *El Poder Parlamentario*. Su origen, apogeo y conflictos. Buenos Aires Ed. Abeledo Perrot.

Documentos

Constitución de Cádiz. España 1812.

Constitución Política de la República Peruana de 1823.

Constitución para la Republica peruana de 1826.

Constitución Política de la República Peruana de 1828.

Constitución Política de la República Peruana de 1834.

Constitución Política de la República Peruana de 1839.

Constitución Política del Perú de 1856.

Constitución Política del Perú de 1860.

Constitución Política de la República de 1867.

Constitución Política para la República del Perú de 1920.

Constitución Política del Perú de 1933.

Constitución Política del Perú de 1979.

Constitución Política del Perú de 1993.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN PERMANENTE

SUMARIO

1. ORÍGENES DE LA COMISIÓN PERMANENTE.- 1.1. La Constitución de Cádiz de 1812.- 1.2. La Constitución española de 1978.- 2. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN PERMANENTE.- 2.1. La Constitución de 1860.- 2.2. La Constitución de 1979.- 2.3. La Constitución de 1993.- 3. EL ESPÍRITU DEL LEGISLADOR. 3.1 Debate en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático.- 3.2 Debate en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático.- 3.3 Período parlamentario 2006-2011.- 3.4 Legislación comparada.- 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. ORÍGENES DE LA COMISIÓN PERMANENTE

La Comisión Permanente es una figura cuyos antecedentes son europeos. En efecto, no obstante que el régimen político por el que se optó fue el presidencialista (proveniente de Norteamérica), y no el parlamentario (opción de las monarquías constitucionales europeas), la institución del Parlamento fue recogida como la expresión de la soberanía popular y de su atribución esencial, la legislación, dentro de una perspectiva en que el ejercicio de la autoridad radicaba en el "gobierno de las leyes".[1]

La Comisión Permanente aparece en la Constitución peruana de 1860 y se mantiene en las constituciones de 1979 y de 1993, en actual vigor. Los antecedentes de estas constituciones se encuentran en la Constitución de Cádiz de 1812 y en la Constitución española de 1978.

1.1 La Constitución de Cádiz de 1812

El antecedente de la Constitución peruana de 1860 se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, que recoge --en los artículos 157, 158, 159 y 160 del Capítulo X del Título III, referido a la "Diputación Permanente de Cortes"-- la naturaleza, finalidad y alcances de la Comisión Permanente.

[1] *BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993. En: La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre Temas Constitucionales Nº 10. Lima, julio de 1994, p. 153.*

En efecto, la referida constitución española disponía, en el artículo 157, que "antes de separarse las Cortes nombrarán una Diputación, que se llamará Diputación Permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa, tres de las de ultramar, y el séptimo saldrá por suerte entre un diputado de Europa y uno de Ultramar".

Asimismo, señalaba, en el artículo 158, que "al mismo tiempo nombrará las Cortes dos suplentes para esa diputación, uno de Europa y otro de Ultramar". Y, disponía, en el artículo 159, que "la diputación permanente durará de unas Cortes ordinarias a otras".

Adicionalmente, establecía, en el artículo 160, como facultades de dicha diputación, las siguientes: 1) Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta a las próximas Cortes de las infracciones que haya anotado; 2) Convocar a Cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución; 3)Desempeñar las funciones que se señalan en los artículos 111[2] y 112[3]; y, 4) Pasar aviso a los diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios; y si ocurriere el fallecimiento ó imposibilidad absoluta de propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes a la misma, para que proceda a nueva elección.

Los citados artículos definen las siguientes características, que se han considerado como básicas de un mecanismo de Comisión Permanente[4]:

a) Se origina en el propio Parlamento unicameral o bicameral, que elige de su seno un número reducido de representantes que son los que compondrán la Comisión.

b) Sólo entra en funciones mientras dura el receso de una legislatura a otra del Parlamento.

c) Asegura la continuidad del Congreso y su presencia en decisiones que la propia Constitución considera indispensables para la preservación del Estado de Derecho y evitar la concentración del poder en el gobierno.

d) Disposiciones como la que le encarga "velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes", o la de "convocar a Cortes extraordinarias", han desaparecido, por cuanto han sido reservadas al Congreso pleno o al Presidente de la República, en el caso de la convocatoria a legislatura extraordinaria.[5]

1.2 La Constitución española de 1978

---

[2] *"Art. 111. Al llegar los diputados a la capital se presentarán a la diputación permanente de Cortes, la que hará sentar sus nombres, y el de la provincia que las ha elegido, en un registro en la secretaría de las mismas Cortes."*

[3] *"Art. 112. En el año de la renovación de los diputados se celebrará el 15 de febrero a puerta abierta la primera junta preparatoria, haciendo de presidente el que lo sea de la diputación permanente, y de secretarios y escrutadores los que nombre la misma diputación de entre los restantes individuos que la componen."*

[4] *Cabe señalar que las características que se presentan han sido recogidas por las constituciones peruanas que han incorporado la figura de la Comisión Permanente. Al respecto ver: BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op.cit. pp. 154 -155.*

[5] *Ibíd.*

Existe consenso entre los analistas de la Constitución peruana de 1979 sobre la marcada influencia que ejerció sobre ella la Constitución española de 1978[6]. Aun cuando la Carta española recoge una modalidad de Comisión Permanente adscrita a cada Cámara, se encuentran elementos, como el hecho mismo de su existencia, la delegación de algunas atribuciones a un cuerpo más pequeño que emana de la Cámara, y la obligación por parte del Ejecutivo de dar cuenta ante ella de los actos que la Constitución señala, que permiten sostener que el texto español es el antecedente directo de la Comisión Permanente recogida en la Constitución de 1979.[7]

En efecto, la Constitución española señala, en el artículo 78, lo siguiente: 1) En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica; 2) Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73[8], la de asumir las facultades que corresponden a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en el caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas; 3) Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales; y 4) Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.

A partir del citado artículo es posible advertir la existencia de elementos comunes entre ambas constituciones. No obstante que la Constitución peruana de 1979 recoge la Comisión Permanente como un organismo del Congreso, incorpora a los presidentes de cada Cámara como miembros natos (la preside el Presidente del Senado) y, en aplicación del artículo 177, que reconoce a los grupos parlamentarios, el Reglamento de la Comisión Permanente determinó que su composición fuese en base a la proporción numérica de cada grupo representado en el Congreso. Por otro lado, a semejanza de la Constitución española, el artículo 231 de la Constitución de 1979 estableció la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de dar cuenta a la Comisión Permanente, durante el receso del Congreso, de los estados de excepción.[9]

---

[6] *Cabe recordar que el debate y aprobación de la Constitución española de 1978 terminó casi al mismo tiempo en que la Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución peruana de 1979 iniciaba sus deliberaciones.*
[7] *BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op.cit., p. 157.*
[8] *"Artículo 73.*
1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio.
2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que este haya sido agotado."
[9] *BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op. cit. p. 158.*

Cabe señalar, sin embargo, que el texto español contiene sus propias especificidades, como por ejemplo el que la Diputación Permanente convoque a las cámaras en sesión extraordinaria, o el que ella se ocupe de la ratificación de los decretos leyes de urgente necesidad expedidos por el gobierno, cuando las cámaras hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato.[10]

La Constitución peruana no se refirió a dichos extremos en tanto que recogió una concepción más restringida de la Comisión Permanente. Además, en el caso de disolución, sólo la Cámara de Diputados, y no el Senado, podía serlo porque este órgano aseguraba la continuidad del órgano legislativo, en tanto se eligiese la nueva Cámara de Diputados.[11]

2. Tratamiento constitucional de la Comisión Permanente en el Perú

Como se ha señalado, son tres las constituciones peruanas que se han referido a la Comisión Permanente del Congreso: la de 1860, la de 1979 y la vigente de 1993. (Ver Anexo 1)

2.1 La Constitución de 1860

La Constitución de 1860 recogió, en los artículos 105, 106, 107, 108, 109 y 110 del Título XIII, disposiciones relativas a la naturaleza, composición y atribuciones de la denominada "Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo", cuya finalidad era la de "asegurar la continuidad funcional del Congreso durante el receso de éste"[12].

El artículo 105 de la citada Constitución estaba referido a la composición de la Comisión, la misma que se estableció en siete senadores y ocho diputados y como suplentes tres senadores y cuatro diputados. Asimismo, el artículo 108 recogió la obligación de los integrantes de la Comisión de desempeñar los encargos de sus propias Cámaras para la formación y revisión de leyes dando cuenta de ello oportunamente.

El artículo 107 estableció como atribución de la Comisión, la de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, dirigiendo al Poder Ejecutivo dos representaciones sucesivas para que enmiende cualquier infracción que hubiese cometido, o para que proceda contra las autoridades subalternas, si ellas hubiesen sido las infractoras. Y, asimismo, dispuso la atribución de pedir que la Cámara de Diputados entable acusación contra el Ministro o Ministros responsables de desatender las representaciones a que se refiere la atribución anterior, dando cuenta de ello al Congreso.

---

[10] *Ibíd.*
[11] *Ibíd.*
[12] *Ibíd. p. 155.*

Se estableció, asimismo, como atribución de la Comisión la de declarar si ha o no lugar a formación de causa, y poner a disposición del juez competente a los senadores o diputados, en el caso referido en el artículo 55 de la Constitución[13]; así como resolver las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores y la Suprema y entre ésta y el Poder Ejecutivo. Asimismo, autorizar al Ejecutivo para que negocie empréstitos, designando la cantidad; y para que aumente la fuerza pública, hasta un número igualmente determinado, en el caso de que se trastorne el orden, o sea invadido el territorio nacional. Y, dar al Presidente de la República el permiso mencionado en los artículos 95 y 96, en los mismos casos de la atribución anterior.

Al respecto, el autor peruano Enrique Bernales ha señalado que "fluye de la lectura de las atribuciones, que éstas eran muy amplias, tal vez hasta excesivas, puesto que en cierto modo la Comisión Permanente podía actuar como tribunal constitucional, para que el Ejecutivo enmendase cualquier infracción de este tipo que hubiese cometido; y, por otra parte, intervenía en asuntos del Poder Judicial, al tener capacidad para resolver las competencias suscitadas entre las cortes superiores y la Suprema, y entre ésta y el Ejecutivo"[14].

Cabe señalar que la Comisión Permanente tal como fue concebida por la Constitución de 1860 duró menos que el texto completo. La ley del 31 de agosto de 1874 derogó completamente el Título XIII, sin que se aprobara ninguna otra fórmula sustitutoria. En tal sentido, la experiencia de funcionamiento de este organismo fue breve[15].

2.2 La Constitución de 1979

En la Constitución del 1979 reaparece el organismo parlamentario de la Comisión Permanente. El artículo 164 establece su funcionamiento durante el receso. El artículo 176 señala una atribución específica con relación al fuero de los parlamentarios, encargándole que autorice su levantamiento para que puedan ser detenidos y procesados, en caso de delito flagrante. El artículo 177 se refiere a la facultad de cada Cámara de elegir a sus representantes ante la Comisión Permanente, la misma que según el artículo 185, estaba compuesta por cinco senadores y diez diputados, además de los presidentes de cada Cámara como miembros natos.
Asimismo, el artículo 199 menciona a la Comisión Permanente en relación con su facultad, durante el receso parlamentario, de tramitar y aprobar con el voto conforme de dos tercios de sus miembros, los créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas de la ley de

---

[13] *"Artículo 55.- Los Senadores y los Diputados no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente, desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes después de cerradas, excepto "infraganti" delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara, o de la Comisión Permanente en receso del Congreso."*
[14] *BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op. cit., p. 156.*
[15] *Según se ha señalado, "las aparentes suspicacias que despertó su existencia fueron determinantes para que las constituciones de 1920 y de 1933 prescindieran de la Comisión Permanente". Ibíd., p. 157.*

presupuesto. Y, el artículo 231 establece la obligación del Presidente de la República de dar cuenta a la Comisión Permanente, durante el receso del Congreso, de los estados de excepción.[16]

Respecto de la figura de la Comisión Permanente en la Constitución de 1979, los autores peruanos Enrique Bernales y Marcial Rubio han señalado que su creación "parece tener la intención de trasladar algunas de las atribuciones del Poder Legislativo a un cuerpo más pequeño, surgido de las propias cámaras y que funcionaría durante el receso anual del Parlamento"[17].

Los citados autores se refieren al tratamiento de materias legislativas y a las funciones de administración en los términos siguientes: "no queda claro a nuestro juicio si entre las atribuciones de la Comisión Permanente estará la de ocuparse de materias legislativas. Sostenemos que no, porque ese atributo es esencial al plenario parlamentario. Quedarían entonces las llamadas funciones de administración y de gobierno del Congreso, así como el mantenimiento de relaciones con los otros órganos del Estado. De esto se ocupan las Juntas Directivas"[18].

2.3 La Constitución de 1993

La Constitución de 1993 recoge disposiciones sobre la Comisión Permanente en los artículos 99, 101, 134 y 135. El primero de ellos otorga a la Comisión Permanente la atribución de acusar a todos aquellos funcionarios a los que la Constitución somete a antejuicio en casos de infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones[19]. Asimismo, el artículo 101[20] le otorga las atribuciones de designar al Contralor General, a propuesta del

---

[16] Si bien la propia Constitución autorizó que existiese un Reglamento de la Comisión Permanente, las disposiciones de ese cuerpo no podían crear atribuciones que a nivel constitucional estuviesen específicamente reservadas al Parlamento, por ejemplo legislar, salvo que la propia Constitución estableciese situaciones excepcionales que así la facultasen. Pero la concepción de la Constitución de 1979 fue más bien restrictiva en materia de atribuciones constitucionales, por lo cual debe entenderse que el Reglamento debía referirse a cuestiones de fiscalización, como cualquier otra comisión del Congreso, y adicionalmente, asuntos de administración y funcionamiento.

[17] RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique: "Constitución y Sociedad Política. Mesa Redonda Editores, Lima, 1988, p. 335.

[18] Cabe señalar que, según los referidos autores, el Reglamento de la Comisión Permanente aprobado en la segunda legislatura ordinaria de 1980 se remite estrictamente a las atribuciones determinadas en la Constitución, sin añadir otras derivadas de la tradición parlamentaria y agregan que los miembros de la Comisión Permanente han actuado hasta la fecha ejerciendo funciones de fiscalización política. Ver: BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op.cit. p. 160.

[19] "Artículo 99. Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas."

[20] "Artículo 101. Los miembros de la Comisión Permanente son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.
Son atribuciones de la Comisión Permanente:
1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.
No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, ley de presupuesto y ley de la cuenta general de la República.

presidente de la República, y de ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Adicionalmente, el citado artículo recoge una figura en virtud de la cual la Comisión Permanente puede sustituir al Congreso en atribuciones propias y ordinarias de éste, como es el caso de la facultad concedida en el inciso 4, mediante la cual el Congreso puede delegar facultades legislativas en la Comisión Permanente, con la limitación de algunos asuntos que el propio texto prohíbe. [21]

Según ha señalado el autor Enrique Bernales a partir de la lectura de estos dos artículos, que están referidos a la naturaleza, atribuciones y funciones de la Comisión Permanente, resulta claro que aquella ha sido tratada como si fuera un ente propio[22]. Agrega que las disposiciones recogidas en los citados artículos no tienen precedente en el derecho constitucional peruano, "se trata de dispositivos que son extraños a la naturaleza de la institución y que claramente responden a la necesidad de encontrar algún mecanismo que sustituyese al Senado, que se eliminaba para dar paso al Parlamento unicameral"[23].

Por su parte, el autor peruano Natale Amprimo señala que "la crítica a este organismo ha sido basada en que no se han respetado nuestros antecedentes constitucionales ni la doctrina comparada, puesto que se le ha otorgado una calidad de ente propio; y que si bien responde a la necesidad de reemplazar al Senado eliminado por el Congreso unicameral, la Comisión Permanente adquiere funciones propias y estables"[24].

En tal sentido, en palabras del autor Enrique Bernales, "la Constitución de 1933 se ha excedido en las atribuciones otorgadas a este organismo. Pero lo que resulta más criticable aún, es la mentalidad en cierta forma vergonzante con la que el constituyente procedió al establecimiento del Congreso unicameral. El texto demuestra un cierto recelo, y apela al reforzamiento de la Comisión Permanente, hasta convertirla, en ciertos aspectos, en el Senado de la Constitución precedente"[25]

3. El espíritu del legislador en la Constitución de 1993

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que señala el Reglamento del Congreso."

[21] Cabe señalar que la delegación de facultades es una institución creada, originariamente, a favor del Poder Ejecutivo, en razón de criterios como los de celeridad del procedimiento, cohesión e integración de normas que conviene que sean expedidas por el Poder Ejecutivo, pudiendo el Congreso conocer y eventualmente de revisar.

[22] Al respecto Enrique Bernales ha señalado que "se ha incurrido en el error de tratarla como si fuera un ente propio, que en muchos casos recuerda al Senado de la Constitución precedente". BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op.cit., pp. 160-161.

[23] Ibíd., p. 162.

[24] AMPRIMO, Natale: Comisión Permanente: Elección y atribuciones. En: La Constitución Comentada. Gaceta Jurídica S.A, primera edición; Lima 2005, Tomo II, p. 101.

[25] BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993., op.cit., p. 163.

3.1 Debate en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático

Durante la sesión matinal (22° sesión) de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, en el debate sobre el Poder Legislativo y en el marco del sustento a la unicameralidad, el entonces congresista Carlos Torres y Torres Lara planteó la necesidad de redefinir las funciones de la Comisión Permanente, en tanto era necesario que el Congreso "*cumpla mejor sus facultades de control y de legislación*[26]". Señala, entonces "una comisión que, en primer lugar, funcionaría durante todo el año; en segundo lugar, no tendría solamente las facultades de la Comisión Permanente de siempre, sino que asumiría las funciones que ha tenido hasta ahora el Senado, no en materia de revisar las leyes que se dictan, por cierto, sino en las materias específicas que le correspondían al Senado. Por ejemplo —a modo de explicación solamente—, la Cámara de Diputados en algunos países acusa, la Cámara de Senadores no tiene esa facultad; la Cámara de Senadores, en algunos países como el nuestro ratificaba el nombramiento de los embajadores. Entonces, nosotros proponemos que esta doble función sea jugada dentro de una sola cámara, en una contraposición entre el propio Congreso y la Comisión Permanente. Esta Comisión Permanente es la que asume, en muchos casos, las facultades que tenían o la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores (…)[27]".

La propuesta no fue objetada en el fondo. La atención se centró en la forma de elección de los miembros de la comisión permanente[28], y se cuestionó el hecho que las potestades y competencias de las que gozarían los miembros de la comisión permanente generarían una desigualdad entre los congresistas[29]. Con relación al primer punto, los congresistas Torres y Torres Lara y Ferrero Costa compartieron la premisa que los miembros sean elegidos del seno del Congreso[30]; y sobre el último punto, el congresista Roger Cáceres Velásquez propuso una

---

[26] *Debate Constitucional – 1993. TOMO II.*
22.ª Sesión (Matinal), jueves 4 de marzo de 1993. Presidencia de los señores Carlos Torres y Torres Lara, Enrique Chirinos Soto y de la señora Martha Chávez Cossío. p. 371.
[27] *Op. Cit., pp. 371 y 372*
[28] ***El señor PRESIDENTE. —*** *Voy a dar lectura a las propuestas que están en Mesa. Hay dos propuestas. La primera es del congresista Chirinos Soto que dice: "Los congresistas son elegidos en distrito nacional. No son más de ciento dos." Y hay una segunda propuesta, que acaba de llegar, suscrita por los señores miembros de Nueva Mayoría-Cambio 90, Víctor Joy Way, Martha Chávez Cossío, Pedro Vilchez Malpica, César Fernández Arce y Carlos Torres y Torres Lara. Esta propuesta dice: "Los congresistas son elegidos por distrito múltiple, salvo los veinte integrantes de la Comisión Permanente, que lo son por distrito nacional. En ningún caso el número total superará a cien congresistas." Ibid., p. 760*
[29] ***El señor OLIVERA VEGA (FIM).—(…)***
Por eso, señor Presidente, estamos observando cómo en este capítulo del Poder Legislativo se está haciendo una propuesta que no viene a ser más que un híbrido, algo que no es ni chicha ni limonada, para hablar en términos populares; un Congreso unicameral en donde se pretende establecer una Comisión Permanente que vendría a tener funciones del Senado, como lo dicen incluso voceros de la propia mayoría oficialista. Pareciera que se tiene conciencia de que el Senado fuera necesario, pero se tiene una suerte de vergüenza de reconocer su existencia como institución independiente.
No llego a entender cómo es que se pretende establecer un Congreso unicameral en donde haya congresistas con facultades y atribuciones adicionales que no tendrían otros; es decir, no todos los congresistas serían iguales según esta nueva estructura. Ibi., p. 762
[30] ***El señor FERRERO COSTA (NM-C90). —***

conformación proporcional a los grupos políticos[31]; posición compartida por los congresistas Ferrero Costa[32] y Pease García Yrigoyen[33]. Durante la exposición de éste último se materializó la semblanza del órgano que buscaba crear el legislador:

> **"El señor PEASE GARCÍA (MDI). —** Señor Presidente: Cuando debatimos el artículo que, al respecto, fue aprobado, una de las preocupaciones que surgió era que todos los representantes debían ser iguales en derechos y atribuciones, y así se recogió. Incluso hubo una primera fórmula que planteó que directamente se elegía la Comisión Permanente, como lo ha planteado la doctora Lourdes, a partir de los que estaban en distrito nacional único, y concluimos que era importante que se dijera expresamente que, a pesar de tener orígenes diferentes, todos los parlamentarios eran iguales.
>
> La preocupación que tengo es la siguiente: la Comisión Permanente —que en este caso es una especie de Comisión principal y que puede tener atribuciones propias e incluso atribuciones que el Congreso le delega—, en mi opinión, debe ser expresión del Pleno y de los grupos parlamentarios[34]. Puede darse el caso de que haya grupos parlamentarios que no tengan diputado por distrito único porque perdieron y, sin embargo, posean una buena representación para ser, incluso, un grupo parlamentario grande. En ese caso, esa parte de las fuerzas políticas del país estaría excluida.
>
> Entonces, me parece que no es conveniente que la Comisión Permanente o Principal sea distinta de la correlación de fuerzas del Congreso. Si esa Comisión —como lo propone el doctor Cáceres, por ejemplo— es expresión de la correlación de fuerzas del Congreso, va a ser mucho más fácil no sólo que se le deleguen atribuciones durante el receso, sino que incluso muchas atribuciones, durante el funcionamiento del Congreso, puedan ser encargadas a esa Comisión y se aligere el funcionamiento del Pleno[35 36]".

Culminado el debate, la Comisión de Constitución y Reglamento, aprobó el siguiente texto del proyecto presentado:

> **"Artículo 185°. —** La Comisión Permanente está integrada por los congresistas con tendencia proporcional al número de representantes de cada grupo parlamentario. Son elegidos por el Congreso y no excederán del 25% de los congresistas.
>
> Son atribuciones de la Comisión Permanente las siguientes:
>
> a. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República;

Pero entonces, en términos simples, si votamos por la propuesta que se acaba de leer, se entiende que está siendo rechazada la suya.
Yo creo que la propuesta de la doctora Flores debería ser dejada de lado, y la razón es ésta: en realidad, la Comisión Permanente es un organismo del Congreso; entonces, si es del Congreso, deben ser los miembros del Congreso los que resuelvan quiénes conforman la Comisión Permanente.
La tesis de la doctora Flores supone que, con anticipación a que el Congreso esté reunido, los electores, a mérito de haber votado por un representante nacional, queriéndolo o sin querer lo están colocando en una situación sui géneris de ser miembro automático nato de la Comisión Permanente.
Esto, señor Presidente, es inconveniente, porque los miembros del Congreso, una vez elegidos, están en mejor condición de escoger quiénes deben ser aquellos que representen todos los intereses y los grupos del Congreso en la Comisión Permanente, además de los argumentos ya expuestos por el señor Carpio y por el señor Pease sobre la posibilidad de que alguno de los presentes en el distrito único no provenga de los grupos políticos, lo cual complicaría enormemente el panorama. Por esas razones, yo espero que la propuesta de Lourdes Flores no sea atendida. Ibid., pp. 859 y 860

[31] ***El señor CÁCERES VELÁSQUEZ, Róger (FNTC). —*** *Señor Presidente: Un asunto de tanta importancia no puede dejarse librado al Reglamento sin fijar un número; pero, quizás, eso no sea sustancial. Lo importante es que la Comisión Permanente tenga la representación de los grupos políticos que existen dentro del Congreso y que haya una cierta proporcionalidad en cuanto a esa distribución. Eso me parece sustancial. Ibid., p. 853*

[32] *Ibid., p. 853*

[33] *Ibid., p. 857*

[34] *El subrayado es nuestro.*

[35] *El subrayado es nuestro.*

[36] *Ibid., p. 857*

b. Ratificar el nombramiento del Presidente del Banco Central de Reserva, del Superintendente de Banca y Seguros;
c. Aprobar los créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones del Presupuesto de la
República, en receso del Congreso;
d. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que le encomiende el Congreso; y
e. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señale el Reglamento del Congreso."[37]

3.2 Debate en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático

En la sesión plenaria (29ª A sesión) de fecha jueves, 1 de julio de 1993, se dio inicio al debate del proyecto sustitutorio de la nueva Constitución, contenido en los dictámenes en mayoría y en minoría de la Comisión de Constitución y de Reglamento. Al sustentar el primero el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, indicó que la Comisión Permanente: a) estaría integrada por aproximadamente el veinte por ciento de los miembros del Congreso; b) tendría algunas facultades del Senado; c) no podría ser disuelta[38]. Exposición a la que se agregaría el parecer del congresista Pease en el sentido que su creación no implicaba la existencia de otra Cámara: "Finalmente, no creo que en ningún caso la Comisión Permanente sea otra Cámara. No nos olvidemos de un detalle: la Comisión Permanente no es sino la representante del Pleno; expresa exactamente, ésa es la condición, la correlación de fuerzas del Pleno. Por supuesto, hay que darle aquellas funciones que agilizan. Incluso, en mi opinión, aunque eso es cuestión de los reglamentos, hay que dar una serie de atribuciones adicionales a las Comisiones frente a las que hoy tiene. Pero eso no significa que lo que allí se haga no dependa del Pleno del Congreso. No estamos creando otra Cámara y, en ese sentido, no debe crearse otra Cámara"[39].

En el transcurso del debate, se presentó una serie de propuestas modificatorias y complementarias: a) que el número de integrantes no exceda del quince por ciento del número total de congresistas para lograr que la labor sea expeditiva[40]; b) que no posea facultades de revisión legislativa porque implicaría "claudicar del concepto de la Cámara única, ceder a las presiones externas y obsequiar a un grupo minoritario la bicameralidad (…)"[41]; c) que absuelva consultas formuladas por el Presidente de la República como lo hiciera en su momento el Consejo de Estado[42]; d) que esté conformada de forma multipartidaria por los congresistas que hayan obtenido la mayor votación[43].

---

[37] Ibid., p. 871
[38] 29ª A sesión (vespertina), jueves, 1 de julio de 1993. Presidencia de los señores Jaime Yoshiyama y Víctor Joy Way Rojas. p. 274.
[39] Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático. p. 1159.
[40] Congresista Paredes Cueva. Ibid., p. 1134.
[41] Congresista Ferrero Costa. Ibid., p. 1150.
[42] Congresista Chirinos Soto. Ibid., p. 1153.
[43] Congresista Ysisola Farfán. Ibid., p. 1164.

Finalmente, es menester indicar que el texto aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento no fue modificado. Razón por la cual es factible señalar que el espíritu del legislador era generar un órgano que permita la continuidad de la labor parlamentaria, durante el receso; asumiendo como modelo las atribuciones que ostentaban en la Constitución Política de 1979: las Cámaras de Diputados y Senadores, así como la entonces existente Comisión Permanente. En dicho contexto, cabe resaltar la posición contraria del congresista Ferrero Costa respecto a la función legisladora: "Cuando el Congreso fue elegido y Nueva Mayoría-Cambio 90 ofreció la Cámara única, el votante escogió la Cámara única. Entonces, la Comisión Permanente no debería tener algunos atributos que pudiesen perjudicar el principio de la Cámara única, que pudiesen desprestigiar su contenido de carácter monógamo y que además pudiesen permitir que a través de la Comisión Permanente se hiciese un atributo, el cual es el más peligroso. Me refiero a que no debemos aceptar que la Comisión Permanente pueda ser revisora de leyes. Ciertamente, ello no está en el texto: la Comisión Permanente no ha sido concebida como revisora de leyes"[44].

CUADRO N°

CUADRO COMPARATIVO DE LA FUNCIONES DE LA COMISION PERMANENTE

FUNCIONES	Comisión Permanente. Constitución Política 1993	Cámara de Senadores. Constitución Política 1979	Cámara de Diputados. Constitución Política 1979	Comisión Permanente. Constitución Política 1979
Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.	x	x		
Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.	x	x		
Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.	x	x En sesión del Congreso		x
Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue	x			
Acusar constitucionalmente	x		x	
Autorizar desafuero	x	x Declara si hay lugar o no a formación de causa		x
Recibir cuenta de los estados de excepción	x	x Dación de cuenta al Congreso		x
Control del ejercicio de las facultades delegadas al Pdte. de la República.	x			
Control de decretos de urgencia durante disolucion del Congreso	x			
Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.	x	x No puede ser disuelto	x No puede ser disuelta en el último año	
Funciona durante el receso parlamentario	x			x

[44] *Congresista Ferrero Costa. Ibid., p. 1150.*

3.3 Periodo parlamentario 2006-2011

Durante el período parlamentario 2006-2011 la Comisión Permanente asumió las funciones delegadas por la Constitución durante el receso parlamentario y otras atribuciones como las de aprobar mociones de saludo, recibir a altos funcionarios (Ministros de Estado, Presidente del Consejo de Ministros, Presidente de la República), autorizar el viaje al exterior de congresistas, y, en el extremo, aprobar la exoneración de segunda votación de iniciativas legislativas aprobadas en primera votación. En tal sentido, este organismo no sólo ha asumido las facultades propias de su función que, a criterio de algunos autores, son ya excesivas, sino que, además, durante el referido periodo ha asumido funciones propias del pleno del Congreso. (Ver Anexos 2-A y 2-B)

3.4 Legislación comparada

Es menester, sobre la materia, señalar que en América Latina las Constituciones de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela, han creado un órgano del Parlamento –también denominado en la mayoría de aquellas Comisión Permanente- cuya única finalidad es permitir la permanencia de la labor durante el receso parlamentario. Su función (como se aprecia en el Anexo 3) se limita a darle continuidad a la labor parlamentaria; ejerciendo únicamente las atribuciones propias y exclusivas de los órganos de dirección durante el receso. Tan es así que dicho órgano (exceptuando Uruguay) tiene la potestad de convocar a sesiones extraordinarias del Parlamento y, por ejemplo, en el caso de Honduras y Paraguay tiene la obligación de presentar un informe final sobre su gestión. Cabe indicar que incluso en Paraguay se hace responsable de lo adoptado o autorizado.

De otro lado, se ha comprobado que en ninguno de los casos este órgano temporal tiene facultades legislativas por delegación. A manera de ejemplo, la Constitución de Venezuela sólo prevé iniciativa legislativa para la Comisión Delegada.

A tenor de lo expuesto podemos señalar que la Comisión Permanente, creada por nuestra Constitución de 1993, posee características *sui generis* frente a sus pares de la región.

4. Conclusiones

Primera

La Comisión Permanente es un órgano propio de la naturaleza parlamentaria que se presenta tanto en parlamentos unicamerales como bicamerales, y en el caso del Perú existe desde el siglo XIX.

Segunda

Al igual que en los países de América Latina, las Constituciones peruanas de 1860 y de 1979 recogen la figura de la Comisión Permanente como un órgano encargado de asegurar la continuidad funcional del Congreso durante el receso de éste.

Tercera

En el Perú dicho órgano parlamentario constituye en la Constitución de 1993 un caso sui géneris en la región a partir de dos factores, el primero, su función legislativa delegada; y, el segundo, su funcionamiento paralelo al pleno.

Cuarta

Está acreditado que la Comisión Permanente recogida en la Constitución vigente fue creada para agilizar las funciones del Congreso, sin embargo, no sólo asumió las atribuciones de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Constitución de 1979, sino que además fue autorizada para actuar durante el período ordinario de sesiones.

5. Bibliografía

- AMPRIMO, Natale: Comisión Permanente: Elección y atribuciones. En: La Constitución Comentada. Gaceta Jurídica S.A, primera edición; Lima 2005, Tomo II.
- BERNALES, Enrique: La Comisión Permanente en la Constitución de 1993. En: La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre Temas Constitucionales Nº 10. Lima, julio de 1994.
- BERNALES, Enrique: La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Editora RAO Jurídica S.R.L., Lima, julio de 1998.
- RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique: Constitución y Sociedad Política. Mesa Redonda Editores, Lima, 1988.
- Constitución de Cádiz de 1812.
- Constituciones Políticas del Perú de 1860, 1979 y 1993.
- Constituciones Políticas de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

- Diario de los Debates del Congreso Constituyente Democrático.
- Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático de 1993.

ANEXO 1

COMISIÓN PERMANENTE	Constitución de 1860	Constitución de 1979	Constitución de 1993
FUNCIONAMIENTO	Durante el receso parlamentario	Durante el receso parlamentario.	Durante el receso parlamentario. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.
COMPOSICIÓN	Siete senadores y ocho diputados, y tres senadores y cuatro diputados como suplentes.	Cinco senadores y diez diputados, y como miembros natos los presidentes de cada Cámara.	Número proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario sin exceder del veinticinco por ciento del número total de congresistas.
ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS		Autorizar el levantamiento del fuero a los parlamentarios para que puedan ser detenidos y procesados, en caso de delito flagrante.	Acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.
ATRIBUCIONES GENERALES	3. Vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes,	Tramitar y aprobar con el voto conforme de dos tercios de sus miembros, los	8. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la

	dirigiendo al Poder Ejecutivo dos representaciones sucesivas para que enmiende cualquier infracción que hubiese cometido, ó para que proceda contra las autoridades subalternas, si ellas hubiesen sido las infractoras. 4. Dar cuenta al Congreso, y pedir que la Cámara de Diputados entable la correspondiente acusación contra el Ministro o Ministros responsables, en el caso de que hubiesen sido desatendidas las representaciones de que se encarga la atribución anterior. 5. Declarar si ha ó no lugar á formación de causa, y poner á disposición del juez competente á los Senadores ó Diputados, en el caso a que se refiere el artículo 55 de la Constitución. 6. 4. Resolver las competencias que se susciten entre las Cortes Superiores y la Suprema y entre esta y el Poder Ejecutivo. 7. Autorizar al Ejecutivo para que negocie empréstitos, designando la cantidad; y para que aumente la fuerza pública, hasta un número igualmente determinado, en el caso de que se trastorne el orden, o sea invadido el territorio nacional. Para esta autorización no bastará la	créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas de la ley de presupuesto.	República. 9. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros. 10. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto, durante el receso parlamentario. 11. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. 12. Las demás que le asigna la Constitución y las que señala el Reglamento del Congreso.

	mayoría absoluta de votos, sino que será indispensable la de dos tercios. 6. Dar al Presidente de la República el permiso mencionado en los artículos 95 y 96, en los mismos casos de la atribución anterior.		
ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON EL PODER EJECUTIVO		Obligación del Presidente de la República de dar cuenta a la Comisión Permanente, durante el receso del Congreso, de los estados de excepción (estado de emergencia o estado de sitio).	Obligación del Poder Ejecutivo de dar cuenta a la Comisión Permanente de los decretos de urgencia dictados durante el interregno parlamentario a que se refiere el artículo 135 de la Constitución, para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

ANEXOS 2A Y 2B

PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011									
Legislatura	Sesiones	Denuncias constitucionales				Aprobación de Informes de Comisión de Constitución	Ratificación, elección de altos funcionarios	Aprobación de Resoluciones Legislativas	Pronunciamiento
		Devolución	Aprobación	Archivo	Archivo de Informe de Calificación				
Primera legislatura ordinaria 2006	3	1	2		3	1	Pdte. BCR	1	
Segunda legislatura ordinaria 2006	5						Ratificaciòn SBS		
Primera legislatura ordinaria 2007	3		2		9				
Segunda legislatura ordinaria 2007	1		1		6				
Primera legislatura ordinaria 2008	5		2	21	8				
Segunda legislatura ordinaria 2008	4		1				Designación CGR	1	
Primera legislatura ordinaria 2009	5		1						
Segunda legislatura ordinaria 2009	1							1	
Primera legislatura ordinaria 2010	4							2	Apoyando al Pdte. De Eduador ante intento de golpe de estado

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011																					
Legislatura	Sesiones	Denuncias constitucionales				Funcion legislativa										Moción de Saludo /Pesar	Aprobación de Resoluciones Legislativas	Creditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas	Presencia de altos funcionarios	Ratificación, elección de altos funcionarios	Autorización de viaje al exterior a congresistas
		Envio al Ministerio Público	Aprobación	Archivo de Informe de Calificación	Archivo	Dictámenes aprobados en 1ª votación	Aprobación en 2ª votación	Exoneración de 2ª votación	Rechazo en 2ª votación	Aprobación de proyectos de ley	Archivo	Dictámenes ingresados a cuarto intermedio	Sin resolver por mayor abstenciones	Pase a comisión.	Pase a Pleno por materia de ley orgánica						
Primera legislatura ordinaria 2006	2	1				7					1	3					1		Ministro de Defensa; Ministra del Interior		
Segunda legislatura ordinaria 2006	7					2	1			3		8	1				2	7			
Primera legislatura ordinaria 2007	9		1	7	1	19	2	4	1	23		6		3	1	11	7	2	Pdte. de la República; Ministros de Salud e Interior.		
Segunda legislatura ordinaria 2007	3					4				1		2		1			1		Pdte. Consejo de Ministros; Ministros de Energía y Minas e Interior; y Director PNP		
Primera legislatura ordinaria 2008	4					10				2		2		1				2	Pdte. Consejo de Ministros; Ministro de Interior	Designación CGR; Dejar sin efecto designación CGR	
Segunda legislatura ordinaria 2008	1					2				1											
Primera legislatura ordinaria 2009	4					6				1		4				33	2				2
Segunda legislatura ordinaria 2009	1				44	1	1					1									
Primera legislatura ordinaria 2010	4					16						4		1		6	4				4
Segunda legislatura ordinaria 2010					41	27				3		3		1		16			Pdte. Consejo de Ministros; Ministros de Energía y Minas, Justicia, Interior y Agricultura		

Anexo 3

PAIS	REGIMEN		FUNCIONAMIENTO	ATRIBUCIONES
BOLIVIA	BICAMERAL	Comisión de Asamblea	Receso	Atender todos los temas urgentes referentes al trabajo legislativo durante los recesos anuales.
GUATEMALA	UNICAMERAL	Comisión permanente	Receso	Convocar a sesiones extraordinarias.
				Recibir parlamentarios detenidos por delito flagrante.
				Convocar a elecciones generales cuando no lo haya hecho el Tribunal Supremo Electoral.
				En ausencia del Presidente, convocar a los Diputados a sesiones ordinarias.
				Calificar los memoriales, peticiones, expedientes y todos los asuntos que se remitan al Congreso para su pronto traslado al Pleno del Congreso o a las Comisiones de Trabajo.
				Proponer a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos los proyectos de órdenes del día o agenda para las sesiones del Pleno del Congreso y una vez aprobadas, someterlas a consideración y aprobación del Pleno.
				Programar las líneas generales de actuación del congreso.
				Velar por la eficiencia en la administración del Organismo Legislativo.
				Aprobar las normas de contratación del personal.
				Vigilar la conducta, presentación y decoro del personal.
				Velar porque todos los actos aprobados por el Pleno del Congreso sean fiel reflejo de lo aprobado y presenten la debida corrección estilística y gramatical.
				Nombrar y remover a los Asesores que corresponda y los asesores específicos de las comisiones, a propuesta de las mismas comisiones.
				Proponer y someter a la Comisión de Finanzas el Presupuesto programado de Ingresos y Egresos del Organismo Legislativo.
				Velar porque los Diputados, en todo tiempo, guarden la conducta, el decoro y la dignidad que corresponde.
HONDURAS	UNICAMERAL	Comisión	Receso	Emitir dictamen y hacer trámites de asuntos que hubiesen quedado

		permanente		pendientes para que sean considerados en la subsiguiente legislatura.
				Preparar proyectos de reformas a las leyes.
				Recibir del Poder Ejecutivo los decretos sancionados por el Congreso Nacional.
				Recibir denuncias de violación de la Constitución.
				Custodiar el archivo del Congreso.
				Publicar decretos y resoluciones emitidos por el Congreso.
				Convocar a sesiones extraordinarias.
				Autorizar el ingreso de miembros de la fuerza pública
				Recibir la propuesta para la elección de los Magistrados.
				Recibir documentación sobre convenios económicos, operaciones crediticias o empréstitos.
				Elegir interinamente a los sustitutos de los funcionarios que deben ser designados por el Congreso.
				Llamar a integrar a otros diputados por falta de miembros de la comisión.
				Conceder o negar permiso al Presidente y al Vicepresidente de la República por más de 15 días para ausentarse del país.
				Nombrar las comisiones especiales que sea necesario.
				Presentar al Congreso un informe sobre su gestión.
MEXICO	BICAMERAL	Comisión permanente	Receso	
				Designar al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
				Autorizar a un ciudadano que preste servicios oficiales a un gobierno extranjero, o acepte condecoraciones extranjeras, o acepte títulos y funciones de otros gobiernos.
				Aprobar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías
				Nombrar Gobernador Provisional.
				Nombrar un presidente provisional y convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente substituto.
				Designar un presidente interino.
				Conocer informes sobre incumplimiento de recomendaciones de organismos protectores de los derechos humanos.
				Remover jefe de gobierno del D.F.

				Prestar consentimiento para el uso de la Guardia Nacional.
				Recibir la Protesta del Presidente de la República.
				Recibir iniciativas de ley, observaciones del Ejecutivo y derivarlas a las comisiones.
				Convocar a sesiones extraordinarias.
				Otorgar o negar la ratificación del Procurador General de la República.
				Conceder licencia al Presidente de la República.
				Ratificar nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.
				Conocer y resolver solicitudes de licencia de los legisladores.
PARAGUAY	BICAMERAL	Comisión permanente	Receso	Convocar a sesiones preparatorias.
				Convocar y organizar las sesiones extraordinarias.
				Autorizar al Presidente de la República a ausentarse del país.
				Prestar informe a cada Cámara al término de su actuación; siendo responsable de las medidas que hubiese adoptado o autorizado.
URUGUAY	BICAMERAL	Comisión permanente	Receso	Velar por la observancia de la Constitución y las leyes, y convocar -según la importancia o gravedad del caso a la Asamblea General.
			En caso de disolución de las cámaras hasta la constitución de las nuevas Cámaras.	Suspender el derecho a la seguridad individual en caso de de traición o conspiración contra la patria.
				Prestar o rehusar consentimiento en los casos que el Poder Ejecutivo lo necesite.
				Pedir datos e informes que estime necesarios a: Ministros, Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al Tribunal de Cuentas
				Pedir concurrencia de Ministros con fines legislativos, de inspección o de fiscalización.
				Dar venia al nombramiento de personal consular y diplomático, para los ascensos militares, y para la designación del Fiscal de la Corte y los Fiscales Letrados.
				Ratificar la destitución de empleados aprobada por el Presidente de la República.
				Recibir la dación de cuenta de lo ejecutado por el Ejecutivo en razón de ataque exterior o conmoción interior.

				Aprobar el nombramiento de miembros de los Tribunales de Apelaciones.
VENEZUELA	UNICAMERAL	Comisión delegada	Receso	Convocar a sesiones extraordinarias.
				Autorizar al Presidente de la República a salir del territorio nacional.
				Autorizar al Ejecutivo nacional para decretar créditos adicionales.
				Designar comisiones temporales.
				Ejercer las funciones de investigación atribuidas a la Asamblea.
				Autorizar al Ejecutivo nacional parea crear, modificar o suspender servicios públicos en caso de urgencia comprobada.
				Tiene iniciativa de las leyes.
				Considerar y aprobar el decreto que declare el estado de emergencia.
				Revocar el estado de emergencia al cesar las causas que lo motivaron.

LA FUERZA LEGAL DE LOS ACUERDOS DE MESA DIRECTIVA

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la interpretación del alcance de distintos acuerdos de Mesa Directiva[1] se advierte un criterio uniforme que destaca la fuerza legal de aquéllos, en el marco de las autonomías normativa y administrativa del Congreso.

Ello, en el entendido que las decisiones de la Mesa Directiva, que adoptan la forma de acuerdos, constituyen el ejercicio de la autonomía normativa del Congreso respecto de su administración, y que el Reglamento del Congreso, en lo que se refiere a su potestad normativa, tiene fuerza de ley por lo que no le puede ser opuesta otra norma de su mismo rango.

Respecto del valor de los acuerdos de Mesa Directiva, se ha considerado que aquellos no están sometidos a control de legalidad por instancias no parlamentarias, sean del Poder Ejecutivo o Autónomas, en la medida que el control de los mismos corresponde a las propias instancias parlamentarias o a las instancias que integren el fuero jurisdiccional.

En relación a lo señalado en el presente artículo se aborda el tema de la fuerza legal de los acuerdos de Mesa Directiva sobre el cual poco se ha escrito. Ello supone determinar la naturaleza jurídica y efectos legales de los actos mediante los cuales la Mesa Directiva ejerce la dirección administrativa del Congreso, para lo cual es preciso referirse, en primer término, a la autonomía del Parlamento y, en segundo término, a los conceptos que ha desarrollado la doctrina sobre el acto parlamentario, con valor de ley y sin valor de ley, y el acto del Parlamento.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS DE MESA DIRECTIVA

2.1 La autonomía parlamentaria

[1] Cabe citar, a manera de ejemplo, los acuerdos de Mesa Directiva en materia de ejecución presupuestal, especialmente en relación a la contratación de bienes y servicios.

La autonomía parlamentaria, según refiere la doctrina, se define como el conjunto de facultades de que goza el Parlamento para regular y gestionar por sí mismo todas las actuaciones que realiza en el cumplimiento de sus funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado[2]. Está referida a la potestad de autoorganizarse (auto-nomos), que se desarrolla en distintos aspectos funcionales y se justifica como requisito de carácter institucional para garantizar su independencia respecto del Ejecutivo y su actuación como poder del Estado[3].

Según ha señalado la autora española Antonia Navas superado el modelo histórico del Parlamento --que compartía con el Rey su soberanía--, por el modelo de Parlamento actual --en el que la soberanía reside en el pueblo--, surge una nueva concepción de autonomía parlamentaria entendida como "el instrumento que garantiza la libre actuación del Parlamento en el ejercicio de sus funciones institucionales, protegiéndole de las posibles injerencias que se pudieran suscitar por parte de los demás poderes del Estado"[4].

Esta autonomía no se encuentra comprendida entre los fines institucionales que la Constitución encomienda al Parlamento sino que supone un conjunto de facultades instrumentales en relación con dichos fines. En efecto, se trata de una autonomía que no constituye un fin en sí misma y que no tiene otra justificación que la instrumental, razón por la cual todo aquello que no sea necesario para el ejercicio de las funciones constitucionales escapa de su ámbito.[5]

En relación a la autonomía constitucional del Parlamento, la Constitución Política recoge, en el artículo 94, los siguientes ámbitos: i) La regulación de su organización y funcionamiento interno (autonomía normativa)[6]; ii) La independencia de sus

---

[2] CID VILLAGRASA, Blanca. La Administración Parlamentaria. Revista de la Asamblea de Madrid, pp. 125, http://www.es.wikipedia.org/wiki/.

[3] PLANAS SILVA, Pedro. Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina, Lima, 2001, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Tomo I, pp. 303 y 304.

[4] Ello supone la exclusión de cualquier forma de control sobre los actos internos del Parlamento que no se ejercite por sus propios órganos. Véase: NAVAS CASTILLO, Antonia. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley. Madrid, 2000, Editorial Colex, pp. 27.

[5] En relación a la autonomía funcional de las Cámaras Legislativas, ello alude a una posición de relativa libertad de la que gozan aquéllas y que el Derecho constitucional español ha extendido al ámbito normativo, financiero, administrativo, de policía, jurisdiccional y de control de sus miembros. Véase: CID VILLAGRASA, op.cit., pp.28.

[6] La potestad autonormativa constituye una de las esferas de la autonomía parlamentaria que tiene su origen en las atribuciones que la Constitución le reconoce como poder u órgano del Estado. Dicha

representantes para ejercer sus funciones, conforme a la Constitución y el Reglamento (autonomía política); iii) La aprobación de su presupuesto y el gobierno de su economía (autonomía económica); y, iv) El establecimiento de su administración, regulación y el reclutamiento o cese de su personal (autonomía administrativa).

El Reglamento del Congreso desarrolla las referidas autonomías, en los artículos 1 y 3, señalando de manera expresa que el Reglamento tiene fuerza de ley[7], precisando las funciones del Congreso, y definiendo su organización y funcionamiento; así como estableciendo que el Congreso es soberano en sus funciones y que goza de autonomía normativa, económica, administrativa y política.

Asimismo, en el marco de la autonomía del Congreso, el Reglamento establece, en los artículos 27 y 33, que la Mesa Directiva es el órgano parlamentario que tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente, y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. En tal virtud, supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, conforme a los lineamientos adoptados por el Pleno y Consejo Directivo.

Cabe señalar, sin embargo, que la autonomía parlamentaria no es una autonomía absoluta en tanto que, como menciona Fernando Santaolaya, "la normatividad parlamentaria no se encuentra desprendida o desvinculada del ordenamiento jurídico nacional"[8].

En tal sentido, "autonomía parlamentaria no significa ya autonomía jurisdiccional o autodiquía, sino tan sólo autonomía normativa y administrativa o autarquía, pues, afirmar lo contrario supondría vulnerar la propia Constitución en la que se establece la

---

potestad, tal como señala el autor peruano Pedro Planas "es una facultad que deriva de una reserva constitucional, que manda al Congreso (…) regular su funcionamiento mediante una norma reglamentaria interna, con fuerza de ley". PLANAS SILVA, loc. cit.

[7] Respecto de la expresión "fuerza de ley" el Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia recaída en el Expediente 005-2033-AI/TC -- publicada el 18 de octubre de 2003--, que "enuncia la capacidad (…) en primer lugar, para innovar, in suo ordine y dentro de los límites de la Constitución, el ordenamiento jurídico. Y, en segundo lugar, para contemplar una distinta fuerza pasiva, una resistencia específica frente a modificaciones, suspensiones o derogaciones por parte de otras fuentes (…)".

[8] PLANAS SILVA, op. cit., pp. 306 y 307.

sumisión de todos los poderes públicos y, por tanto, también la del Parlamento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (…)”[9].

2.2 Los acuerdos de Mesa Directiva: Actos parlamentarios o actos del Parlamento

2.2.1 Los actos parlamentarios

Para establecer el concepto del acto parlamentario la doctrina ha recurrido a la teoría de los actos en el ámbito del Derecho Administrativo, por considerar que sólo de esa manera es posible apreciar los dos elementos que integran un acto jurídico: la voluntad declarada y los efectos jurídicos. Ello, con la finalidad de que se pueda responsabilizar al Parlamento de sus propios actos así como del resultado o efectos que se deriven de dichos actos, tal como ocurre en el ámbito de la Administración Pública. [10]

A partir de las definiciones sobre el acto administrativo se ha delimitado un concepto de acto parlamentario en el ámbito del Derecho Público. Así, García Martínez define el acto parlamentario como “cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en el ejercicio de su potestad parlamentaria”. Por su parte, Pérez- Serrano Jáuregui concibe al acto parlamentario como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de las Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria”[11].

Desde conceptos como los señalados, se ha definido el acto parlamentario, en estricto sentido, como “la declaración de voluntad, de juicio, o de conocimiento realizada por el Parlamento o por sus órganos en el ejercicio de sus exclusivas competencias parlamentarias”[12].

---

[9] NAVAS CASTILLO, Antonia, op. cit., pp. 29.
[10] Ibíd., pp. 36 y 37.
[11] Ibíd., pp. 38.
[12] Ibíd., pp. 46.

Según el alcance del acto parlamentario la doctrina distingue entre los actos parlamentarios "con valor de ley" y los actos parlamentarios "sin valor de ley".

Los actos parlamentarios "con valor de ley"[13] son: "1. Los actos que se producen con alcance general de conformidad con el procedimiento legislativo o con el principio de autonomía normativa, cuando, en éste último caso, deriva de una facultad que directamente atribuye la Constitución a las Cámaras Legislativas (…)"; y, "2. Aquellas decisiones parlamentarias de contenido eminentemente político, siempre que mediante las mismas se ratifique la voluntad de otro órgano constitucional –el Gobierno--, o que de ellas deriven verdaderas normas materiales (…)"[14].

Los actos parlamentarios "sin valor de ley" son: "1. Aquellos actos con alcance general que se producen en virtud del principio de autonormación y como consecuencia, en este caso, del ejercicio de una facultad que deriva directamente del Reglamento parlamentario(…); y, "2. (…) los actos singulares o aquellos otros consecuencia de la función política de las Cámaras Legislativas, mediante los que no se sustituye ni ratifica la voluntad inicial de otro órgano constitucional ni se crea Derecho objetivo"[15].

2.2.2 Los actos del Parlamento

Los actos del Parlamento están referidos a "aquellos actos mediante los que el Parlamento ejerce una auténtica función administrativa, es decir (…) aquellos actos mediante los que se expresan las funciones de gestión y administración de las Cámaras"[16]. En efecto, se trata de aquellos actos jurídicos-públicos de naturaleza administrativa "al estilo" de aquellos que emanan de la Administración Pública y se circunscriben en el ámbito del Derecho Administrativo[17].

---

[13] Respecto de la expresión "valor de ley" se ha señalado que aquélla está referida a "(…) aquellos actos parlamentarios que sin ser leyes, disponen de las características, tanto formales como materiales, de las mismas, y por ello se les reconoce su privilegiada valía, ya que, igual que la ley, proceden de un procedimiento de elaboración garantista". Ibíd., pp. 50.
[14] Ibíd., pp. 45-47.
[15] Ibíd., pp. 40 y 59.
[16] Ibíd., pp. 40.
[17] Ibíd., pp. 46.

Estos actos han sido definidos como "aquellas declaraciones de voluntad, de juicio o de conocimiento realizada por el parlamento o por sus órganos en el ejercicio de sus competencias parlamentarias con eficacia y alcance frente a terceros que no son miembros de las Cámaras. Actos todos ellos, 'sin valor de ley', como es propio de los actos que manifiestan una actividad materialmente administrativa, aunque, en este caso, dicha actividad provenga del Parlamento"[18].

Estos son los actos que se derivan de la actividad administrativa del Parlamento, o de sus órganos, con eficacia y alcance frente a terceros que no son miembros del mismo, se trate de funcionarios o de otros órganos del Estado, o de personas jurídicas que mantienen cualquier clase de relación contractual con el Parlamento.[19]

Ello supone que cuando el Parlamento asume la condición de sujeto de la relación jurídica, sea contractual --que la vincula con personas jurídicas--, de servicios --que le vincula a sus funcionarios públicos--, o con otros órganos del Estado, "la institución parlamentaria no actúa como Poder/Órgano constitucional que ejerce las funciones principales que la Constitución le encomienda, sino como aparato orgánico que desarrolla una actividad materialmente administrativa, de naturaleza auxiliar respecto de aquellas funciones principales"[20].

En razón de lo expuesto, los acuerdos de Mesa Directiva son actos del Parlamento, emitidos por dicho órgano parlamentario en el ejercicio de la autonomía administrativa del Congreso, cuyos efectos como acto jurídico-administrativo alcanzan a la organización del Parlamento y a los terceros relacionados con su entorno.

En tal sentido, no se trata de actos equiparables a las leyes aun cuando son emitidos en mérito a una norma con "fuerza o valor de ley" --como el Reglamento del Congreso--, cuyas disposiciones no pueden ser modificadas, suspendidas ni derogadas por disposiciones normativas distintas al Reglamento del Congreso.[21]

---

[18] Ibíd., pp. 48.

[19] Es el caso de todo ese conjunto de disposiciones parlamentarias que se integran en lo que se ha denominado Derecho Parlamentario Administrativo, que se fundamenta en el reconocimiento de la autonomía parlamentaria administrativa establecida en el artículo 72 de la Constitución española. Ibíd., pp.60.

[20] Ibíd.

[21] Cabe señalar que, en materia de ejecución presupuestal, especialmente, en lo referente a la contratación de bienes y servicios, se ha considerado que someterse a las normas legales generales que

III. CONCLUSIONES

Los acuerdos de Mesa Directiva son actos del Parlamento emitidos en el marco de la autonomía normativa y administrativa que han atribuido al Congreso la Constitución Política y su Reglamento.

Conforme ha considerado la doctrina los acuerdos de los órganos parlamentarios, como la Mesa Directiva, en sus correspondientes competencias, son actos del Parlamento sin "fuerza o valor de ley".

Son actos cuyos efectos y eficacia alcanzan a la organización del Parlamento y a los terceros relacionados con su entorno. No son equiparables a las leyes aun cuando son emitidos en mérito a una norma con "fuerza o valor de ley", como el Reglamento del Congreso, cuyas disposiciones no pueden ser modificadas, suspendidas ni derogadas por disposiciones normativas distintas al Reglamento del Congreso, tal como lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional.

No están sometidos a control de legalidad por instancias no parlamentarias en tanto que el control de los mismos corresponde a las propias instancias parlamentarias o a las instancias del fuero jurisdiccional.

---

regulan las adquisiciones del Estado constituye una decisión que la Mesa Directiva ha adoptado libremente y no consecuencia de mandato imperativo alguno.

UN ACERCAMIENTO HACIA LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO PERUANO

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años, aproximadamente, la labor del Poder Legislativo ha venido tornándose en una actividad sumamente dinámica que ha motivado un desarrollo propio de las normas escritas y no escritas, que la regulan. Toda esta normatividad, viene siendo denominada por los especialistas, como Derecho Parlamentario.

Bernardo Bátiz Vásquez, jurista mexicano, sostiene que la definición nominal de Derecho Parlamentario *"será el conjunto de normas jurídicas que se ocupan de regular las relaciones que se dan en los parlamentos, lugares en los que se habla, se discute y se toman decisiones"*[1]. Este mismo autor, recoge las palabras de Fernando Santaolalla López, en su libro "Derecho Parlamentario" en el que sostiene que: *"(…), cabe definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho*"[2].

Esta definición que nos propone el autor antes citado nos lleva también a la necesidad de establecer si aquel conjunto de normas son eminentemente internas, es decir, producidas por el propio Parlamento o, externas, generadas por distinta autoridad y que están fuera del alcance del propio legislador. En este sentido, Bernardo Bátiz Vasquez sostiene que la normatividad parlamentaria reconoce dos vertientes de donde provendrían, consecuentemente, las fuentes del Derecho Parlamentario. Entre las extrínsecas o externas cataloga a la Constitución, ya que el legislador común constituido no es autor de ellas y se ocupa de organizar al Poder Legislativo y a conferirle sus funciones específicas, sus facultades y obligaciones; las internas o intrínsecas, son las que el Congreso se da a sí mismo, a través de su reglamento, para su organización interna y procedimientos.[3]

---

[1] Tomado del libro "Teoría del Derecho Parlamentario" de Bernardo Bátiz Vásquez. Editado por OXFORD University Press e impreso por Oxford México, año 1999 (pág. 7).
[2] Obra citada (pág. 8).
[3] Obra citada (págs. 34 – 40).

Basados precisamente en estas ideas iniciales recogidas de la Teoría del Derecho Parlamentario, es que proponemos escudriñar cuáles son las fuentes que alimentan a esta disciplina jurídica.

NOCIÓN DE FUENTES

Al respecto, hay un interesantísimo trabajo del Profesor mexicano Francisco Berlín Valenzuela acerca de las fuentes del Derecho Parlamentario. Este autor propone, primeramente, establecer qué se puede calificar como fuente para que a partir de ahí, pueda determinarse cuáles son las fuentes del Derecho Parlamentario. Sostiene que *"Se conocen como fuentes del derecho a los medios, formas y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías son en ocasiones la base para la creación de un cuerpo normativo"*[4].

Mario Alzamora Valdez, jurista peruano, sostiene que fuente *"significa principio u origen de algo. En el orden jurídico, las fuentes del derecho están constituidas por todo lo que es punto de partida y causa de sus manifestaciones, ya sea que se trate de los hechos determinantes o de las manifestaciones, consideradas en sí mismas y reguladas por el propio derecho"*[5].

Si tenemos en consideración lo expuesto por los dos autores que hemos citado, podemos advertir que la noción de fuente del Derecho resulta amplísima porque abarca el medio a través del cual una norma es aceptada, se hace obligatoria y por consiguiente jurídica, así como también el hecho o realidad social que la genera. No obstante ello, sí se advierte que hay un criterio común acerca de su contenido. Por un lado, se considera como fuente del derecho al hecho social o material en sí (fuente material) y, por otro, se considera como fuente a los diversos modos cómo ésta se manifiesta (fuente formal[6]).

ACERCAMIENTO

Esta distinción que la doctrina hace con respecto a las fuentes del Derecho en general, no es ajena al Derecho Parlamentario, habida cuenta su calidad de

---

[4] Tomado del libro "Derecho Parlamentario" de Francisco Berlín Valenzuela. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, año 1994 (pàg. 68).

[5] Tomado del libro "Introducción a la Ciencia del Derecho" de Mario Alzamora Valdez. Editado en Lima, Tipografía Sesator, Novena edición, año 1984.

[6] Sin embargo, también se considera como fuente del derecho, la fuente donde reside el conocimiento, llámese acta, diario de debates, entre otros.

disciplina jurídica dentro del Derecho Constitucional, tal como ha sido propuesto mayoritariamente por la doctrina especializada[7].

Sin embargo, para acercarnos a la noción de fuente del Derecho Parlamentario peruano, es preciso describir algunas peculiaridades que caracterizan a la realidad social del Parlamento de donde surgen y pueden surgir, evidentemente, normas de Derecho Parlamentario[8]. En este sentido, proponemos considerar como elementos o peculiaridades de dicha realidad, las siguientes:

- El Parlamento es sede del Poder Legislativo;
- Su reconocimiento y regulación está prevista la Carta Política;
- El origen popular (mediante el voto) de sus miembros;
- La naturaleza representativa de la función;
- El carácter de órgano colegiado y deliberante;
- La variada composición política de sus integrantes;
- El contenido valorativo e ideológico de cada fuerza política con representación en el Parlamento; y
- Su capacidad de autonormación.

A partir de estas peculiaridades, que singularizan a la institución del Parlamento, podemos ensayar una inicial propuesta sobre las fuentes del Derecho Parlamentario peruano, considerando la acepción material de fuente (como causa o hecho determinante) así como también la acepción real o formal (medio a través del cual se materializa la norma). Éstas serían las siguientes:

1. La Constitución Política;
2. El Reglamento del Congreso
3. Las leyes de la República
4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
5. Los acuerdos del Pleno de carácter estatutario, tales como los que aprueban los informes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento, en aspectos relativos a la organización, procedimientos, funciones, derechos y obligaciones congresales, entre otros. También debe considerarse en este rubro a las cuestiones de orden aprobadas, las cuales, en estricto sentido, tienen reglamentariamente la condición

[7] Por ejemplo, Miguel Villoro Toranzo, autor citado por Bátiz Vásquez en la obra ya referida, considera al Derecho Parlamentario dentro del Derecho Constitucional (Obra citada, página 7).

[8] Estas singularidades del entorno propio del Parlamento hacen que autores como Francisco Berlín Valenzuela, ya anteriormente citado, ensaye un clasificación de fuentes del Derecho Parlamentario considerando tres dimensiones: dimensión normativa, dimensión sociológica y dimensión axiológica. Obra citada (página 71).

de precedentes[9], ya que son registradas por la Oficialía Mayor para que puedan ser invocadas en casos análogos que se planteen en el futuro[10].

6. Acuerdos parlamentarios de carácter estatutario aprobados por órganos distintos al Pleno del Congreso pero con capacidad de aprobar normas regulatorias de las actividades del Congreso, tales como los Acuerdos del Consejo Directivo, como por ejemplo el Acuerdo de Consejo Directivo Nº 080-2003-2004/CONSEJO-CR del 16 de setiembre de 2003, que define las formas de pronunciarse de una Comisión Ordinaria con respecto a las observaciones que ha formulado el Presidente de la República en relación a una autógrafa de ley aprobada por el Pleno (insistencia, allanamiento y proyecto nuevo). También deben considerarse los Acuerdos de Mesa Directiva, que regulan también aspectos de los procedimientos parlamentarios así como de la organización administrativa del Congreso.

   También debe considerarse en esta parte a los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios, que si bien no generan un vínculo jurídico con los parlamentarios de otras Bancadas, sí lo genera entre los parlamentarios del mismo grupo y entre éste y el Parlamento a nivel institucional.

7. Usos, prácticas y cortesías parlamentarias, como por ejemplo, los cuartos intermedios durante las sesiones del Pleno, el voto oral de los Congresistas luego de cerrada la votación electrónica pero antes de anunciarse el resultado final de dicha votación, entre otros.

Este es un primer acercamiento a las fuentes del Derecho Parlamentario peruano, las cuales también, si las observamos desde la perspectiva del entorno, pueden ser catalogadas de intrínsecas (Reglamento del Congreso, acuerdos parlamentarios y los usos, prácticas y cortesías parlamentarias) y extrínsecas (Constitución Política, leyes de la república y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional).

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios viene realizando un trabajo de investigación de mediano plazo con la finalidad de desarrollar,

---

[9] De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, editado por la Real Academia Española (Vigésima Segunda Edición, pág. 1817), el término precedente es un antecedente, acción o circunstancia anterior que sirva para juzgar hechos posteriores o la aplicación de una resolución anterior en un caso igual o semejante al que se presenta.

[10] De acuerdo con lo establecido en el Artículo 59º del Reglamento del Congreso "En cualquier momento del debate, con excepción de aquel en el que se desarrolla la votación, los Congresistas pueden plantear una cuestión de orden, a efectos de llamar la atención sobre la correcta interpretación y aplicación del Reglamento del Congreso. (…)". Según la norma aludida, las decisiones del Pleno en materia de cuestiones de orden serán registradas por la Oficialía Mayor del Congreso. Pueden ser invocadas en casos análogos que se planteen en el futuro.

compilar y sistematizar las distintas fuentes del Derecho Parlamentario peruano, incluyendo la fuente histórica (el acervo documental que las acredita), cuyos resultados definitivos se publicarán próximamente.

Autonomía del Congreso de la República

La autonomía del Parlamento se remonta a los orígenes de la institución parlamentaria, en la que en la lucha contra los reyes y monarcas por la consecución del poder efectivo y el control del Estado fue ganando el Parlamento una serie de privilegios y garantías que procuraban ofrecer un marco seguro en el ejercicio de sus funciones.

Es a partir de la teoría de la división de poderes, que los parlamentos asumen el poder legislativo, que antiguamente detentaba el monarca o el rey, y se constituye en la institución donde, a través de la representación política elegida por el pueblo, se manifiesta la voluntad general, que es la expresión de la voluntad de la Nación, sede de la soberanía, sujeta únicamente a la Constitución Política.

A decir de Fernando Santaolalla "el Parlamento conserva parcelas de autonomía, en la que su voluntad se impone, si no ilimitadamente, al menos sí dentro de un margen mucho mayor que el propio de los demás órganos estatales. Y ello, no gratuitamente, sino como reflejo de su raíz popular y de las especiales funciones a su cargo"[1]. Entendemos que ello deviene de los derechos y prerrogativas del mandato parlamentario, teniendo en consideración que "para que el Parlamento pueda hacer contrapeso al gobierno eficazmente, y que el conjunto esté equilibrado, es necesario que el Parlamento sea independiente en el ejercicio de sus poderes y que a la vez éstos sean bastante importantes"[2].

La autonomía parlamentaria se puede definir como "el conjunto de facultades que tienen las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus fines sin injerencia de otros órganos del Estado".

La autonomía es entonces la base del Derecho Parlamentario. Antonia Navas Castillo, profesora asociada de Derecho Constitucional de la UNED (España), señala que "La autonomía parlamentaria se convierte así en el fundamento del Derecho Parlamentario, desde su concepción primigenia, configurándose en el instrumento que garantiza la libre actuación del Parlamento en el ejercicio de

1 SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. *Derecho Constitucional.* Editorial Dykinson, 2004, p. 292.
2 DUVERGER Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* Barcelona: Ariel, 1982, p. 125.

sus funciones institucionales, protegiéndole de las posibles injerencias que se pudieran suscitar por parte de los demás poderes públicos”[3].

Desde una concepción más moderna, Piedad García Escudero, refiere que la autonomía parlamentaria actualmente ha visto modificada su razón de ser, su fundamentación. No se trata ya de evitar injerencias de un Poder Ejecutivo hostil que pretende recortar el ámbito de libertad de la Cámara, sino de protegerse de la dinámica que unifica el binomio Gobierno – Parlamento a través de un partido político que forma el primero y domina el segundo; en otras palabras, como instrumento o medio para salvaguardar el derecho de la minoría u oposición frente a la mayoría.

A decir de José Gómez Rivas, profesor de la Universidad Complutense de Madrid, el principio de autonomía se configura en el garante de la independencia de los Parlamentos, teniendo esta garantía varias formas o expresiones que el Reglamento del Congreso, en concordancia con lo establecido en el artículo 94º de la Constitución Política, señala en su artículo 3º, conforme se trascribe a continuación:

“El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política”.

Para los fines de este trabajo desarrollaremos los diversos aspectos de la autonomía conforme a la clasificación utilizada por el Reglamento del Congreso.

AUTONOMIA NORMATIVA

En nuestro ámbito, la Constitución Política de 1823 reconoce la autonomía normativa[4] para el aspecto económico; la del año 1857 establece la potestad reguladora del procedimiento legislativo; así como la de 1860 para el aspecto administrativo y presupuestal. Y desde 1933 se ordena constitucionalmente la regulación de la relación del Congreso con el Poder Ejecutivo así como temas organizacionales. Para luego, tanto la Constitución de 1979 como la de 1993, agregar que el Reglamento del Congreso tiene fuerza de ley. Indubitablemente, los preceptos constitucionales aseguraron y garantizan, por medio de la autonomía normativa, el correcto funcionamiento del Poder Legislativo en defensa de sus funciones de representación y de control. De ahí que el

[3] Tomado del libro *El Control Jurisdiccional de los Actos Parlamentarios*. (pág. 27). Editorial COLEX , año 2000, Madrid – España.

[4] *Entiéndase potestad para emitir un Reglamento y otras disposiciones parlamentarias.*

Tribunal Constitucional haya resuelto, en el Expediente Nº 0026-2006-PI/TC, que "debe reforzarse la capacidad autorregulatoria del Congreso de la República cuando emite o modifica su Reglamento".

Ergo, a la luz de nuestra historia constitucional y desde el punto de vista del Estado Democrático de Derecho, la autonomía normativa se entiende tiene origen en la separación de funciones de los Poderes del Estado y es connatural a la actividad parlamentaria. Y desde el punto de vista jurídico constituye la forma por medio de la cual se instituye la relación entre el Congreso, los congresistas, los otros Poderes del Estado, las entidades públicas e incluso particulares. En ese sentido, no sólo constituye una expresión propia del Poder Legislativo, sino también un fundamento que debe ser tomado en consideración dado sus efectos vinculantes para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Esta potestad normativa importa la regulación de atribuciones, facultades, competencias, funciones, organización y funcionamiento, y establecimiento de procedimientos; una manifestación creativa y diferenciada dentro de los límites establecidos en el ordenamiento jurídico, que implica una autolimitación que garantiza la finalidad.

Por su parte, el Tribunal Constitucional sitúa al Reglamento del Congreso en el sistema de fuentes de derecho[5], y señala que debe entenderse que goza de fuerza de ley "como un símil de la noción 'rango de ley' que enuncia la capacidad que tienen tales fuentes, en primer lugar, para innovar, in suo ordine y dentro de los límites de la Constitución, el ordenamiento jurídico. Y (…) para contemplar una distinta fuerza pasiva, una resistencia específica frente a modificaciones, suspensiones o derogaciones por parte de otras fuentes"[6]. Sin

---

[5] *Expediente N° 00017-2006-PI/TC. F. (21.1.07)*

4. El Tribunal Constitucional en la STC 0047-2004-AI/TC, publicada el 8 de mayo de 2006, se ha pronunciado sobre el sistema de fuentes del derecho en nuestro ordenamiento jurídico; así, luego de precisar que la Constitución es una norma jurídica (F. 9) y que es la fuente de fuentes de derecho (F. 11), desarrolla el modo de producción jurídica (F. 12 y ss.).

Dentro de dicho esquema detalla:

- *Las fuentes normativas con rango de ley (F. 16), entre las cuales considera a la ley de reforma constitucional, a la ley ordinaria, a la Ley de Presupuesto de la República, a la Ley de la Cuenta General de la República y a la ley orgánica; del mismo modo, a las resoluciones legislativas que representan la excepción a la característica de generalidad de la ley (F. 17), para lo cual, conforme a lo expuesto en el artículo 102.1 de la Constitución, se recurre a los artículos 72, 75 y 76 del Reglamento del Congreso.*
- *Los tratados (F. 18. y ss.), conforme a lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 de la Constitución y conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de aquélla.*
- *El reglamento del Congreso (F. 23), por disposición del artículo 94 de la Constitución.*
- *Los decretos legislativos (F. 25), conforme al artículo 104 de la Constitución.*
- *Los decretos de urgencia (F. 26), de acuerdo al contenido del artículo 118.19. de la Norma Fundamental.*
- *Las ordenanzas regionales y municipales (F. 28 y 29, según corresponda), a tenor de lo dispuesto en los artículos 191 y 194, de la Constitución.*
-

[6] *Expediente N° 0005-2003-AI/TC, F. 15. (3.10.03)*

perjuicio que resuelve que "es parte del bloque de constitucionalidad para determinar la forma en que una ley va a ser emitida"[7].

Por ende, se entiende que la autonomía normativa: a) está íntimamente ligada a los preceptos constitucionales que determinan la naturaleza, funcionamiento y organización del Congreso, sin más límite que el fijado por la Constitución; b) tiene un ámbito de exclusividad sobre materias de la actividad parlamentaria; c) no admite modificaciones expresas o implícitas del Reglamento del Congreso que provengan de norma de distinta categoría jurídica o por procedimientos distintos a los determinados en el propio Reglamento[8]; d) implica la potestad de autocontrol derivada de la voluntad normativa; e) no está sometida a un control de legalidad sino a uno de constitucionalidad; y f) las disposiciones internas emitidas al amparo del Reglamento del Congreso (como es el caso de los Acuerdos de Mesa Directiva) son actos parlamentarios que se constriñen a la potestad auto reguladora y son "erga omnes". Por ende, no pueden ser modificados ni regulados, mucho menos controlados, por fuentes normativas distintas al Reglamento o al propio Congreso.

Existen preclaros ejemplos legislativos que denotan el resquebrajamiento de la autonomía normativa, pese a tener origen en el propio Congreso. Por ejemplo:

1. Ley que afecta la autonomía administrativa

   - Ley Nº 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Estipula en su artículo 3º que el ámbito de control del Organismo Superior de Control comprende a las unidades administrativas del Poder Legislativo. Ello no es acorde al artículo 39º del Reglamento del Congreso que establece que la Oficina de Auditoría Interna del Congreso es el órgano especializado que, aplicando técnicas y normas de auditoría, realiza el control sobre la contabilidad del Congreso, la aplicación de los recursos presupuestales y la gestión de las dependencias que conforman el servicio parlamentario.

2. Ley que afecta el procedimiento parlamentario

   - Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el artículo 15º-C dispone el Congreso de la República sólo tiene

[7] *Expediente N° 00003-2008-AI/TC. F. 12 (1.2.10)*

[8] *El Tribunal Constitucional ha determinado que su categoría de ley orgánica (Expediente N° 022-2004-AI/TC, F. 23. (24.4.06) y Expediente N° 0047-2004-AI/TC, F. 24. (24.4.06)). En razón de lo cual su modificación y aprobación requiere de doble votación.*

acceso a información secreta, reservada y confidencial, mediante una Comisión Investigadora formada de acuerdo al artículo 97º de la Constitución Política y por medio de la Comisión establecida en el artículo 36º de la Ley Nº 27479 (Comisión de Inteligencia). Lo reseñado no es coherente con lo establecido en el artículo 1º de la Ley que establece que "el derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso"; así como con lo dispuesto en los artículos 34º y 35º inciso a) del Reglamento que establecen que las comisiones en su totalidad son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública; y el artículo 87° del citado cuerpo legal que señala que todo Congresista puede pedir los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función, sin más limitación que aquella referida a procesos judiciales en trámite.

3. Ley que afecta regulaciones del Estatuto Parlamentario

- La Ley Nº 28212, Ley que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado. Al establecer en el inciso b) del artículo 4 que los Congresistas de la República reciben una remuneración mensual igual, equivalente por todo concepto a seis URSP, no condice con el artículo 20º inciso g) que dispone el derecho a una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley, y la competencia del Congreso para publicar dicha remuneración en el diario oficial. Es decir, la potestad para determinar el monto remunerativo le compete única y exclusivamente al Congreso, en tanto el artículo 94º de la Constitución establece que el Congreso gobierna su economía y sanciona su presupuesto, mediante un Acuerdo de Mesa Directiva que, a tenor del artículo 33 del Reglamento, tiene a su cargo la dirección administrativa, y aprueba el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso.

Existe en el ordenamiento jurídico vigente normas que no condicen con los procedimientos parlamentarios establecidos en el Reglamento. Un caso específico lo encontramos en el inciso k) del artículo 21°, Decreto Legislativo N° 1049, Decreto Legislativo del Notariado, que establece que el Congreso de la

República tiene la potestad de inhabilitar al notario público de conformidad con los artículos 99° y 100° de la Constitución Política. Cabe señalar que la sanción de inhabilitación está prevista en el marco del juicio político, artículo 89° del Reglamento, y solo se aplica en el supuesto de altos funcionarios de Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución (ámbito en el que no se ubican los notarios públicos).

AUTONOMÍA ECONÓMICA

Con respecto a la autonomía económica corresponde señalar que el artículo 94° de la Constitución Política establece, entre otros aspectos, que el Congreso "gobierna su economía; sanciona su presupuesto".

Asimismo, en el artículo 33° del Reglamento del Congreso se establece que "La Mesa Directiva supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo (…) Aprueba el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente".

Podemos entender por autonomía económica al conjunto de condiciones relativas al acceso y facultades que determinan la capacidad real de ejercer sus derechos económicos, decidir y efectuar el manejo del gasto.

Fernando Santaolalla López sobre la autonomía presupuestaria señala que "La autonomía presupuestaria significa que cada cámara aprueba, gestiona y liquida su presupuesto de gasto sin intervención de terceros. Es una consecuencia de la función presupuestaria general del Parlamento: si a éste le corresponde aprobar los ingresos y gastos del Estado y el control de su ejecución, se hace imposible que alguien que no sea él pueda disponer o influir en los suyos propios. Es además, la forma de que esta institución cuente con los medios económicos apropiados para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, evitando en concreto la intervención del poder ejecutivo."

El Congreso anualmente elabora su presupuesto, sin embargo la elaboración y ejecución del presupuesto del Congreso están limitadas y normadas por leyes generales para la administración financiera del sector público, como son la Ley 28411, Ley General del Sistema de Presupuesto, y Ley 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, y por las directivas emitidas por el Ministerio de

Economía y Finanzas sobre la ejecución del presupuesto y el acceso a las fuentes de financiamiento.

Al respecto, la letrada Piedad García Escudero señala que “El fundamento de la autonomía de las Cámaras, en rigor, ha de verse en el mismo principio de separación de poderes que sustenta la autonomía parlamentaria general. Plasmada en los Reglamentos parlamentarios con frecuencia que en los textos constitucionales, la finalidad que persigue es lograr que las cámaras pueden desarrollar sus funciones sin encontrarse mediatizadas por la carencia de recursos o por la dependencia de otros organismos para obtenerlos…”

Asimismo, señala que ”En primer lugar la autonomía de las Cámaras se refiere a los gastos… En segundo lugar, como hemos señalado, la autonomía alcanza al ciclo presupuestario completo, y no sólo a la aprobación de los presupuestos… incluye la competencia para la elaboración y la aprobación, pero también para la ejecución del gasto y el control del mismo.. , que se realizan a través de mecanismos propios e independientes de los restantes organismos del Estado y de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que en la práctica, se trate de mecanismos sustancialmente análogos”

La facultad de gobernar su economía concede al Congreso el derecho de dictar y establecer su normatividad financiera y presupuestal, la que puede ser incluida en su Reglamento, considerando los alcances que la Constitución establece. Tanto es así que puede establecer sus límites de gastos, las partidas presupuestales inherentes a su accionar, las normas sobre la ejecución de los gastos, entre otros, tomando en cuenta para ello, en líneas generales, las normas que rigen a la administración pública adaptada y/o incluyendo aspectos propios de la institución parlamentaria. En este contexto, el control de la ejecución presupuestaria corresponde al Órgano de Control Interno de la entidad.

A continuación, detallamos algunos dispositivos legales que limitan la autonomía económica:

- Leyes anuales de presupuesto, por las cuales se dictan disposiciones sobre el gasto público en materia de gastos de personal y se establecen prohibiciones, exoneraciones y asignaciones, entre otros. Asimismo, se establecen medidas de austeridad que no contempla la singularidad del Parlamento

  Ley 29626, Ley de Presupuesto Público para el año 2011, establece normas para la gestión presupuestaria y para el gasto.

- Ley 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, que, entre otros aspectos, establece disposiciones sobre la ejecución presupuestaria, solo ha considerado en su cuarta disposición transitoria, numeral 5, la autonomía del Congreso en cuanto al tratamiento de remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del sector público.

- Decreto Supremo 195-2001-EF, que regula la centralización de los recursos directamente recaudados.

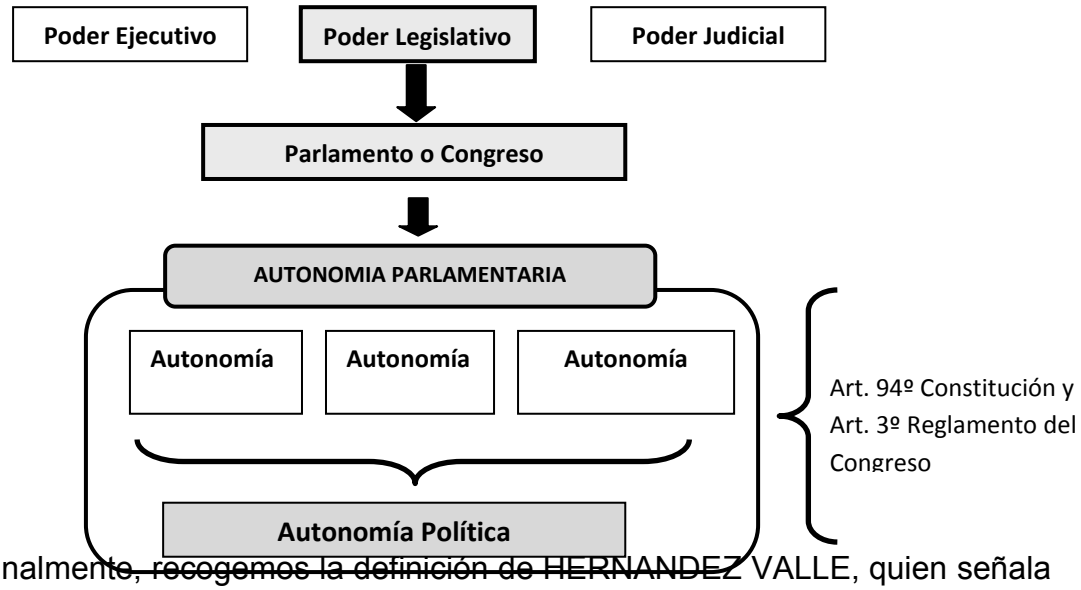
- Resolución Directoral Nº 002-2007-EF/77.15, Directiva de Tesorería, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, por la que se establecen procedimientos para la ejecución del gasto, de tal modo que cada atención de un pago tiene que ser aprobado mediante autorización de giro por la Dirección Nacional de Tesoro Público. Sin esta autorización no se puede atender los compromisos de pago; por ejemplo, el pago a los proveedores.

Resolución Directoral N° 043-2009EF/7601, Texto Único Ordenado del Clasificador de Gastos, que limita la asignación adecuada de la naturaleza del gasto inherente a la actividad propia del parlamento.

AUTONOMÍA POLÍTICA

Conforme al Art. 3º del Reglamento del Congreso, la autonomía política es la cuarta y última dimensión de la autonomía parlamentaria. Sin embargo, como veremos adelante, por sus características y efectos consideramos que es la más importante y el eje central sobre la que giran las otras dimensiones autonómicas y constituye el sustento de la autonomía parlamentaria en sí.

Para ello, primero ubicaremos a la autonomía política dentro del proceso histórico general que le da origen y analizaremos su contenido y tratamiento dentro de nuestro ordenamiento constitucional.



Doctrinalmente, recogemos la definición de HERNANDEZ VALLE, quien señala a la autonomía política (también conocida como autonomía de gobierno) como *"(...) la capacidad de autogobernarse, o sea auto dirigirse políticamente, de fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal."*[9]

Como garantía de la autonomía política en este acto, se conjugan varios principios democráticos siendo los más resaltantes aquellos que aseguran una organización y funcionamiento del Parlamento sin injerencias ni interferencias de los otros poderes del Estado u otros elementos externos, tales como los grupos de interés, así como también la independencia y la libertad que los congresistas y los órganos parlamentarios que integran (llámese Pleno del Congreso, Comisiones, Consejo Directivo, entre otros) para deliberar y votar.

La amenaza de injerencia externa en la autonomía política podría presentarse, por ejemplo, en el proceso de elaboración de la agenda parlamentaria, sea por agentes de otros poderes del Estado, e incluso por la presión mediática o de grupos de interés. Es por ello, que la adopción de acuerdos en el Parlamento se sustenta en los principios de libertad y resolución mayoritaria, en base a los cuales, los órganos colegiados del Congreso toman decisiones mediante la deliberación libre y plural de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y el consiguiente voto, el cual finalmente determina y expresa la voluntad del colegiado.

La Carta Política vigente resalta en el artículo 93º esta autonomía política del Congreso al señalar que los Congresistas no están sujetos a mandato

[9] HERNANDEZ VALLE, Rubén: *Instituciones de Derecho Público Costarricense*. San José, Editorial EUNED, 1992, p.124 y 125.

imperativo y que no son responsables por las opiniones o votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

Es la última faceta de la autonomía parlamentaria a la que nos vamos referir, pero no por ello menos importante. Si bien el Reglamento del Congreso utiliza la expresión "administrativa", esta autonomía está directamente relacionada con la administración del Parlamento o comúnmente denominada por la doctrina especializada como administración parlamentaria; es decir, con aquel ámbito de la organización del Congreso que, en el caso peruano, el artículo 26° del Reglamento del Congreso define como servicio parlamentario.

La capacidad que tienen los Parlamentos para tener una organización administrativa y un personal distinto del resto de la administración pública, a decir de Piedad García Escudero, jurista española anteriormente citada, tiene un doble fundamento: uno teórico y otro práctico:

"El primero iría unido al principio de separación de poderes, tantas veces invocado al hablar de autonomía parlamentaria. Se trata de mantener la mayor independencia posible respecto del Poder Ejecutivo y la burocracia que le sirve, por más que el régimen de unos y otros se vaya aproximando por inspirarse en unos principios similares. El fundamento práctico, fruto de la realidad, se situaría en la especial naturaleza del trabajo parlamentario y la específica cualificación y disponibilidad que deben tener los funcionarios parlamentarios, que ha motivado históricamente un sistema de reclutamiento, retributivo y disciplinario propios[10]".

Consecuentemente, la autonomía administrativa viene a ser la facultad que tiene el Parlamento para contar con sus propios aparatos burocráticos de apoyo, integrados por un personal libremente reclutado y sometido únicamente a las normas de la propia institución parlamentaria donde presta sus servicios.

De ahí que el Reglamento del Congreso ha reservado, de los artículos 38° al 41°, las normas relativas a los órganos administrativos principales de su administración parlamentaria, incluyendo a su órgano de control institucional, sobre cuya base se diseña la estructura organizativa del servicio parlamentario. Pero, además, el Reglamento del Congreso ha establecido que el régimen propio que regula la actividad y la interrelación que debe haber entre sus

[10] Tomado de su artículo "Artículo 72.1: *Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal*", publicado en VLex Global Programa de Cooperación Hispano Peruano.

órganos administrativos y su personal, y, en general, la carrera administrativa en el Congreso, se norme mediante un instrumento denominado Estatuto del Servicio Parlamentario, el cual debe ser aprobado por el Pleno del Congreso, tal como lo prevé el artículo 38° del Reglamento del Congreso. Hasta el momento dicho instrumento normativo no se ha aprobado, por lo que la administración del Parlamento peruano se ha convertido en uno de los pocos de la región que adolece de la falta de este instrumento.

La opinión generalizada de la doctrina sobre las ventajas que genera que un Parlamento tenga una organización administrativa, con un régimen propio en el cual estén inmersos en la carrera principios como la neutralidad, eficacia y meritocracia, es uniforme porque permite el fortalecimiento de la autonomía e independencia que constitucionalmente se ha reservado al Congreso como órgano que concentra la expresión legítima de la voluntad popular.

Lima, setiembre de 2011.

La Diplomacia Parlamentaria

Son conocidas las funciones que, tradicionalmente, se han determinado para el Parlamento: función de legislación, control político, designación de altas autoridades del Estado y representación. Sin embargo, quisiéramos referirnos a una que, en los últimos años, viene, de manera creciente, significando para el quehacer parlamentario una tarea de enorme importancia en la consolidación democrática y el fortalecimiento institucional. Nos referimos a la denominada diplomacia parlamentaria.

Piedad García Escudero, letrada de la Cortes Generales de España, a quien tuvimos la oportunidad de tenerla en el Congreso peruano hace algunos años, refiere que la antigua división de actividad diplomática y la vida parlamentaria ha sido en estos tiempos largamente superada por diversos factores generados en el desarrollo de la sociedad. Sostiene que "La política exterior era encauzada en un principio casi exclusivamente a través de las embajadas. Las comunicaciones modernas, las nuevas tecnologías han permitido el contacto directo de los gobernantes en visitas y cumbres, que se ven apoyadas por la tradicional democracia profesional. Pero estos nuevos tiempos y métodos han propiciado también el desarrollo paralelo de una intensa actividad internacional de los parlamentos, que se ha dado conocer con el nombre de diplomacia parlamentaria".

Los parlamentarios, como representantes elegidos por la voluntad popular, no pueden ser ajenos a los hechos que trascienden las fronteras del país. Precisamente, los autores coinciden en que el acrecentamiento de la actividad internacional de los parlamentos y, por consiguiente, de la diplomacia parlamentaria se agudizó con el fenómeno de la globalización, que ha convertido al mundo en un sistema interdenpendiente e interrelacionado, no solamente en lo económico, en lo social y cultural, sino también en lo político. A ello, hay que agregar, el desarrollo de los avances científicos y tecnológicos.

No obstante que existen referentes históricos trascendentes que permiten afirmar que el ejercicio de la diplomacia parlamentaria no es nueva, es recién en los finales del siglo XX que esta actividad se acrecienta y adopta una singularidad en su desarrollo, que hace que la actividad internacional de los parlamentos incida directamente en el manejo de la política exterior de los países, tradicionalmente a

cargo del Poder Ejecutivo, y en la consagración de la defensa y el respeto de los derechos fundamentales.

Si hablamos de referentes históricos, tenemos como referente internacional de la diplomacia parlamentaria a la constitución de la Unión Interparlamentaria, acontecida en 1889, y a la cual el Perú se adscribe recién en el año 1927, y que en la actualidad se la considera como la organización mundial de los Parlamentos. Ahora bien, como referente nacional de los inicios de esta actividad, me atrevería a sostener, ayudado por la historia, que fue la participación –no muy difundida por los libros de historia- de don Miguel Grau Seminario, máximo héroe nacional, en una reunión, solicitada por él, con el entonces Ministro Plenipotenciario de Chile en el Hotel Maury en Lima, en un intento por evitar un conflicto bélico, que involucró a dos países vecinos y que, lamentablemente, no prosperó, allá por el año 1879. No olvidemos que don Miguel Grau era también por entonces Diputado por Paita.

CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

En nuestra opinión, es el conjunto de actividades que los congresos, los legisladores y sus servicios parlamentarios realizan en el plano internacional, de forma autónoma, las labores que le corresponden al Poder Ejecutivo. Es un medio eficaz para fomentar la cooperación entre los distintos parlamentos del mundo. Se trata, entonces, de una función de los parlamentos, paralela y complementaria, a la diplomacia de los Estados, representada por el Poder Ejecutivo. Puede considerarse un apoyo a la diplomacia gubernamental, anticiparse a ésta pero no es antagónica a ella.

Vallejos de la Barra, en un trabajo publicado en la Revista de Estudios Parlamentarios, refiere que “la diplomacia parlamentaria corresponde a la actividad internacional regular y coherente que los parlamentos desarrollan para alcanzar objetivo públicos determinados”.

Piedad García Escudero, en un artículo publicado en la Revista de las Cortes Generales de España, sobre diplomacia parlamentaria, señala que “se tiende a aludir a toda la actuación desarrollada por los parlamentos en materia de política exterior y en su relación con otras Cámaras extranjeras (G. Marín “Diplomacia nueva, diplomacia vieja”, Gestión y análisis de políticas públicas, n° 23, 2002, p.47). Comprendería, pues, tanto la intervención o participación del Parlamento y

de sus órganos en la definición, control y ejecución de la política exterior del Estado, como la intensa actividad internacional de las Cámaras (…)".

La pregunta que nos hacemos, entonces, es la siguiente: ¿qué elementos, qué características tiene la diplomacia parlamentaria para poder distinguirla de la diplomacia que ordinariamente desarrolla el Poder Ejecutivo? Para responder a esta interrogante, recurriremos a la doctrina jurídica para mencionar las siguientes:

- Informalidad, ya que los métodos y espacios políticos utilizados por los parlamentarios suelen ser menos formales que los utilizados por el servicio diplomático de los gobiernos, lo que permite a los interlocutores abordar asuntos que, incluso, en el ámbito formal están condicionados o limitados.

- Pluralismo representativo, a diferencia de la diplomacia gubernamental, las delegaciones parlamentarias acostumbran estar integradas por miembros de las distintas fuerzas políticas con representación en el Parlamento. Esto es importante porque introduce en este ámbito una genuina legitimidad y un elemento democratizador en las relaciones.

- Permanencia, porque precisamente ese pluralismo político permite que las posiciones en la actividad internacional de los parlamentos trascienda mas allá de los periodos de gobierno.

- Complementa la diplomacia tradicional, con la que debe cooperar, sin dejar de tener en cuenta que la política exterior del Estado está a cargo del Poder Ejecutivo.

- Tiene acceso a cuestiones que no puede abordar el Gobierno en sus relaciones formales. Por ello, particularmente, diría que no solo complementa a la diplomacia tradicional sino también que, incluso, en determinadas circunstancias, puede sustituirla para resolver situaciones que por el conducto regular no son coyunturalmente superables. Transcribo información periodística de Chile sobre un incidente ocurrido hace algunos años:

  "*Presidentes de los Congresos de Chile y Perú firmaron declaración de unidad tras conflicto por venta de armas a Ecuador.*

  El Senador Sergio Romero y su par peruano, Antero Flores Araoz, se reunieron en Bogotá, en el marco de la Asamblea Anual de Presidentes de los Poderes Legislativos de Sudamérica y México. En la cita acordaron

contribuir al mejoramiento de las relaciones entre ambos países a través del permanente diálogo interparlamentario.

La cita entre el senador Romero y su par peruano respondió a una iniciativa conjunta tendiente a restablecer el diálogo entre ambos países a través de la denominada diplomacia parlamentaria, en momentos en que se había interrumpido el diálogo bilateral, a través del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política".

- Compromiso con los principios e ideales democráticos, que determina que la actividad internacional de los parlamentos y de los parlamentarios no solo se circunscriba al interés del propio Estado sino también que trascienda a toda la comunidad internacional.

EXPRESIONES O FORMAS DE LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

A continuación, nos referiremos a las formas como se expresa o traduce la diplomacia parlamentaria. Para ello, recurriremos a la doctrina especializada, que se ha encargado de singularizar estas expresiones, las cuales no deben entenderse limitativas, sino meramente enunciativas en la medida en que la diplomacia parlamentaria, por su propia informalidad y dinamismo, puede generar en el futuro formas distintas de aquellas que se pueden mencionar aquí:

APOYO A LA POLÍTICA DE GOBIERNO

Es la forma más simple en la que la diplomacia parlamentaria se ejerce en apoyo a la política exterior que maneja el Poder Ejecutivo. La virtud que tiene esta forma de expresión es que le da a una determinada política exterior de gobierno legitimidad, basado en el carácter representativo de los parlamentarios. En el Parlamento peruano tenemos varios ejemplos sobre cómo el Congreso ha apoyado determinada política de gobierno.

A manera de ejemplo, mencionaré el pronunciamiento de la Comisión de Relaciones Exteriores sobre las acciones realizadas por el Gobierno del Perú con respecto a la repatriación de las piezas arqueológicas de Machu Picchu, en poder de la Universidad de Yale, en el que se expresa claramente *"… su total respaldo a las acciones que se vienen desarrollando, en la medida en que tales bienes forman parte del acervo cultural peruano; piezas de gran valor que deben estar en territorio nacional cuando se celebre el centenario del descubrimiento de Macchu Picchu".*

RELACIONES ENTRE NACIONES Y PUEBLOS

Precisamente la informalidad que caracteriza a la diplomacia parlamentaria ha permitido, y de hecho permite, que los parlamentarios, como legítimos representantes de la nación y de sus pueblos, realicen actividades internacionales o se interrelacionen con parlamentarios de otros países, actuando, en este supuesto, como portavoces y embajadores oficiosos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DEL PARLAMENTO

En este rubro se ubican las actividades oficiales internacionales que los distintos órganos parlamentarios realizan unipersonalmente o en delegaciones, principalmente la Presidencia del Congreso, la Mesa Directiva y las Comisiones Ordinarias, tales como las visitas de los Presidentes de otros parlamentos al Congreso peruano o, a la inversa, la visita del Presidente del Congreso a otros Parlamentos, como ha ocurrido recientemente en el periodo anual de sesiones 2010-2011, en el que el Presidente del Congreso fue a Santiago de Chile en una visita con su similar del Senado de ese vecino país. También es importante mencionar las pasantías que distintas Comisiones Ordinarias del Congreso del fenecido periodo parlamentario 2006 - 2011, como la de Presupuesto, de la Mujer, han hecho a otros parlamentos para intercambiar experiencias e información con sus comisiones pares.

FUNCIONES DEL PARLAMENTO A NIVEL INTERNACIONAL

En nuestro concepto, aquí se pueden advertir dos aristas o aspectos de esta función. La primera, en la que el Parlamento ejerce sus funciones en materia internacional a través de los mecanismos o herramientas constitucionales, tales como la aprobación de los tratados internacionales, el control sobre los tratados ejecutivos que el Poder Ejecutivo suscribe en el marco de su competencia y sobre los cuales da cuenta al Congreso, la autorización para los viajes del Presidente de la República al exterior, la autorización para los ingresos de tropas extranjeras en el territorio nacional, entre otros.

La otra arista, según se advierte en la doctrina, es la que comprende a las declaraciones institucionales y la aprobación de las proposiciones no legislativas (mociones). A este respecto, el Parlamento peruano ha seguido tradicionalmente la práctica de la aprobación de declaraciones institucionales, expresadas en acuerdos del pleno del Congreso, no así en la aprobación de mociones, que sí se

han presentado pero que no han llegado a ser aprobadas por el Pleno. Como ejemplo de ello, tenemos las declaraciones del Pleno del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, en las que se expresa a los pueblos de los Estados Unidos de Norteamérica y del Reino de España su solidaridad por los atentados terroristas ocurridos en esas fechas y que fueron de conocimiento mundial.

MISIONES DE OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

Esta actividad cada vez es más frecuente y se basa en la cooperación. En el periodo parlamentario 2006-2011 se designaron a parlamentarios nacionales de los distintos grupos políticos para desempeñarse como observadores en los procesos electorales acontecidos en Bolivia y en Colombia entre diciembre de 2009 y junio de 2010. Estas misiones son regularmente solicitadas por los países que van a realizar un proceso electoral de envergadura. La sola invitación y la presencia de los parlamentarios de otro país denotan el propósito de: a) darle legitimidad al proceso; y b) generar a nivel político conductos informales de verificación o impugnación del acto electoral.

LOS GRUPOS DE AMISTAD

Permiten una relación bilateral permanente con los parlamentarios de otros países y es una de las formas más típicas de la diplomacia parlamentaria. Propicia el establecimiento de relacionas diplomáticas entre Estados, recurriendo para ello al Parlamento. La doctrina los define como foros parlamentarios dirigidos a impulsar las relaciones internacionales entre países con vínculos que se consideran de especial relevancia, y en el Perú el Congreso le ha dado una gran relevancia a las denominadas ligas o grupos de amistad. En el periodo parlamentario 2006 - 2011 se contó con 53 ligas parlamentarias.

En el Parlamento peruano la constitución de un grupo de amistad se formaliza mediante la propuesta de cinco o más congresistas ante la Comisión Ordinaria de Relaciones Exteriores. Ésta la evalúa y aprueba, luego de lo cual se pone en conocimiento del Consejo Directivo y el Pleno, tal como lo establece el artículo 3° del Reglamento de los Grupos o Ligas Parlamentarias de Amistad.

PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO NACIONAL EN FOROS U ÓRGANOS INTERNACIONALES

A este respecto, solamente nos referiremos a los órganos internacionales en los que participa el Parlamento peruano.

Unión Interparlamentaria (UIP)

Como lo hemos dicho anteriormente, la internacionalización de la actividad parlamentaria tiene su mayor referente en la Unión Interparlamentaria (UIP). Está catalogada como la organización internacional de los parlamentos. La Unión Interparlamentaria tiene como sus fines a los siguientes:

- Favorece los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los parlamentos y los parlamentarios de todos los países.
- Examina cuestiones de interés internacional y se pronuncia respecto de ellas a fin de suscitar la acción de los parlamentos y de sus miembros.
- Contribuye a la defensa y la promoción de los derechos humanos, que tienen alcance universal y cuyo respeto es un factor esencial de la democracia parlamentaria y del desarrollo.
- Contribuye al mejor sostenimiento del funcionamiento de las instituciones representativas y a reforzar y desarrollar sus medios de acción.

Parlamento Latinoamericano

Conocido como Parlatino, se constituyó el 7 de diciembre de 1964 en la ciudad de Lima. Se institucionalizó mediante la Conferencia Intergubernamental para la institucionalización del Parlamento Latinoamericano el 16 de noviembre de 1987. Su sede permanente radica en Panamá. Su función primordial es fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar para que alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos, defender la paz, la libertad, la democracia y los derechos humanos.

Parlamento Amazónico

Es un organismo de carácter permanente que fue creado en la ciudad de Lima el 18 de abril de 1989, por iniciativa de la Cámara de Diputados del Perú. Tiene una secretaría ejecutiva con sede en Caracas, Venezuela. Surge como un órgano de apoyo político – parlamentario al esquema de la cooperación amazónica. Es con la creación de este cuerpo legislativo que se robustece la posición soberana de los países partícipes en el proceso de cooperación amazónica y se refleja de la misma forma la gran preocupación de los poderes legislativos por lograr el desarrollo racionalmente ambiental de los recursos naturales existentes en la Amazonía.

Son miembros del Parlamento Amazónico los Parlamentos democráticos de todos los Estados que comparten la Amazonía, a saber: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

Parlamento Andino

Es el órgano deliberante y de control del Sistema Andino de Integración, su naturaleza comunitaria representa a los pueblos de la Comunidad Andina, con personalidad jurídica internacional y capacidad de ejercicio de la misma. Fue creado el 25 de octubre de 1979 en la Paz, Bolivia, a través del Tratado Constitutivo suscrito por los cancilleres de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Entró en vigencia en 1984. Tras el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones en el 2006, los representantes del Parlamento Andino provienen de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

La misión del Parlamento Andino no es legislar, sino brindar consejos y dar su opinión sobre algún tema que afecte a la subregión o a algún país miembro. Participa en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, examina la marcha del proceso de integración y cumplimiento de sus objetivos; sugiere a los órganos e instituciones del sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y la estructura institucional del sistema.

Parlamento Indígena de América

Es un organismo autónomo y no gubernamental, de ámbito continental, creado formalmente en el Primer Encuentro de Legisladores Indígenas de América (Panamá, del 26 al 29 de agosto de 1987). La sede de la Secretaría Técnica radica en Managua, Nicaragua. Está integrado por los representantes de Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Su principal propósito consiste en promover y velar por el desarrollo de los pueblos indígenas según sus propios valores y patrones culturales, sirviendo a la vez como foro político y fomentando las relaciones con otros Parlamentos, en un marco de paz, justicia social, libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de plena participación de los pueblos en los procesos de desarrollo e integración.

Foro Parlamentario Asia Pacífico

Es un foro no exclusivo y ligeramente estructurado de parlamentarios nacionales que participan como delegados de sus parlamentos o en sus calidades personales. Busca brindar oportunidades para que los parlamentarios de la región Asia Pacífico identifiquen y discutan asuntos de interés y preocupación comunes, examinen los desarrollos críticos políticos, sociales y culturales, resultantes del crecimiento e integración económica y alienten y promuevan la cooperación regional a todos los niveles sobre materias de interés común a la región, y aunque mantiene una agenda independiente, trata de apoyar el proceso del Consejo Económico Asia Pacífico – APEC.

Foro Parlamentario Iberoamericano

Surge como iniciativa para impulsar el sistema iberoamericano parlamentario de la región iberoamericana. Se reúne anualmente en asamblea de representantes y está constituido por un máximo de tres miembros titulares y tres suplentes por Cámara legislativa de cada país iberoamericano, salvo el caso de los parlamentos unicamerales que están representados por un máximo de seis titulares y seis suplentes. La reunión se celebra en el país donde vaya a celebrarse la cumbre iberoamericana.

Reuniones de trabajo por interés temático

Este tipo de reuniones es la más frecuente, se produce a invitación expresa de las organizaciones internacionales con programación variada, tanto a legisladores como a miembros de las diversas comisiones ordinarias, e incluso a funcionarios de los parlamentos. El propósito es que se participe en conferencias parlamentarias mundiales o regionales sobre temas específicos de importancia en la coyuntura mundial o regional. A manera de ejemplo, podemos mencionar los siguientes:

- Reunión Parlamentaria de la Comisión sobre la Condición de la Mujer, organizada por la Unión Interparlamentaria y la División de las Naciones Unidas para el adelanto de la Mujer (CSW);

- Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;

- Conferencias de UNESCO sobre educación;

- Conferencia Mundial sobre Parlamento Electrónico;
- Reunión de Presidentes de los Poderes Legislativos de Suramérica, que se realizó el año pasado en Ecuador.

LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA

Esta es una de las formas de la diplomacia parlamentaria que también se ha acrecentado notablemente. La cada vez más frecuente interrelación entre los parlamentos y los parlamentarios está generando la lógica necesidad de conocer e intercambiar información, experiencias y hasta tecnologías, con la finalidad de hacer más eficiente el trabajo de los Parlamentos y los representantes. En este sentido, la cooperación parlamentaria resulta una herramienta beneficiosa que se materializa de diversas formas, tales como los convenios entre parlamentos y organizaciones especializadas en temas de interés parlamentario (v.gr. la fundación CEDDET), las visitas y pasantías de parlamentarios y funcionarios a otros parlamentos.

Los Convenios

La gran mayoría de Parlamentos tiene suscrito con otros de la región convenios de colaboración interinstitucional, cuyo objetivo primordial es el fortalecimiento de las relaciones interparlamentarias, el intercambio de experiencias y conocimientos, la modernización y aplicación de tecnologías y, seguramente, en mérito de dichos convenios, se han producido visitas de una u otra parte tanto en el estamento de los parlamentarios como en el estamento de los funcionarios.

En lo que concierne al Congreso de la República del Perú, se tienen suscritos convenios con el Congreso de los Diputados de España, el Senado de la República Dominicana, el Senado de Chile. Todos tienen, en principio, el mismo objetivo y, como tales, han motivado visitas y pasantías de uno y otro lado.

Visitas y pasantías a otros parlamentos

Son precisamente el resultado de los convenios y también de las invitaciones que otros parlamentos formulan. En este sentido, no cabe sino resaltar la política institucional del Congreso de los Diputados de España, por todos conocida, en promover precisamente lo que hemos venido señalando líneas arriba, a través de su “Aula Parlamentaria”, que anualmente invita a los funcionarios de los parlamentos de Europa y América al curso de “Funcionarios Legislativos”, entre otros.

Cabe mencionar, en esta parte, el esfuerzo que también ha desplegado el Congreso peruano para fortalecer las capacidades de nuestros funcionarios y el apoyo que hemos recibido del Congreso de los Diputados y el Senado de España y, evidentemente, de la Agencia Española de Cooperación, relación que saludablemente debe continuar y seguir desarrollándose.

CONCLUSIONES

La diplomacia parlamentaria se ha convertido actualmente en una función emergente de los parlamentos. Ello, en razón de que el fenómeno de la globalización ha transformado al mundo en un sistema interdependiente e interrelacionado en los aspectos económico, político, social y cultural, que llevan, inexorablemente, a un proceso de integración.

Resulta largamente superado el criterio de que solamente el Poder Ejecutivo realiza actividad diplomática, dado que los Parlamentos –con prescindencia del Poder Ejecutivo- desarrollan una dinámica actividad internacional, introduciendo en estas relaciones un elemento democratizador y de pluralismo político, que trasciende a los gobiernos de turno.

La diplomacia parlamentaria no solo complementa o coadyuva la labor internacional del gobierno, sino también, además, puede constituirse –precisamente por el origen popular de sus representantes- en el instrumento para resolver situaciones que la diplomacia formal no puede superar.

Resulta imprescindible que los servicios de los Parlamentos valoren la trascendencia de esta función parlamentaria, ya que, en la medida en que las relaciones entre los parlamentos sean más fluidas y constantes, se podrán desarrollar mecanismos permanentes de cooperación interinstitucional, que redundan necesariamente en un intercambio de información y de experiencias de la labor parlamentaria.

Lima, setiembre de 2011.

El Lenguaje Normativo y la Redacción de las Normas

INTRODUCCIÓN

Un aspecto que en los últimos años ha adquirido relevancia en el trabajo del Parlamento es la tendencia, cada vez más notaria, a buscar la claridad en las normas, a fin de que puedan ser entendidas y, por consiguiente, aceptadas por la ciudadanía. Sin embargo, es preciso referir que no solo el Poder Legislativo emite normas jurídicas que se aplican a toda la colectividad sino que —sobre la base del carácter unitario que tiene el Estado— otras instituciones en distinto y menor grado también las aprueban. De ahí la importancia de que los operadores jurídicos del entorno estatal, que son quienes proponen y aprueban las normas, concentren sus esfuerzos en procurar que sean emitidas de modo tal que se genere en la colectividad un mismo entendimiento.

1. LENGUAJE Y NORMA

En realidad el derecho, en los sistemas romanos y germánicos como el peruano, se encarna principalmente en textos normativos. Tan es así que, hoy por hoy, no es posible entender la existencia de una norma si es que no ha sido publicada. En consecuencia, en tanto elemento constitutivo del derecho no es posible referirse a la norma sin tener en cuenta la existencia de un texto y, por lo tanto, la textualidad es un componente inexcusable de cada una de las disposiciones normativas.

2. TEXTO Y DISPOSICIÓN NORMATIVA

Existen diferentes tipos de textos lingüísticos según el objeto de conocimiento que se pretenda dar a conocer. Así, el lenguaje de la física es diferente al de la química; el de la historia al de la filosofía; el de la literatura al de la lingüística; el de la cibernética al de las matemáticas, etc. y todos ellos, en conjunto,

distintos entre sí, son también diferentes al lenguaje ordinario y, no obstante ello, no pueden prescindir de él.

Así, pues, que la norma legal, para ser tal, deba estar ineludiblemente unida a un texto es una verdad incontrovertible; pero que el texto normativo sea una expresión del lenguaje común es, por lo menos, discutible. Nadie podría afirmar que el lenguaje común es utilizado como tal, sin ninguna variante para su conformación como texto normativo.

¿Qué hay pues en el lenguaje normativo que le sea propio y lo haga diferente del lenguaje coloquial?

3. CARACTERÍSTICAS DEL LENGUAJE NORMATIVO

Ambigüedad

El lenguaje normativo adolece de las carencias propias del lenguaje ordinario: su texto es ambiguo y, en consecuencia, impreciso; su significación depende del contexto y de adecuación a las circunstancias; y, como consecuencia de ello, sus enunciados pueden tener sentidos distintos y por ello existen, necesariamente, diversos métodos para su interpretación.

Variación de campo semántico

Pero aun cuando no pueda prescindir del lenguaje ordinario, desde otro punto de vista, la modalidad normativa de su uso solo se puede articular mediante otras reglas que le dan identidad. Así, por ejemplo, la palabra “robo” en el lenguaje coloquial significa ‘apoderarse de algo ajeno’. En cambio, en el lenguaje normativo su semántica es distinta porque se opone a “hurto” diferenciándose de él por poseer un rasgo distintivo: ‘acción con violencia’. De este modo queda evidenciada la necesaria variación semántica de los vocablos de base para obtener un significado que sea propiamente normativo. Ello permite la identificación del significado normativo y su diferenciación del lenguaje coloquial. Más aun, en el ámbito propio de las normas dicha identidad

permite, a su vez, conformar redes semánticas por la vía de la diferenciación de otros significados, también normativos, constituyendo así lo que se denomina un campo normativo.

Origen

Otra de las características del lenguaje normativo, que lo distingue del coloquial, está dada por su origen. Los proyectos de ley y de resolución legislativa, por ejemplo, no pueden ser generados sino por el Parlamento; salvo que haya, para la primera instancia, delegación de facultades, en cuyo caso el Poder Ejecutivo emite decretos legislativos. A su vez, los decretos de urgencia solo pueden ser dados por el Poder Ejecutivo, lo mismo que los decretos supremos, entre otros. Asimismo, los gobiernos regionales y locales también tienen, en el marco de su competencia, capacidad jurídica para dictar normas con carácter obligatorio y fuerza vinculante para su comunidad.

Todos estos casos, se encuentran regulados, ya sea constitucional o legalmente. Es decir, a diferencia del lenguaje coloquial, el lenguaje normativo solo puede ser generado por ente competente cuyas atribuciones consten en la Constitución y las leyes.

Coercitividad

Las normas poseen carácter obligatorio. Es decir, su cumplimiento no se discute. Más aun el incumplimiento o violación de las normas pueden dar lugar a la sanción correspondiente.

Sin embargo, aun cuando este criterio no alcance a las normas declarativas, se entiende que las normas, en general, se articulan en razón de la relación condición-consecuencia y al invocarse la norma, dada una condición, ello debe conducir al cumplimiento o aplicación de la consecuencia prevista.

4. LA REDACCIÓN DE LAS NORMAS LEGALES Y TÉCNICA LEGISLATIVA

En razón de las características antes referidas, el Derecho ha reservado —mediante una disciplina jurídica denominada Técnica Legislativa— una serie de criterios e instrumentos para que en el contenido, estructura y forma de las leyes se procure una mejor calidad; y, para ello, asimismo, se han planteado doctrinariamente diversos criterios de redacción aplicables, incluso, a cualquier fuente normativa.

Claridad

Mucha gente se queja de la dificultad de entender los textos legales y propone un manejo del lenguaje normativo más cercano al lenguaje ordinario, cotidiano; en suma pide un lenguaje más claro, más entendible. Y esta actitud surge del hecho de que el ciudadano, al enfrentar el texto normativo, se siente lejano a él, no lo conoce, no lo puede interpretar. Esta tensión entre la demanda de mayor claridad y la aceptación del propio desconocimiento trae como consecuencia dos posibilidades: el querer conocer de qué trata el derecho o el depósito de confianza en quien se cree que sí sabe: el abogado. En su caso, el usuario del derecho busca claridad por sí mismo o per interpósita persona.

Pero en uno u otro caso ¿de qué claridad estamos hablando? ¿Puede el lenguaje normativo ser expresado más claramente mediante el lenguaje coloquial sin afectar la naturaleza de las instituciones o procedimientos normativos? ¿Pueden acaso construirse y expresarse claramente instituciones o procedimientos legales con solo los recursos del lenguaje ordinario? En suma ¿de qué depende la claridad del lenguaje normativo …. ?

En primer lugar —como ya se ha manifestado— hay algo que es común a ambas modalidades de uso del lenguaje: la ambigüedad. Esta característica se ha considerado negativa para el entendimiento de las normas legales y constantemente se ha reclamado la necesidad de precisar sus contenidos para permitir un entendimiento unívoco. Diversos han sido los métodos de interpretación para intentar el logro de la univocidad pero, más que el

significado único, lo que se ha obtenido es un significado deducido de reglas lógico-formales que no siempre han sido aplicadas con propiedad. Más aun, para superar la ausencia de posibilidad interpretativa, se han establecido diversos criterios de integración para evitar lagunas o vacío legales.

En ninguno de estos casos se ha logrado superar de manera definitiva la problemática ambigüedad y hoy se intentan nuevas formas de acercamiento tanto para la elaboración como para el adecuado entendimiento de las normas, las cuales van desde la técnica legislativa hasta las técnicas de argumentación jurídica que ya no se reducen a los meros criterios lógico-formales sino que exigen evidencia para la obtención de conclusiones presuntamente generales.

En realidad, enfrentar la ambigüedad es un intento de reducir lo más posible el campo semántico de la norma para dotarla de un sentido claro y pertinente. Es este intento de reducción el que produce una mayor claridad cuando se procura elaborar una propuesta normativa o entender una norma. Y ello es así, porque en ese proceso de reducción de la ambigüedad se introducen o surgen rasgos semánticos que permiten una visión más circunscrita y, por lo tanto, de un grado de precisión mayor.

Concomitantemente a ello, el afán de precisar el contenido de la norma o de una propuesta normativa, con miras a la obtención de una versión clara de su texto, supone dejar de lado la sobreinformación. Esta, que ha sido considerada como uno de los defectos más visibles de la redacción de disposiciones legales, se ha visto nuevamente incrementada. Hay muchos textos normativos en los que se presentan argumentos, definiciones innecesarias, rotulaciones que inducen a error. A ello se añade el hecho de que en muchos casos hay especificaciones innecesarias. En síntesis, la sobreinformación da origen a un desgaste innecesario de esfuerzos para entender el texto normativo.

Es por ello que —para reducir la ambigüedad o evitar la sobreinformación— se hace necesaria la utilización de tres recursos: la construcción sobria, la unidad terminológica y la coherencia. La primera para registrar solo la información necesaria; la segunda, para consolidar el tratamiento de las instituciones

jurídicas; y la última para evitar las contradicciones en el texto normativo. Con ello la claridad se vería favorecida.

La construcción sobria

Para la redacción de cualquier texto lingüístico se requiere de un uso competente de los recursos de construcción; específicamente, de una destreza en el manejo del estilo; es decir, de una manera de componer las oraciones y los textos que ofrezca la menor dificultad. Y como la norma no conlleva argumentación alguna, sino que dispone una manera de comportarse y sus respectivas consecuencias, el estilo que le es más adecuado es el estilo directo: frases cortas y puntos seguidos.

Asimismo, este estilo posibilita un lenguaje preciso, ya que las frases cortas implican la utilización del menor número de vocablos necesarios para conformar la frase u oración en tanto unidades que deberán ser separadas por el punto seguido. Complementariamente, la concatenación de oraciones tendrá como objetivo la redacción de la norma en su totalidad.

Asimismo, como todo texto debe manifestar el modo y el tiempo propio de la norma así como los sujetos relacionados con ella, ya es un dato constatado que la norma deba ser redactada, principalmente, en modo indicativo y en el tiempo presente; y, asimismo, que el género del texto normativo sea el masculino y el número el singular.

La unidad terminológica

El derecho posee una terminología propia y distinta; propia por lo que lo identifica y distinta porque lo diferencia tanto de otras terminología o lenguajes especializados como del lenguaje coloquial. La característica especial del lenguaje normativo es la existencia de dos tipos de unidades léxicas: las simples que dan razón de institutos jurídicos como, por ejemplo, “robo”, “hurto”; prórroga, adición, modificación, sustitución; prohibición, excepción; alquiler, concesión, transferencia; derogación, vigencia; tráfico o tránsito, etc. Y

asimismo, de terminología compleja como “requisitos de admisibilidad”; “requisitos de procedibilidad”; “cuestión previa”, “cuestión de orden”, “moción de orden del día”, “acusación constitucional”, etc.

Estas instituciones jurídicas son tipificadas mediante un sistema de rasgos o características constitutivas de orden semántico que las identifican como tales; y ello hace que la terminología, simple o compleja, que las manifiesta deba ser usada de modo consistente.

En el lenguaje normativo el principio de unidad terminológica se aplica en razón de la identidad del instituto jurídico que es manifestado sea en una propuesta, sea en un texto normativo ya aprobado.

Ordenamiento lógico

Redactar los artículos y relacionarlos para su ordenamiento requiere del uso de criterios lógicos. Sin embargo, un tratamiento lógico de los elementos de una propuesta normativa no solo es un asunto relacionado con la aplicación de reglas lógicas tales como la diferencia entre lo general y lo particular; lo genérico y lo específico; lo individual y lo colectivo; lo subjetivo y lo objetivo; lo sustancial y lo accidental; etc. sino, también, de criterios de lógica matemática como la exclusión, la inclusión, la unión y la intersección, entre otros.

Sin embargo, estas categorías lógicas, siendo necesarias no son suficientes. Hay también otros criterios normativos de los cuales hay necesidad de aplicación; por ejemplo, los que tienen que ver con la permanencia o transitoriedad de las normas. Así, los textos relacionados con disposiciones sustantivas, complementarias o transitorias —en razón de su permanencia o transitoriedad— hacen necesaria la ubicación coherente de las normas en un lugar y no en otro del texto normativo.

APRECIACIÓN FINAL

La existencia de un lenguaje normativo es característica de los sistemas jurídicos romano germánicos, como el peruano, en los que la norma escrita es la principal fuente de Derecho.

A diferencia del lenguaje coloquial, el lenguaje normativo se distingue por determinados elementos que lo caracterizan, tales como la coercitividad y el carácter vinculante, entre otros. Por ello, es indispensable que, en lo posible, no genere ambigüedad, sino, por el contrario, sea diseñado —en estructura, contenido y forma— bajo las reglas y directrices de la Técnica Legislativa, disciplina jurídica que tiene por finalidad que las normas jurídicas —emitidas primordialmente por los operadores jurídicos del entorno estatal— sean claras y precisas, de forma tal que generen en las personas y en la colectividad un mismo entendimiento.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Baldinger, Kurt, *Teoría semántica. Hacia una semántica moderna*. Madrid, Ediciones Alcalá, 1970

Blancas Bustamante, Carlos. *Derecho Constitucional General.* Lima, PUCP, 4ta. Edición

Morales Luna, Félix*. La Filosofía del derecho de Umberto Scarpelli. Análisis de lenguaje normativo y positivismo jurídico.* Alicante. Universidad de Alicante. Facultad de derecho. Área de Filosofía del Derecho. Tesis doctorales. http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/11057/1/tesis_doctoral_felix_morales.pdf

Ullman, Stephen. *Lenguaje y Estilo.* Madrid. Aguilar S.A., 1973

Vernengo, Roberto. “El discurso del derecho y el lenguaje normativo”. En: *Anuario de Filosofía Jurídica y Social Nº 14. Asociación Argentina de Derecho*

Comparado. Sección Teoría General. Buenos Aires, 1994, pp. 159-169 http://www.filosofiajuridica.com.br/arquivo/arquivo_30.pdf

Wotjack, Gerd. *Investigaciones sobre la estructura del significado.* Madrid. Editorial Gredos S.A., 1977

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

La Representación Parlamentaria

ANTECEDENTES

La aspiración de los ciudadanos por controlar el poder con el objeto de aminorar la concentración del mismo, es el ideal constante desde los discursos de Platón[1], el pensamiento de Aristóteles[2], y las ideas de Locke[3] y Montesquieu[4]. Así, desde *la República de las Leyes* hasta la *Política*, se artículo la teoría de la constitución mixta (también desarrollada por Polibio[5]), en el entendido de que ello significaba una repartición regular del poder, para luego desarrollar la idea de dividirlo de forma tripartita en el *Espíritu de las Leyes.*

Aun cuando Aristóteles expresó preocupación por hallar un punto armónico entre la participación del pueblo en el ejercicio del poder y el establecimiento de obstáculos contra los excesos, "*los planes de representación surgieron como parte del orden constitucional del Medioevo, cuando el mismo asumió unas proporciones que*

[1] En su obra *La República*, señala que el alma posee otras tantas formas como el gobierno; si gobierna solamente uno, se le llamará "monarquía" y si la autoridad está repartida entre varias será llamada "aristocracia". Y luego añade: en la Aristocracia gobiernan los mejores; en la Timocracia siendo virtuosos, desarrollan deseos de riqueza y empiezan a dominarse por lo sensible; en la oligarquía los gobernantes ya no se eligen por su virtud, sino por censo, se interesan en la riqueza; en la democracia se ve la rebelión, la sedición, los pobres expulsan a los ricos, igualdad en número y no la supremacía de la virtud, los demagogos engañan al pueblo y gobiernan autoritariamente; y la tiranía que es la forma más injusta de todas. Asimismo, para Platón el Estado es una asociación y como tal para que su funcionamiento sea eficiente, la comunidad política debe necesariamente abrazarlo todo, o no abrazar nada. También sostiene que el ideal supremo de una ciudad, es su unidad absoluta.

[2] Aristóteles critica a Platón al sostener que el ideal supremo de una ciudad no es su unidad absoluta, por cuanto de esa manera ya no habría mas ciudad: "El bien para cada cosa es lo que asegura su existencia". También sostiene que no es posible que en una comunidad manden todos a la vez, por lo que lo mejor sería la continuidad de oficios; los ciudadanos son naturalmente todos iguales, por lo que todos deben tener igualmente el poder; el régimen que más se acomoda, es aquel en el que los gobernantes se retiran del poder en el que han sido desiguales, por turnos.

[3] Este autor destacó la función del Parlamento como entidad suprema del Estado y postuló que se debía frenar y contrapesar el poder absoluto de los reyes.

[4] Para garantizar la consecución de la máxima libertad, aunada a la necesaria autoridad política, considera que es imprescindible la separación de poderes. Influenciado por Locke, desarrolla la concepción liberalista de este; además de considerar la necesidad de separar el poder ejecutivo del poder legislativo, señala que también es preciso separar el poder judicial.

[5] *La historia*, libro VI, capítulo XI.

imposibilitaban toda acción directa"[6]. Y es desde el siglo XVII, por medio de la Revolución Inglesa, que se inicia la configuración de la teoría de separación de poderes[7], como consecuencia de la aceptación de la doctrina liberal, dando paso al nacimiento de un aspecto medular del Estado Constitucional del cual surge en el siglo XVIII la democracia representativa.

Posteriormente, en el siglo XVIII, "para *captar el efectivo equilibrio entre los distintos poderes*"[8] Montesquieu replantea la necesidad de contrarrestar el ejercicio ilimitado del poder delegado (superando así su propia tesis inicial de una rígida separación de poderes, en la cual el sistema de pesos, contrapesos y frenos, correctivos y vetos, funcionaría en beneficio de la libertad individual sólo si los titulares de los tres poderes fueran independientes e iguales entre sí, y gozaran de competencias distintas)[9]. Asimismo, Rousseau, crítico acérrimo de la representación, señaló que esta no facultaba la democracia directa por la ausencia de mandatos imperativos.

Contrariamente a la corriente de pensamiento descrita, a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, tanto en Europa como en América del Norte, se rechaza la existencia de mandatos imperativos o instrucciones a los parlamentarios elegidos. De esta manera la Asamblea Nacional de Francia prohíbe el mandato imperativo desde julio de 1789; la Bill of Rights de Estados Unidos de América, aprobada en 1791, no incluye el derecho de instrucción; y en Inglaterra se rechazó la exigencia de instrucciones y el compromiso mediante promesas.

---

[6] FRIEDRICH, CARL J. *Gobierno constitucional y democracia*. Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1975, t. II, p. 13.

[7] Cabe agregar que la separación que desarrolla Locke, en el *Tratado del Gobierno Civil*, propone la escisión del poder monárquico pero no establece división alguna entre Poder Legislativo, Ejecutivo y Federativo. Contrariamente, atribuye, tanto al Rey como al Parlamento, la facultad de legislar.

[8] MELO, JORGE. "Control Parlamentario". En: *La Constitución de 1979*. Cultural Cuzco Editores S.A. 1987. Melo también advierte que, al formular la división de poder entre clases, se produce una confusión entre órganos del Estado y clases sociales, de tal manera que, involuntariamente, Montesquieu plantea una fórmula de equilibrio social antes que político.

[9] A decir de Duguit, Montesquieu no señaló que los órganos a los que atribuye las funciones fueran absolutamente extraños entre sí. Cfr. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, 1924. T.II p. 517. *Tratado de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, 1927; Hauriou Maurice, *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris. 1923, p. 401.

Así, el régimen constitucional (y con él la democracia representativa) surge como reacción frente al poder del Monarca y dota al Parlamento de una legitimación basada en una soberanía popular que parte de la noción de pueblo no como unidad política real sino ideal y conformada luego del proceso de elección de un representante, en la búsqueda del reflejo de la diversidad y pluralidad existente de lo que Rousseau llamaba "sociedad comerciante".

La evolución constitucional supuso un reforzamiento de los poderes parlamentarios, fundados en principios democráticos, frente a la reducción de poderes del órgano gubernamental. No olvidemos que Locke entendía que el parlamento era un poder supremo al que el Poder Ejecutivo debía subordinarse, y así lo expresó:

> "...debido a la fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular el poder) éstos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen".[10]

De tal manera, que debe entenderse que la teoría de separación de poderes como el ejercicio de funciones distintas, ejecutadas a decir de Loewenstein[11] por tres detentadores del poder, se plasma histórica y definitivamente en el texto constitucional, convirtiéndose este último en el instrumento encargado de establecer el ordenamiento de los poderes del Estado, con la finalidad de generar un sistema de competencias limitadas entre aquellos, dada su calidad de órgano representativo de la soberanía popular. "La Constitución institucionaliza y legitima como poderes políticos a los poderes sociales, incorporándolos a la participación

[10] En: Blanco Valdez, Roberto. *El valor de la Constitución*. Madrid. Alianza Universidad, 1994, p. 46.

[11] "...la libertad de los destinatarios del poder sólo queda garantizada cuando se controla debidamente el ejercicio del poder llevado a cabo por sus detentadores. La existencia o ausencia de dichos controles, su eficacia y estabilidad, así como su ámbito e intensidad, caracterizan cada sistema político en particular y permiten diferenciar un sistema político de otro...". LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ariel, 1982, p. 78.

política (...) es, desde este punto de vista, uno de los instrumentos más importantes de coherencia entre la estructura social y la organización política".[12]

En tal sentido, el derecho positivo[13] configura, organiza el poder[14]. La Constitución otorga las funciones y representatividad a cada uno de los órganos, no sólo para definir el equilibro de poder sino también para establecer una gama de limitaciones y mecanismos de control para el ejercicio de aquel. Ello, principalmente, mediante la forma de elección y nombramiento del titular de los Poderes del Estado y de los parlamentarios, en tanto "no hay representación sin elección regular de los gobernantes por los gobernados." [15]

NATURALEZA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

La representación parlamentaria es, entonces, una legitimación derivada no de tipo monárquico y sí de tipo democrático; por ende, independiente en tanto los parlamentarios son elegidos para conformar un órgano autónomo y deliberante no para ser portavoces y defensores de intereses particulares. De la discusión, producto de posiciones divergentes, se obtiene un acuerdo que favorece a la mayoría de la sociedad.

Probablemente, sea Sieyés quien mejor describa la función de representación:

> "En todas las deliberaciones hay como un problema que resolver, que consiste en saber, en un caso dado, lo que prescribe el interés general. Cuando comienza la discusión, no se puede formarse una idea de la dirección que tomará para llegar seguramente a este descubrimiento. Sin duda el interés general no es nada si no es el interés de alguien; es

[12] DROMÍ, José Roberto. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. Astrea, 1978, p. 40.

[13] Como dice Duguit el derecho positivo otorga a la autoridad pública la capacidad para forzar a los individuos a la observación de los mandamientos.

[14] "El poder se manifiesta a través de los pronunciamientos políticos de los gobernantes; pronunciamientos que revisten el carácter de decisiones cuya elaboración supone el momento crucial de la vida política". DROMI, op. cit., p. 45.

[15] MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Universidad de Chicago, 1995, p. 4.

> el de los intereses particulares que resulta común al mayor número de votantes. De ahí la necesidad de la afluencia de opiniones. Eso que parece una mezcla, una confusión que sirve para oscurecer todo, es un preliminar indispensable a la luz. Hay que dejar que todos esos intereses particulares se empujen, que choquen unos con otros, se hagan cargo de la cuestión y que, cada uno según sus fuerzas, la lleven hacia el fin que se propone. En esta prueba se separan las opiniones útiles y las que serían perjudiciales; unas caen, otras continúan moviéndose, balanceándose, hasta que modificadas, depuradas por sus efectos recíprocos, terminan por fundirse en un solo dictamen"[16].

El Parlamento queda, pues, como el único órgano legislativo legitimado como representante de la Nación y, por tanto, investido de superioridad jerárquica frente al órgano gubernamental. Y este predominio jurídico y político del Parlamento se traduce en una función de representación en defensa de los intereses de los ciudadanos, lo que reafirma la superioridad jerárquica del primero, dado el consentimiento de aquellos y la deliberación y naturaleza plural. Más aun, si la representación responde a la unidad política que corresponde al pueblo. Por ello, convenimos en lo dicho por Carro:

> La representación … es un elemento formal de la organización del Estado moderno, y es tan esencial para esa organización que en verdad este no existiría sin la presencia de ese elemento. La 'organización' del Estado es posible ante todo por la representación.[17]

Quiere ello decir que el principio político de la soberanía popular es articulado por la democracia representativa. Como afirma Manin, "… la democracia representativa no es un régimen en el que la colectividad se autogobierna, sino un sistema en el que todo lo que corresponde al gobierno está sometido al tribunal colectivo."[18] Es decir, la representación parlamentaria posee una legitimidad de origen, empero dependiendo de la credibilidad de las acciones de los elegidos

---

[16] SIEYÉS, Emmanuel. *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*. Paris, sin nombre de editor, 1789, p. 92.

[17] CARRO Z. ALFONSO. *Introducción a la teoría política de la representación política*. http://163.178.170.74/wp-content/revistas/4/carro.pdf pp. 124 y 125.

[18] MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Universidad de Chicago, 1995, p. 18.

brinda legitimidad de ejercicio a la labor del Parlamento. Por ende, si bien la representación parlamentaria implica el mandato general, público e irrevocable otorgado por la ciudadanía a través de la elección popular, que dota de mayor autoridad al Parlamento a fin de que pueda a) establecer un sistema de contrapesos equilibrado frente a los actos de gobierno; b) tomar decisiones políticas y c) establecer la existencia de responsabilidad en su caso, resulta importante recordar que "la representación no es más que la situación en que uno o varios individuos ejercen funciones de Estado, en nombre de otros que detentan de hecho la mayor fuerza."[19]

A manera de ejemplo de lo dicho la Constitución Política del Estado Peruano estipula, en sus artículos 43°[20], 45°[21], 92°[22], 93°[23] , 95°[24] y

[19] DUGUIT, León. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, 1926, pp. 51 y 53.

[20] **Artículo 43°**.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. (…).

[21] **Artículo 45°**.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. (…)

[22] **Artículo 92°.-** La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.
La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones**.**

[23] **Artículo 93°.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

[24] **Artículo 95°.-** El mandato legislativo es irrenunciable.

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

102°[25] que la República del Perú es democrática; que el poder del Estado emana del pueblo; que la función de congresista es de tiempo completo e incompatible con el ejercicio de cargos en empresas que tengan contratos o presten servicios al Estado; que los congresistas representan a la Nación, no están sujetos a mandato imperativo, interpelación o responsabilidad por sus opiniones y votos, y gozan de inmunidad parlamentaria; y que el mandato legislativo es irrenunciable.

Ergo, el poder constituyente estableció un Estado social y democrático; y, a tenor del principio de unidad de la Constitución, el poder constituido emanado de aquel se constata en un gobierno representativo, basado en una democracia plural y respetuoso del principio de separación de funciones en el que los congresistas —a efecto de defender el principio de soberanía popular y adoptar decisiones acordes con las necesidades de la población— tienen, a efecto de ejercer una correcta función de contrapeso y control, el deber y el derecho de: a) adoptar decisiones deliberadas; b) formar parte de un órgano autónomo e independiente de decisión; c) ser independientes y no estar sujetos a intereses particulares; y d) respetar la libertad de opinión pública.

Para ello, los textos constitucionales y los reglamentos parlamentarios reconocen una serie de mecanismos que aseguran la independencia del Parlamento, y el pleno ejercicio de la función parlamentaria. Calificados por la doctrina constitucional como prerrogativas corporativas, instrumentos tales como la autonomía, la no sujeción a mandato imperativo, la inviolabilidad de opiniones y votos, y el derecho a antejuicio político, constituyen elementos constitutivos de la defensa de la democracia representativa que permite la existencia del pluralismo en el debate parlamentario y en la toma de decisiones a través del voto.

---

[25] **Artículo 102°.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Centro de
Capacitación y
Estudios
Parlamentarios

Control Político por parte de las Comisiones Ordinarias

La acción de controlar al gobierno es una función no sólo inherente al Parlamento, sino una de las primordiales. Consagra el principio de separación de poderes que todo estado constitucional debe respetar y permite la existencia de equilibrio entre aquellos; ergo, facilita la aplicación de los pesos y contrapesos que impiden el ejercicio irresponsable de la actividad pública.

Montero Gibert y García Morillo, señalan que "El control parlamentario puede ser también necesario, es decir, determinado por la Constitución o por la ley, y es en mayor medida eventual, esto es, potestativo del órgano parlamentario o de sus componentes. Finalmente, el control parlamentario es, por su propia naturaleza, un control de oportunidad"[1]. Y definen al control parlamentario "como la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento"[2]

De otro lado, Santaolalla dice que:

> "...la tercera función típica de los Parlamentos ha sido y es la de control. Pero aún así como las dos anteriores, legislativa y financiera, han podido ser definidas con relativa precisión, todo lo contrario ocurre en la función que ahora nos ocupa...No es de extrañar, por ello, que autores más recientes hayan buscado un concepto jurídico más seguro del control, abandonando su tradicional consideración como una mera presión, fiscalización o verificación del Parlamento sobre otros entes...En ese nuevo sentido, el control constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (el controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos..."[3]

---

[1] *MONTERO GIBERT José Ramón y GARCIA MORILLO Joaquín, El Control Parlamentario, p. 28*

[2] *MONTERO GIBERT José Ramón y GARCIA MORILLO Joaquín, El Control Parlamentario, p. 35*

[3] *SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Madrid: Editorial Nacional, 1983, pp. 198-199*

Por ende, el ámbito de aplicación, entendemos, no se limita a la política gubernamental, se expande hacia la actividad ordinaria y extraordinaria del gobierno y la administración pública; en general, dada la función de representación del Parlamento. Es decir, a todos aquellos actos o actividades del gobierno o de la administración pública que afecten al ciudadano, a los intereses ciudadanos, al interés público, directa o indirectamente. Siendo importante destacar que no cabe la posibilidad de afectar la función jurisdiccional del Poder Judicial en lo que respecta a enervar las resoluciones judiciales[4], ni alterar los elementos de la seguridad y defensa nacional

Entonces, nos encontramos frente a un control que supervigila la actividad de la Administración Pública; es decir, la tarea en general del gobierno; y que no tiene como finalidad esencial la posibilidad de una sanción.

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar que el titular de la acción no es lo único que le otorga el carácter político, también se la da la valoración subjetiva y de oportunidad que impera al momento de su aplicación; sea por un escenario determinado o por contingencias existentes. La misma que, a su vez, le otorga a este control la característica de sucesivo y previo que permite que la investigación, la solicitud de información u otro mecanismo, se efectúe sobre un hecho ya consumado, una actividad en ejercicio o una futura.

No cabe ignorar que el control político es probablemente el más susceptible de generar una elevada influencia sobre la actuación del sujeto controlado, en razón de las circunstancias específicas que rodean a la relación entre el Parlamento y el gobierno; provoca una intensa influencia en el funcionario controlado que lo obliga, incluso, a modificar su actitud inicial para no soportar elevados costos políticos. Como se ve, el control político ejerce, entonces, una función persuasiva, aunque ésta sea secundaria, pues el ejercicio de las funciones públicas debe partir por la confianza en que la designación de los funcionarios que administran los recursos del Estado ha sido la mejor.

---

[4] El artículo 139 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, señala que la facultad de investigación del congreso no se verá afectada por la existencia de causas pendientes en el Poder Judicial; mas no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional.

Cabe precisar que, como expresa Llorente, la labor del control del Parlamento no está definida por el producto que de ella resulta, sino por la referencia a la actividad misma, que consiste en conocer y juzgar la actividad ajena para la consolidación de la democracia. Se trata de construir lo que Pedro Planas calificó como un Parlamento abierto al debate y a la crítica, donde las mayorías y las minorías asuman con igual beneplácito el ejercicio del control, símbolo de la eficiencia de la representación ante las exigencias de los ciudadanos representados; cualquiera sea la forma de gobierno.

Por ende, dada la distancia con el concepto primigenio que el control está únicamente dirigido a remover a los titulares del gobierno, queda entendido que aquel también se dirige a vigilar los actos que versan sobre la aprobación o no de las normas legislativas o administrativas, así como a la búsqueda de información sobre la actuación política, la administración y el manejo presupuestario. Al respecto, Aragón[5] sostiene que la actividad primordial del Parlamento es la actividad de control, en tanto que Bidart Campos dice que no se debe circunscribir el control sólo a las minorías puesto que incumbe a todo el cuerpo legislativo[6].

Queda claro, entonces, que las vías a ser utilizadas para ejercitarlo son la totalidad de los procedimientos parlamentarios[7]; entendiendo no sólo como aquellos a las interpelaciones, investidura, estación de preguntas, comisiones de investigación, moción de censura, entre otras, sino también (i) a la labor que desarrollan las comisiones permanentes[8] [9]; (ii) a los actos de aprobación o autorización"[10], o (iii) a la aprobación del Presupuesto del Sector Público.

---

[5] *ARAGON Manuel. Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p.169.*

[6] *BIDART CAMPOS, Germán. El Poder. Buenos Aires: Ediar, Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, 1985, p.172.*

[7] *"No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda la actividad" RUBIO LLORENTE, Francisco. La forma del poder (Estudios sobre la Constitución). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 250 y ss*

[8] *Comisiones Ordinarias en el ordenamiento parlamentario peruano; que no se relacionan con el órgano de continuidad que ejerce las funciones del parlamento durante el receso parlamentario, y que en el Perú se denomina "Comisión Permanente".*

[9] *Reglamento del Congreso de la Republica del Perú*
Artículo Nro 34
Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que compenen la Administración Pública. Asimismo, le compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

[10] *ARAGON, Manuel. Gobierno y Cortes. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 23-24*

De ahí que el artículo 34º del Reglamento del Congreso establezca que las comisiones ordinarias "son grupos de trabajo especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular de los sectores que componen la Administración Pública".

Mecanismos de control de las comisiones ordinarias

a. Control-indagación

Tiene su razón de ser en el derecho de información que ostenta el Parlamento, con la finalidad de garantizar el conocimiento de las actividades estatales y con ello la debida actuación en el ejercicio del control.

- Presentación de informes

El ordenamiento legal vigente establece la obligación, por parte de las entidades o altos funcionarios del Poder Ejecutivo, de presentar informes ante el seno de las comisiones ordinarias, de forma perentoria. La data a que se hace referencia versa sobre las acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de un mandato legal.

Cabe mencionar que el Reglamento del Congreso de la República no establece procedimiento alguno respecto al curso de acciones que la comisión ordinaria debe realizar luego de entregado el informe respectivo.

El listado de las normas legales y la obligación pertinente se incluye en el Anexo I.

- Presentación de Ministros de Estado y otros altos funcionarios

Tiene como finalidad que el Parlamento reciba informes de determinados servidores públicos sobre sus actividades, sobre la viabilidad de la aprobación de una iniciativa legislativa, o sobre un asunto determinado referido a sus sectores. Por ejemplo, en Guatemala, "Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros

de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos[11]".

- De conformidad a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República, el funcionario requerido a responder un Pedido de Información, puede ser impelido a responder personalmente ante la comisión ordinaria vinculada con el asunto motivo del pedido, por acuerdo del Consejo Directivo.

- La comisión ordinaria puede solicitar la presencia del Ministro de Estado o de un alto funcionario, en tanto de acuerdo a lo estipulado en el primer párrafo del artículo 34 del Reglamento, tiene como una de sus funciones principales el "seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública".

- Por mandato legal, también concurren para dar cuenta de las acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de obligaciones. Anexo II.

- Asimismo, el artículo 94, literales b) y c) del Reglamento del Congreso de la República, dispone que el Defensor del Pueblo sustenta un Informe Anual en el seno de las Comisiones de Constitución y Reglamento; y de Justicia y Derechos Humanos, reunidas en sesión conjunta. Luego de lo cual procede un debate del mismo.

  De otro lado, el artículo 95 del Reglamento del Congreso de la República, en el supuesto de presentarse un informe extraordinario del Defensor del Pueblo, éste es sustentado ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y otra que, a criterio de la Presidencia, tenga competencia sobre la materia objeto de la solicitud, dentro de los 15 días calendario, contados a partir de la fecha de recepción del informe.

[11] *Constitución Política de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, 31 de mayo de 1985. Artículo 168.*

- Prerrogativas de comisión investigadora

El Reglamento del Congreso de la República en su artículo 88 estipula que "Tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97° de la Constitución". Ergo, si es aprobada la Moción de Orden del Día en la que se solicita las prerrogativas de investigación, dicho encargo faculta a la comisión ordinaria autorizada a ejercer los apremios (conducción por la fuerza pública, allanamiento de domicilio e incautación de documentación) y a cumplir las obligaciones señaladas en el mencionado artículo.

Es preciso indicar que, a diferencia de nuestro ordenamiento legal, el Reglamento General de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia establece que las comisiones ejercen la función de "fiscalizar las políticas relacionadas con el sector o área de su competencia"[12]; existiendo en su seno Comités encargados de realizar actividades de investigación, con facultades para" recibir declaraciones informativas, recabar documentación, realizar inspecciones y cuanto sea necesario para el cumplimiento de sus obligaciones"[13]. *Y* el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela estipula que la existencia de "comisiones permanentes referidas a los sectores de la actividad nacional, que cumplirán las funciones de organizar y promover la participación ciudadana, estudiar la materia legislativa a ser discutida en las sesiones, realizar investigaciones, ejercer controles; estudiar, promover, elaborar y evacuar proyectos de acuerdos, resoluciones, solicitudes y demás materias en el ámbito de su competencia, que por acuerdo de sus miembros sean consideradas procedentes…"[14]

b. Control-integración

[12] *Artículo 43 literal a).*
[13] *Artículo 54.*
[14] *Artículo 38.*

Se circunscribe a aquellas situaciones en las cuales la voluntad y aprobación por parte del Parlamento es indispensable para el perfeccionamiento de los actos del gobierno. Loewenstein los clasifica como parte del control por distribución de poder; para nosotros implica un control previo y posterior. Podemos señalar, entonces a los siguientes:

- Control previo. La autorización para el empleo de tropas militares en el exterior, o para el ingreso de tropas extranjeras la estudia la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas.

- Control posterior. La ratificación de los tratados o convenios internacionales que celebre el Poder Ejecutivo, en cumplimiento del artículo 57 de la Constitución Política, es estudiada por la Comisión de Relaciones Exteriores de conformidad a los artículos 5, 64 inciso b) y 92 del Reglamento del Congreso de la República.

c. Control-regulador

Se vincula a la facultad de determinar orientaciones, por parte del Parlamento, sobre las políticas a ser aplicadas por el gobierno, principalmente, en el campo financiero-presupuestal y legislativo.

- En el ámbito financiero-presupuestal

El Parlamento es el encargado de autorizar y fiscalizar la utilización y gasto de los recursos públicos (competencia que permitió el paso del absolutismo al régimen parlamentario). La finalidad es dirigir el uso del presupuesto nacional, y conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno.

En ese sentido, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República dictamina los proyectos de ley de: (i) Ley de Presupuesto del Sector Pública; (ii) Ley de Equilibrio Financiero; (iii) Ley de Endeudamiento; (iv) Ley de la Cuenta General de la República; (v) Leyes presupuestales y financieras. Ello conforme a los artículos 64 inciso a); 72 inciso d); 75; 76 incisos1 literal b), 3 y 4; 78 último párrafo; y 81 inciso c) del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, recibe información referida a las acciones de la Administración Pública referidas al gasto público (Anexo I).

- <u>En el ámbito legislativo</u>

El debate en las diferentes etapas del proceso de elaboración y aprobación de las leyes (especialmente en las comisiones), así como la publicidad que tiene aquel, garantizan que la voluntad popular representada en el Parlamento se vea reflejada, sea por medio de la inclusión de modificaciones, de la aprobación de la iniciativa, del envío al archivo de los proyectos de ley del Poder Ejecutivo, y de la derogatoria de los decretos de urgencia o decretos legislativos promulgados por el Ejecutivo por delegación.

Ciertamente, que en este marco prima que en el caso de la delegación legislativa al Ejecutivo, ésta sólo se otorga previo señalamiento de las bases de la misma e indicándose la potestad plena de revisión y derogación sobre la legislación expedida; y que la reglamentación de una ley no puede afectar el sentido y espíritu de la misma.

Sobre la materia, es de aplicación lo establecido en los artículos 90 y 91 del Reglamento del Congreso de la República. Así como los artículos 5, 64 inciso a), 72 inciso e), 75, 76 incisos 1 literal d), 3 y 4; y 81 inciso f).

La representación que ejerce el Congreso es quizás la columna vertebral de las actividades parlamentarias. A partir de ella, el Parlamento actúa en nombre del pueblo,

verificando que el gobernante no exceda ni desvíe los parámetros constitucionales establecidos para el ejercicio del poder delegado, vigilando la transparencia de los actos de los funcionarios, y contribuyendo a la gobernabilidad y el mantenimiento del sistema democrático.

En razón de dicha representación, conforme manifestáramos precedentemente, el Congreso y sus comisiones ordinarias ejercen un control de tipo fundamentalmente político, originado en el tradicionalmente llamado equilibrio de poderes, para determinar, a nombre del pueblo que los eligió, si la conducta del gobernante se adecua a parámetros no contemplados necesariamente en las normas legales, pero que traducen principios de conducta exigidos al gobernante.

Utilizando los términos de García Morillo, el control político ejercido por el Parlamento es, en términos jurídicos, la función encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del Poder Ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por la ley y la Constitución, susceptible de producir consecuencias diversas, tales como, la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno, y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado.

Bibliografía

- ARAGON Manuel. Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control.
- ARAGON, Manuel. Gobierno y Cortes.
- BIDART CAMPOS, Germán. El Poder.
- MONTERO GIBERT José Ramón y GARCIA MORILLO Joaquín. El Control Parlamentario.
- SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. Derecho Parlamentario Español.

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

Anexo I Presentación de informes

COMISION	LEY	ART.	SUMILLA
Agraria	Ley 29779, Ley que otorga plazo excepcional a los deudores comprendidos en la Ley 29264, Ley de reestructuración de la deuda agraria, la Ley 29596, Ley que viabiliza la ejecución del Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (PREDA), y en el Decreto de Urgencia 009-2010, dictan medidas para viabilizar la ejecución del Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria, para que se acojan a sus beneficios	5	El Banco Agropecuario (Agrobanco), la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) informan detallada y mensualmente a la Comisión Agraria del Congreso de la República, bajo responsabilidad de sus titulares, sobre las solicitudes de acogimiento al Programa de Reestructuración de la Deuda Agraria (Preda), la compra de la cartera morosa y el cumplimiento de las normas que lo rigen por parte de las entidades financieras.
Agraria	Ley 29678, Ley que establece medidas para viabilizar el Régimen de las Empresas Agrarias Azucareras	3	La Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) informa periódicamente a las Comisiones Agraria y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, sobre el cumplimiento y ejecución del proceso de de transferencia de la participación accionaria del Estado en las empresas agrarias azucareras.
Comercio Exterior y Turismo	Ley 27595, Ley de lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería	Art. 4 (modificado por el art. 1 de Ley 29013)	La Secretaría Técnica de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana, tiene la obligación de presentar trimestralmente bajo responsabilidad, un informe detallado ante las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; de Comercio Exterior y Turismo; de Producción y Micro y Pequeña Empresa; y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, sobre las acciones y resultados obtenidos en la lucha contra los delitos aduaneros y la piratería.
Comercio Exterior y Turismo	Ley 27889, Ley que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional	12	El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo informa, anualmente, a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo sobre el monto de los ingresos transferidos provenientes de la recaudación del Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional, luego de deducido el porcentaje que corresponda a la SUNAT, el destino dado a los mismos y el estado de las actividades y proyectos ejecutados.
Comercio Exterior y Turismo	Ley 27890, que modifica la Ley núm. 27267, Ley de los CITE	4	El Ministerio de la Producción y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo informan, semestralmente, a las Comisiones de Producción y Pymes y de Comercio Exterior y Turismo sobre los avances del desarrollo y gestión de los Centros de Innovación Tecnológica.

Comercio Exterior y Turismo	Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros	Quinta disposición complementaria	La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, bajo responsabilidad de su titular, presenta a las Comisiones de Economía, de Comercio Exterior y Turismo; y de Justicia y Derechos Humanos, dentro de los quince (15) días calendario, contados a partir de cada semestre, un informe detallado sobre las acciones que, directa e indirectamente, haya adoptado y sus resultados respecto de las obligaciones que le corresponde cumplir, conforme a ley, y a la Comisión de Fiscalización, un informe trimestral sobre las adjudicaciones directas que se efectúan.
Comercio Exterior y Turismo	Ley 28890, Ley que crea Sierra Exportadora	8	El Presidente Ejecutivo de Sierra Exportadora, en sesión conjunta, informa una vez al año, a las Comisiones Agraria y de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República sobre el avance y resultados de la gestión.
Cultura y Patrimonio Cultural	Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	22, lit i	La Contraloría General de la República, informa sobre las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación, sobre el resultado de las mismas y sobre los procesos administrativos y judiciales, si los hubiere. El informe se remite, semestralmente, a las comisiones competentes del Congreso.
Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	Ley 28455, Ley que crea el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional	8.2	El Consejo de Defensa Nacional remite a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, bajo clasificación, toda información necesaria para el cumplimiento de la labor fiscalizadora de la citada Comisión.
Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, modificada por la Ley 28863	9 lit. g	El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana informa a la Comisión de Defensa Nacional sobre los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana antes de su respectiva aprobación.
Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	Ley 29006, Ley que autoriza la disposición de inmuebles del Sector Defensa	6	El Ministerio de Defensa deberá informar trimestralmente, bajo responsabilidad, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, sobre la aplicación de la Ley 29006.
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Ley 29694, Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares	Segunda disposición complementaria final	El Ministro de Educación y el Presidente del Consejo Directivo del Indecopi informan semestralmente ante las Comisiones de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte, y de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, del Congreso de la República, los resultados de la aplicación de la Ley.
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización	29.9	La Presidencia del Consejo de Ministros informa a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República sobre la aprobación del Plan Nacional de Regionalización.

Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales	Novena disposición transitoria, complementaria y final	La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, con la participación de los Presidentes de los Gobiernos Regionales, informa anualmente a la Comisión de Descentralización, respecto del desarrollo del proceso de descentralización.
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Segunda disposición complementaria y final	Responsable del estudio, informe y dictamen, a que hubiere lugar, de la Ley de Organización y Funciones del actual Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social elaborado y aprobado por el Poder Ejecutivo.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27245, Ley de responsabilidad y transparencia fiscal, Decreto Supremo Nº 066-2009-EF	11-A	El Ministerio de Economía y Finanzas presentará con el proyecto de ley de presupuesto del sector público, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General y de Economía del Congreso de la República, una evaluación sobre el sistema tributario el cual debe contener: a. Un estudio sobre el rendimiento de cada tributo. b. Un estudio sobre la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios. c. Un estudio sobre la evasión y la elusión tributaria y el contrabando. d. Los proyectos de ley que sean necesarios para mejorar la recaudación. e. Un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 27344, Ley que establece un Régimen Especial de Fraccionamiento Tributario	Segunda disposición final	La Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE debe remitir a la Comisión de Economía, en forma trimestral, la relación de beneficiarios: acogidos al Programa de Rescate Financiero Agropecuario y al Programa de Fortalecimiento Patrimonial de Empresas, incluyendo las condiciones y plazo; de la deuda materia de acogimiento de dichos sujetos.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 27391, que modifica las Leyes 27342, que regula los Convenios de Estabilidad Jurídica y 27343, que regula los Contratos de Estabilidad con el Estado al amparo de las leyes sectoriales	2	Los Organismos Nacionales Competentes informan a la Comisión de Economía respecto de la transmisión de los beneficios de los convenios de estabilidad, suscritos al amparo de los Decretos Legislativos núms. 662 y 757 que autoricen, por excepción, previa opinión técnica de la SUNAT, en el contexto de los procesos de reorganización de sociedades o empresas.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 27595, Ley de lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería	4	La Secretaría Técnica de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana, tiene la obligación de presentar trimestralmente bajo responsabilidad, un informe detallado ante las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; de Comercio Exterior y Turismo; de Producción y Micro y Pequeña Empresa; y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, sobre las acciones y resultados obtenidos en la lucha contra los delitos aduaneros y la piratería.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 27681, Ley de Reactivación a través del Sinceramiento de las Deudas Tributarias (RESIT)	Primera disposición final	El Ministerio de Economía y Finanzas informa, trimestralmente, a la Comisión de Economía sobre los resultados de la aplicación de la Ley de Reactivación a través del Sinceramiento de las Deudas Tributarias (RESIT), teniendo en cuenta la reserva tributaria.

Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú	5.1	El Director Ejecutivo de la Unidad de Inteligencia –Perú da cuenta de los actos administrativos y presupuestales de la UIF-Perú al Presidente del Consejo de Ministros y a la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, por lo menos una vez durante el primer trimestre de cada año.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros	Quinta disposición complementaria	La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, bajo responsabilidad de su titular, presenta a las Comisiones de Economía, de Comercio Exterior y Turismo; y de Justicia y Derechos Humanos, dentro de los quince (15) días calendario, contados a partir de cada semestre, un informe detallado sobre las acciones que, directa e indirectamente, haya adoptado y sus resultados respecto de las obligaciones que le corresponde cumplir, conforme a ley, y a la Comisión de Fiscalización, un informe trimestral sobre las adjudicaciones directas que se efectúan.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 28881, Ley que modifica el artículo 7 de la Ley 27603, ampliando el capital del Banco Agropecuario.	Única disposición complementaria	El Banco Agropecuario informa semestralmente a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre los resultados de los créditos otorgados.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 28940, Ley que autoriza a la SUNAT a disponer de las mercancías en abandono legal, incautadas o comisadas.	Única disposición complementaria y final	La SUNAT informa trimestralmente a la Comisión de Economía, sobre las adjudicaciones realizadas al amparo de la Ley que autoriza a la SUNAT a disponer de las mercancías en abandono legal, incautadas o comisadas.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios	4	El Ministro de la Producción informa anualmente ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, sobre los resultados de la aplicación de la Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 29200, Ley que establece disposiciones para las donaciones efectuadas en casos de estado de emergencia por desastres producidos por fenómenos naturales	Tercera Disposición Complementaria y Final	El Ministerio de Economía y Finanzas remitirá a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, un informe sobre los resultados de la aplicación de la Ley que establece disposiciones para las donaciones efectuadas en casos de estado de emergencia por desastres producidos por fenómenos naturales, dentro del primer trimestre del año posterior a la declaratoria de estado de emergencia por desastre producido por fenómenos naturales.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 29678, Ley que establece medidas para viabilizar el Régimen de las Empresas Agrarias Azucareras	3	La Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión) informa periódicamente a las Comisiones Agraria y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, sobre el cumplimiento y ejecución del proceso de de transferencia de la participación accionaria del Estado en las empresas agrarias azucareras.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 29518, Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y de carga, estableciendo criterios tributarios, de formalización, de protección al medio ambiente, de siniestralidad en el sector transporte y de renovación de la flota vehicular	3	Antes del 30 de agosto de cada año, el Superintendente de la SUNAT informa ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre los avances de los indicadores de gestión y los resultados anuales de la SUNAT, con énfasis en la presión tributaria, ampliación de la base tributaria y eficiencia aduanera.

Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Ley 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT	Décima disposición complementaria final	Los Ministros de Salud y de Educación, informan con carácter periódico a las respectivas comisiones ordinarias, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 28588, Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación. Se presentan dentro de los treinta (30) primeros días de cada Legislatura, hasta alcanzar la cobertura total de la atención gratuita de salud de la población.
Educación, Juventud y Deporte	Ley 28588, Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación	Primera Disposición Final	El Ministro de Educación y el Presidente del Consejo Directivo del Indecopi informan semestralmente ante las Comisiones de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte, y de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, del Congreso de la República, los resultados de la aplicación de la Ley 29694, Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares
Educación, Juventud y Deporte	Ley 29694, Ley que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares	Segunda disposición complementaria final	La Contraloría General de la República informa semestralmente a la Comisión de Fiscalización respecto de las acciones recomendadas e implementadas como resultado de las evaluaciones efectuadas sobre el control interno de las entidades del Estado.
Educación, Juventud y Deporte	Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú	Primera disposición complementaria	Anualmente, el Ministro de Educación informa en las comisiones ordinarias competentes en los temas de pueblos originarios y educación del Congreso de la República sobre los objetivos y logros en la aplicación de la presente Ley.
Educación, Juventud y Deporte	Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo	Segunda disposición complementaria transitoria	Las universidades que otorgan becas deberán informar, anualmente, al Ministerio de Educación, a la Asamblea Nacional de Rectores o quien haga sus veces, a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República y a los gobiernos regionales y gobiernos locales sobre el cumplimiento de la presente Ley. Asimismo, dicho informe deberá ser publicado en la página web de cada universidad.
Fiscalización y Contraloría	Ley 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado	11	La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria informa a la Comisión de Fiscalización, trimestralmente, respecto de las adjudicaciones de bienes efectuadas, conforme a Ley de delitos aduaneros.
Fiscalización y Contraloría	Ley 28008, Ley de delitos aduaneros	25	La Contraloría General de la República remite a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República un informe anual, dando cuenta de la aplicación de las normas complementarias que establezcan los criterios técnicos para el otorgamiento de las bonificaciones aprobadas por la Ley núm. 29265, Ley que autoriza a la Contraloría General de la República a otorgar bonificaciones por rendimiento.
Fiscalización y Contraloría	Ley 29265, Ley que autoriza a la Contraloría General de la República a otorgar bonificaciones por rendimiento	Primera disposición complementaria	El Ministerio de Transportes y Comunicaciones informa a las Comisiones de Fiscalización y Contraloría, y de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre Las adquisiciones y contrataciones que se realicen en el marco del Convenio de Administración de Recursos con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), dentro de los treinta (30) días de efectuadas.
Fiscalización y Contraloría	Ley 29211, Ley que autoriza la suscripción de convenio de administración de recursos al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y dicta otra disposición	Artículo único	Las entidades comprendidas en la Ley núm. 29242, Ley que permite prestaciones complementarias de médicos y/o médicos especialistas de la salud en el ámbito nacional entre entidades del Sector Público para la ampliación de cobertura de los servicios de salud, remiten información sobre el déficit de médicos y/o médicos especialistas para atención en salud y las modificaciones presupuestales efectuadas para la aplicación de la ley, trimestralmente; a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad; y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

Inclusión Social y Personas con Discapacidad	Ley 29242, Ley que permite prestaciones complementarias de médicos y/o médicos especialistas de la salud en el ámbito nacional entre entidades del Sector Público para la ampliación de cobertura de los servicios de salud	3	La fiscalización de las actividades del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, por el Congreso de la República, es ejercida por la Comisión de Inteligencia, o la que haga sus veces
Inteligencia	Ley 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI	21.1	La Comisión de Inteligencia puede requerir información clasificada y no clasificada a todos los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, por intermedio de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, e investigar de oficio. Y puede requerir información clasificada a los Vocales Superiores Ad hoc.
Inteligencia	Ley 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI	21.2	Está facultada para solicitar un Informe Anual con carácter secreto y por escrito al Director Ejecutivo de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, sobre las actividades de inteligencia y contrainteligencia programadas y efectuadas.
Inteligencia	Ley 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI	21.3 lit. b	La Dirección Nacional de Inteligencia informa, periódicamente, a la Comisión de Inteligencia, y cada vez que esta lo requiera, sobre las actividades del Sistema de Inteligencia Nacional; asimismo, pone en conocimiento de esta comisión, los decretos supremos de carácter secreto que aprueban el Cuadro de Asignación de personal de la DINI, su cuadro nominativo de personal y su Presupuesto Analítico de Personal.
Inteligencia	Ley 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI	24 lit e y Cuarta disposición complementaria	La Secretaría Técnica de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana, tiene la obligación de presentar trimestralmente bajo responsabilidad, un informe detallado ante las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; de Comercio Exterior y Turismo; de Producción y Micro y Pequeña Empresa; y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, sobre las acciones y resultados obtenidos en la lucha contra los delitos aduaneros y la piratería.
Justicia y Derechos Humanos	Ley 27595, Ley de lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería	4	La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, bajo responsabilidad de su titular, presenta a las Comisiones de Economía, de Comercio Exterior y Turismo; y de Justicia y Derechos Humanos, dentro de los quince (15) días calendario, contados a partir de cada semestre, un informe detallado sobre las acciones que, directa e indirectamente, haya adoptado y sus resultados respecto de las obligaciones que le corresponde cumplir, conforme a ley, y a la Comisión de Fiscalización, un informe trimestral sobre las adjudicaciones directas que se efectúan.
Justicia y Derechos Humanos	Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros	Quinta disposición, complementaria	El Poder Ejecutivo remite, anualmente, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos un informe de las acciones realizadas respecto de la aplicación la Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones.
Justicia y Derechos Humanos	Ley 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones	Tercera disposición complementa y transitoria	Los órganos del Sistema Electoral, en un plazo no mayor de tres (3) meses después de concluidas las elecciones, efectúan auditorías financieras de la ejecución del presupuesto electoral y envían una copia a la Comisión de Presupuesto
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 26533, que establece las normas presupuestales del sistema electoral y los casos en que el JNE resuelve en instancia final recursos contra resoluciones de la ONPE y el RENIEC, y art. 376° de Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.	12	El titular de la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa - PROMPYME, bajo responsabilidad, informa, mensualmente, a la Comisión de Presupuesto de todas las adquisiciones y contrataciones efectuadas, al amparo de la Ley de Desarrollo de Programas de Apoyo Social en el Departamento de Loreto

Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 27162, Ley que establece que las entidades del Poder Ejecutivo que desarrollan programas de apoyo social en el Departamento de Loreto pueden adquirir y contratar directamente bienes y servicios	5	El Ministerio de Economía y Finanzas presentará con el proyecto de ley de presupuesto del sector público, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General y de Economía del Congreso de la República, una evaluación sobre el sistema tributario el cual debe contener: a. Un estudio sobre el rendimiento de cada tributo. b. Un estudio sobre la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios. c. Un estudio sobre la evasión y la elusión tributaria y el contrabando. d. Los proyectos de ley que sean necesarios para mejorar la recaudación. e. Un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27245, Ley de responsabilidad y transparencia fiscal, Decreto Supremo Nº 066-2009-EF	11-A	El Ministerio de Educación informa sobre las deudas referidas al pago de los servicios de agua y energía eléctrica, pendientes a la fecha a la Comisión de Presupuesto.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 27627, Ley que establece que los servicios básicos de agua y energía eléctrica de los Centros Educativos Públicos sean pagados con fondos del tesoro público y los recursos propios se destinen a mejorar la calidad de educación	2	La Presidencia del Consejo de Ministros, los organismos autónomos, los gobiernos regionales y los gobiernos locales remiten, trimestralmente, a la Comisión de Presupuesto la información desagregada y consolidada sobre los contratos y gastos referidos a publicidad estatal, dentro de los diez días siguientes al vencimiento de cada trimestre.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28278, Ley de Radio y Televisión	51	Las evaluaciones presupuestarias se presentan, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de vencido el plazo para su elaboración, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República. En el caso de las evaluaciones a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se presenta dentro de los quince (15) días calendario siguientes de vencido el plazo para su elaboración.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	50	Se presentan a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República, a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y al Titular del sector al que pertenece la Entidad, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de vencido el plazo para su elaboración. - La evaluación de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sus organismos públicos descentralizados y sus empresas, sobre los resultados de la gestión presupuestaria; - La evaluación del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y sus empresas sobre su situación económica y financiera.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley general del Sistema Nacional de Presupuesto	56.3	La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces de la entidad debe informar dentro de los cuarenta y cinco (45) días de finalizado el año fiscal, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, los resultados alcanzados y el costo beneficio de las subvenciones otorgadas
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	60.4	La Dirección Nacional del Presupuesto Público remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República, dentro de los cinco (5) días calendario de ser suscritos, los Convenios de Administración por Resultados.

Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	63.4	La Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República, a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y al Gobierno Regional correspondiente, la evaluación sobre los avances de su gestión, los aspectos económicos, financieros, de remuneraciones de la entidad, los ingresos o recursos generados por el proceso de privatización, los montos asumidos por el Estado para el saneamiento de las empresas, el estado de los compromisos de inversión y de pagos individualizados por la venta de cada empresa, así como el cumplimiento de los procesos con pagos diferidos, y otras informaciones adicionales, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de vencido el plazo para la elaboración de la referida evaluación.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	72.2 y 72.3	Los ministerios y sectores responsables de los Programas Presupuestales Estratégicos, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, preparan reportes del avance en la implementación del programa estratégico en el marco del Presupuesto por Resultados a su cargo, indicando las medidas adoptadas, las acciones desarrolladas para la mejora de la ejecución y los ajustes incorporados en los diseños de los Programas Presupuestales Estratégicos. Estos reportes de avance serán remitidos trimestralmente al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	82.2	El Ministerio de Economía y Finanzas consolida trimestralmente el avance de la ejecución de los pliegos presupuestarios ejecutores de los programas estratégicos, conforme al registro de información realizado por dichos pliegos en los sistemas correspondientes, para su publicación en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas y su remisión en resumen ejecutivo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso y a la Contraloría General de la República. Dicho resumen ejecutivo detallará la información analizada a nivel de programa estratégico, unidad ejecutora, según metas físicas y financieras de los productos.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	83.2	Los Pliegos antes del inicio del año fiscal, y bajo responsabilidad, informarán a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, el programa de beneficios que ha sido aprobado en forma conjunta por el Pliego y el CAFAE, a favor de sus funcionarios y servidores, el mismo que debe incluir las escalas correspondientes a los incentivos laborales; así como un anexo que contiene los montos aproximados por persona a ser transferidos al CAFAE.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Novena disposición transitoria, a.7	• Cada pliego presupuestario deberá informar anualmente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República sobre la aplicación de los recursos obtenidos por la disposición a título oneroso y en el marco normativo establecido por el Decreto Legislativo Nº 674 y normas complementarias, de los bienes inmuebles de propiedad del Ministerio de Educación, los que se encuentren en proceso de saneamiento físico legal, así como los que le hayan sido concedidos en uso, previa coordinación con la SBN.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Décima disposición transitoria	El Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca y Seguros rigen su proceso presupuestario de conformidad con sus Leyes Orgánicas, en el marco de lo dispuesto por los artículos 84 y 87 de la Constitución Política, debiendo, trimestralmente, presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, las evaluaciones presupuestarias respectivas.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Décima disposición final	El Director Nacional de Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas remite mensualmente a la Comisión de Presupuesto, la Evaluación de Tesorería, con el sustento respectivo

Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería	35	El Ministerio de Economía y Finanzas remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, los documentos de evaluación de los programas piloto sobre la gestión por resultados, conforme a la Directiva de Evaluación emitida por la DNPP. La Comisión podrá establecer la lista de programas e instituciones a ser evaluados en forma independiente con la participación de las universidades y del sector privado
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 28967, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007	12.1 y 12.2	El Ministerio de Defensa deberá informar trimestralmente, bajo responsabilidad, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, sobre la aplicación de la Ley núm. 29006, Ley que autoriza la disposición de inmuebles del Sector Defensa.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 29006, Ley que autoriza la disposición de inmuebles del Sector Defensa	6	El Consejo Directivo del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local-FONIPREL, debe remitir información trimestral, considerando la relación de proyectos aprobados con sus desembolsos programados y ejecutados, y el saldo de sus recursos, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 29125, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL	11 lit. b	El Ministerio de Transportes y Comunicaciones informa a las Comisiones de Fiscalización y Contraloría, y de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre las adquisiciones y contrataciones que se realicen en el marco del Convenio de Administración de Recursos con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), dentro de los treinta (30) días de efectuadas.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 29211, Ley que autoriza la suscripción de convenio de administración de recursos al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y dicta otra disposición	Artículo único	Las entidades comprendidas en la Ley núm. 29242, Ley que permite prestaciones complementarias de médicos y/o médicos especialistas de la salud en el ámbito nacional entre entidades del Sector Público para la ampliación de cobertura de los servicios de salud, remiten información sobre el déficit de médicos y/o médicos especialistas para atención en salud y las modificaciones presupuestales efectuadas para la aplicación de la ley, trimestralmente; a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad; y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 29242, Ley que permite prestaciones complementarias de médicos y/o médicos especialistas de la salud en el ámbito nacional entre entidades del Sector Público para la ampliación de cobertura de los servicios de salud	3	El Ministerio de Economía y Finanzas remite y sustenta los resultados de la evaluación independiente sobre "Evaluación de los impactos económicos y sociales de los Gastos Tributarios del Perú y Propuestas de Racionalización: Por Sectores y Tipos de Gasto" en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República antes del 30 de junio de 2012.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 29813, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012	Quinta disposición complementaria final	Los recursos remanentes de los recursos provenientes de las colocaciones de los bonos soberanos a que se refiere el Decreto de Urgencia 040-2009 y modificatorias, que resulten al culminar la ejecución de los proyectos de inversión cuyo financiamiento estuvo previsto con esto, se destinarán prioritariamente a saneamiento, agricultura, educación y salud en los departamentos más pobres, informando dichas acciones a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Ley 29814, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2012	Segunda disposición complementaria transitoria	El Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado CONSUCODE informa, mensualmente, a la Comisión de Producción y Pymes sobre el impacto económico de la aplicación de la Ley núm. 27633, Ley que modifica la Ley núm. 27143, Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional.
Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	Ley 27633, Ley que modifica la Ley núm. 27143, Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional	3	El Ministerio de la Producción y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo informan, semestralmente, a las Comisiones de Producción y Pymes y de Comercio Exterior y Turismo sobre los avances del desarrollo y gestión de los Centros de Innovación Tecnológica.

Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	Ley 27890, que modifica la Ley núm. 27267, Ley de los CITE	4	La Secretaría Técnica de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana, tiene la obligación de presentar trimestralmente bajo responsabilidad, un informe detallado ante las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; de Comercio Exterior y Turismo; de Producción y Micro y Pequeña Empresa; y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, sobre las acciones y resultados obtenidos en la lucha contra los delitos aduaneros y la piratería. En el caso del informe que se presente a la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa, este es sustentado por el Presidente de la Comisión o por quien este designe, semestralmente, ante el grupo de trabajo encargado del tema de lucha contra el contrabando y piratería que se constituya en cada período legislativo en esta Comisión.
Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	Ley 27595, Ley de lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería	4	La Contraloría General de la República, informa sobre las acciones de control ambiental y sobre los recursos naturales, así como sobre los bienes que constituyen el Patrimonio Cultural de la Nación, sobre el resultado de las mismas y sobre los procesos administrativos y judiciales, si los hubiere. El informe se remite, semestralmente, a las comisiones competentes del Congreso.
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	22, lit i	El Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andino Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA informa anualmente a la comisión competente, sobre los objetivos y logros de su gestión respecto de la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Ley 28736, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial	9	El Gobierno Regional de la circunscripción en que se declara una emergencia ambiental presenta un informe a mitad y al final del tiempo que dure dicha declaratoria, a las comisiones del Congreso de la República competentes en temas ambientales y de salud, sobre el manejo de la emergencia, el restablecimiento de la salud de la población y la recuperación de la calidad ambiental y de los recursos naturales, en la zona geográfica declarada en emergencia.
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Ley 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental	7	Los Gobiernos Regionales informarán a la Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, cada seis meses, respecto del cumplimiento de los objetivos y metas derivadas de la aplicación de la Ley que declara en emergencia ambiental la cuenca del río Mantaro. Para tal efecto el Presidente de la Comisión citará a los Presidentes de los Gobiernos Regionales dentro de los treinta (30) días calendario posteriores al vencimiento de cada período a que se hace referencia en el párrafo anterior para que cumplan con sustentar ante el Pleno de la Comisión los respectivos informes.
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Ley 28082, Ley que declara en emergencia ambiental la cuenca del río Mantaro	6	El Ministro de Relaciones Exteriores informa a la Comisión de Relaciones Exteriores sobre los contratos que suscriba y sobre los trabajos que desarrollen los consultores internacionales.
Relaciones Exteriores	Ley 29056, Ley sobre contrataciones y adquisiciones relacionadas con la delimitación del dominio marítimo del Perú	3	El Ministro de Relaciones Exteriores informa a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República sobre las resoluciones que autoricen el viaje al exterior del Ministro de Relaciones Exteriores y de los funcionarios designados por su despacho para el cumplimiento de las acciones relacionadas con la demanda que sigue el Perú ante la Corte Internacional de Justicia.

Relaciones Exteriores	Ley 29235, Ley que exceptúa de publicación las autorizaciones de viaje al exterior del Ministro de Relaciones Exteriores y de los funcionarios designados por su despacho en relación con la demanda ante la Corte Internacional de Justicia	2	El Ministro de Salud y el Ministro de Educación, informan con carácter periódico a las respectivas Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, sobre el cumplimiento de la Ley núm. 28588, Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación, y se presentan dentro de los treinta (30) primeros días de cada Legislatura, hasta alcanzar la cobertura total de la atención gratuita de salud de la población.
Salud y Población	Ley 28588, Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación	Primera disposición final	El Gobierno Regional de la circunscripción en que se declara una emergencia ambiental presenta un informe a mitad y al final del tiempo que dure dicha declaratoria, a las comisiones del Congreso de la República competentes en temas ambientales y de salud, sobre el manejo de la emergencia, el restablecimiento de la salud de la población y la recuperación de la calidad ambiental y de los recursos naturales, en la zona geográfica declarada en emergencia.
Salud y Población	Ley 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental	7	Las entidades comprendidas en la Ley núm. 29242, Ley que permite prestaciones complementarias de médicos y/o médicos especialistas de la salud en el ámbito nacional entre entidades del Sector Público para la ampliación de cobertura de los servicios de salud, remiten información sobre el déficit de médicos y/o médicos especialistas para atención en salud y las modificaciones presupuestales efectuadas para la aplicación de la ley, trimestralmente; a la Comisión de Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad; y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.
Salud y Población	Ley 29242, Ley que permite prestaciones complementarias de médicos y/o médicos especialistas de la salud en el ámbito nacional entre entidades del Sector Público para la ampliación de cobertura de los servicios de salud	3	Los Ministerios de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Mujer y Desarrollo Social presentan, anualmente, un informe respecto del cumplimiento de las metas y objetivos de los Programas A Trabajar Urbano y PESP Rural, en el marco de los fines para los que fueron creados; informe que será remitido a la Comisión de Trabajo dentro del primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente.
Trabajo y Seguridad Social	Ley 28459, Ley que establece atención preferente a los jóvenes en el programa de emergencia social productivo urbano "A Trabajar Urbano" y en el Proyecto de Emergencia Social Productiva Área Rural " PESP RURAL"	2	El Ministerio de Transportes y Comunicaciones remite, semestralmente, a la Comisión de Transportes y Comunicaciones un informe de desempeño, evaluación y resultados sobre la promoción de los servicios de transporte aéreo, dentro de los 15 días calendario siguientes al vencimiento de cada semestre.
Transportes y Comunicaciones	Ley 28525, Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo	Sexta disposición complementaria y transitoria	La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) informa semestralmente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones sobre las acciones que viene ejecutando de acuerdo con sus competencias.
Transportes y Comunicaciones	Ley 29380, Ley de creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías	Cuarta disposición complementaria	El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) informa trimestralmente, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República sobre el uso de los saldos de balance en aplicación de la Ley núm. 29754, Ley que dispone que el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) es la entidad competente para ejercer la supervisión de los servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías concesionadas que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.

Transportes y Comunicaciones	Ley 29754, Ley que dispone que el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) es la entidad competente para ejercer la supervisión de los servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías concesionadas que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao	Única disposición complementaria final	El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) informa, trimestralmente, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República sobre el uso de los saldos de balance en aplicación de la presente Ley.

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

Anexo II Invitación a Ministros de Estado y otros altos funcionarios

COMISION	LEY	ART.	SUMILLA
Agraria	Ley 28890, Ley que crea Sierra Exportadora	8	El Presidente Ejecutivo de Sierra Exportadora, en sesión conjunta, informa una vez al año, a las Comisiones Agraria y de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República sobre el avance y resultados de la gestión, en concordancia con los objetivos de Sierra Exportadora, consignados en la presente Ley.
Comercio Exterior y Turismo	Ley 28890, Ley que crea Sierra Exportadora	8	El Presidente Ejecutivo de Sierra Exportadora, en sesión conjunta, informa una vez al año, a las Comisiones Agraria y de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República sobre el avance y resultados de la gestión, en concordancia con los objetivos de Sierra Exportadora, consignados en la presente Ley.
Comercio Exterior y Turismo	Ley 29073, Ley del artesano y del desarrollo de la actividad artesanal	Tercera disposición complementaria	Anualmente, con ocasión de la celebración del Día Nacional del Artesano, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo acude a una sesión de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República con el objeto de informar acerca del impacto de los planes y programas dirigidos a la promoción del artesano peruano y al desarrollo de la actividad artesanal.
Educación, Juventud y Deporte	Ley 28086, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura	28	Anualmente, con ocasión de la celebración del día mundial del libro, el Ministro de Educación acudirá a la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República a informar acerca del impacto de los planes y programas dirigidos a la Promoción del Libro y Fomento de la Lectura y al desarrollo de la industria editorial nacional, así como de los avances en la implementación de la presente ley.
Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Ley 28082, Ley que declara en emergencia ambiental la cuenca del río Mantaro	6	Los Gobiernos Regionales informarán a la Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, cada seis meses, respecto del cumplimiento de los objetivos y metas derivadas de la aplicación de la presente Ley. Para tal efecto el Presidente de la Comisión citará a los Presidentes de los Gobiernos Regionales dentro de los treinta (30) días calendario posteriores al vencimiento de cada período a que se hace referencia en el párrafo anterior para que cumplan con sustentar ante el Pleno de la Comisión los respectivos informes.
Vivienda y Construcción	Ley 29236, Ley que establece el plazo para el otorgamiento de viabilidad para proyectos de inversión de saneamiento priorizados	Primera disposición complementaria	El Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá presentarse en la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, bajo responsabilidad, cada sesenta (60) días, durante la vigencia de la presente Ley, para informar sobre los proyectos priorizados que fueron ejecutados; las empresas que se presentaron al concurso público; las empresas que hubieran obtenido la buena pro, y sobre el avance de las obras y otros datos relevantes. El informe será presentado por escrito, en caso que así lo considere la Comisión de Vivienda y Construcción.

NORMA IRAM 30702

COMPETENCIAS LABORALES EN EL ORGANO LEGISLATIVO

Por: Jorge Omar Rinaldi

SÍNTESIS:

Este trabajo presenta el último avance desarrollado por ICyTeL e IRAM en la normalización de distintas actividades parlamentarias. En este caso los criterios y pautas metodológicas para definir perfiles de puestos, selección de candidatos y evaluación de competencias en los parlamentos.

I. INTRODUCCIÓN

La Norma IRAM 30702, denominada Competencias Laborales en el Órgano Legislativo, es la nueva Norma producida por los expertos provenientes de distintas instituciones legislativas argentinas y que conforman el Sub-Comité de Calidad Legislativa del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).[1]

En esa norma se indican los requisitos, criterios y pautas metodológicas para definir los perfiles de puestos de trabajos legislativos, la selección de candidatos y la evaluación de competencias en los diferentes órganos legislativos. Esto es aplicable tanto para un Órgano Legislativo como la Cámara

[1] Queremos dejar aclarado que el presente trabajo se hace sobre el texto del Esquema 1 IRAM 30702 que es el texto que se puso a discusión pública en el año 2012. Ese texto es, hasta ahora, el último texto oficial ya que al momento en que esto se escribe, 18 de julio de 2013, el texto definitivo no ha sido aprobado aún. Seguramente cuando esto se lea la Norma habrá logrado ya su aprobación. De cualquier manera lo que aquí se dice no puede tener diferencias sustanciales con lo que resulte del texto definitivo. Como máximo serán cuestiones menores de redacción. Por ejemplo, podría variar el nombre: una de las alternativas que se habían analizado era “Gestión de las competencias laborales en órganos legislativos”. No obstante, en este trabajo seguiremos utilizando el nombre que se señaló y que es el que obra en el Esquema.

Diputados de la Nación con 257 miembros como para una Legislatura Provincial o un pequeño Concejo Municipal.

Cada órgano legislativo puede definir los puestos de trabajo a partir de los requisitos que establece la Norma y llevar adelante las políticas de desarrollo de su personal, cubrir puestos, optimizar la ubicación de su personal en el puesto más adecuado a su competencia, planificar la capacitación y mantener actualizados los perfiles en relación a las innovaciones tecnológicas, normativas y de gestión.

II. ANTECEDENTES

La Norma IRAM 30702 Competencias Laborales en el Órgano Legislativo, es la tercera Norma producida por el mencionado grupo de expertos que conforman el Sub-Comité de Calidad Legislativa del IRAM.

Las dos normas anteriores producidas por este grupo fueron:

1.- La Norma IRAM 30700 Guía de Interpretación de la Norma ISO-IRAM 9001 aplicada a un cuerpo legislativo. Es un sistema de gestión de la calidad que puede abarcar todo un órgano legislativo o parte del mismo, siempre que puedan definirse claramente los límites del sistema y sus clientes, entendiendo por clientes a todas las personas o grupos de personas que pueden verse afectados, positiva o negativamente, por los productos o servicios provistos.

Esta no es una norma certificable; la norma certificable sigue siendo la ISO-IRAM 9001. Esta norma ejemplifica las definiciones y requisitos contenidos en la ISO-IRAM 9001 en un órgano legislativo tendientes a gestionar los procesos para asegurar que el producto satisfaga las necesidades y expectativas de sus clientes.

La Norma IRAM 30700 ya está siendo utilizada en diferentes cuerpos legislativos del país, nacionales, provinciales y municipales como, por ejemplo, la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

2.- La Norma IRAM 30701 Técnica Legislativa – Requisitos del texto de la Ley – establece los requisitos mínimos para la calidad del texto de la ley, es decir, contempla requisitos para su precisión, claridad y concisión en su redacción, estructura y dinámica.

Los requisitos de esta norma representan sólo una parte del conjunto de más de 200 reglas posibles y se priorizó establecer un estándar de calidad que pueda lograrse con un esfuerzo razonable, incluso para pequeños cuerpos legislativos.

Esta Norma está en tratamiento en la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe por parte de una comisión especial que tiene en estudio incorporarla al Reglamento y comenzar a ponerla en práctica. También se ha presentado un proyecto equivalente en la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes.

3. La elaboración de la norma IRAM 30702

En función de esos antecedentes el Sub-Comité de Calidad Legislativa (IRAM) decidió encarar la elaboración de una norma relativa a las competencias del personal de un cuerpo legislativo.

¿Es necesario hacer una norma sobre competencias laborales?
¿Por qué hacer una norma sobre competencias laborales para el órgano legislativo?
¿Es posible elaborar una norma de éstas características de acuerdo a las exigencias propias de IRAM?

Estas fueron las preguntas y preocupaciones iniciales, las que generaron una discusión en el grupo de trabajo, resultando en conclusión que la Norma sería de mucha importancia para los órganos legislativos. Esta fue la gran motivación.

En los inicios del trabajo, se realizo una revisión de bibliografía para definir el concepto de "competencia laboral".

Las principales definiciones utilizadas fueron:

"Competencias son repertorios de comportamientos que algunas personas dominan mejor que otras, lo que las hace eficaces en una situación determinada. Estos comportamientos son observables en la realidad cotidiana del trabajo y en situaciones de test. Ponen en práctica, de forma integrada, aptitudes, rasgos de personalidad y conocimientos adquiridos" (Levy Leboyer 2003)

"un saber hacer o un saber actuar en forma responsable y validada en un contexto profesional particular, combinando y movilizando recursos necesarios (conocimientos, habilidades, actitudes) para lograr un resultado (producto o servicio), cumpliendo estándares o criterios de calidad esperados por un destinatario o cliente" (Le Boterf, cit. en SENCE 2005).

Finalmente, la que más se adecuaba a nuestra idea fue la siguiente definición:

"Competencia laboral es la articulación de un conjunto de actitudes laborales, conocimientos generales, tecnológicos y destrezas técnicas que aplica, o debe aplicar, un trabajador al desarrollar sus funciones y tareas de acuerdo con los estándares de desempeño considerados idóneos en el medio productivo"

La gran novedad del enfoque a través de competencias laborales es que se deja de colocar el énfasis en la mayor o menor adquisición de títulos y/o conocimientos y se pasa a una mirada global y real, observando cómo se asocian esos conocimientos con habilidades específicas y con un comportamiento motivacional (actitudes) para alcanzar resultados de alto nivel. Es importante saber. Pero no basta. Se necesita saber qué hacer con esos conocimientos en distintos escenarios,

para fines concretos. Por lo mismo, la importancia de destacar "de qué es capaz" la persona, al margen de cómo adquirió sus conocimientos o habilidades. (SENCE, 2005)

Teniendo en cuenta que no existían antecedentes, el siguiente paso fue intentar redactar una norma que contuviera los perfiles de los distintos puestos de trabajo de un órgano legislativo, describiendo cada uno de manera detallada.

Esto fue desestimado debido a la diversidad que presentan los cuerpos legislativos si se considera para el análisis tanto el Congreso Nacional, como las legislaturas provinciales y Consejos Municipales con pocos miembros. La Norma a crearse debía poder ser aplicada en todos los ámbitos legislativos, grandes o pequeños, pero la realidad mostraba que lo que en un cuerpo legislativo pequeño a lo mejor es realizado por una sola persona necesitará, en un cuerpo legislativo muy numeroso el concurso de varios trabajadores, haciendo cada uno una parte del todo. Con este panorama por delante vimos que la pretensión de elaborar uno por uno todos los perfiles laborales se convertía en algo inalcanzable.

Por otra aparte, también analizamos que era mejor diseñar un método para que cada cuerpo legislativo pudiera elaborar esos perfiles de modo que, ante la necesidad de diseñar un nuevo perfil no previsto anteriormente o modificar uno ya existente, no tuviera que recurrir a conocimientos externos sino que ya contara con la suficiente experiencia para ello.

Así, en definitiva terminó aceptándose y aprobándose el elaborar una norma que guíe a aquéllos que decidan aplicarla para que puedan elaborar sus propios perfiles de puestos, adecuándolos a las características particulares de su ámbito de aplicación.

Otro de los temas analizados, particularmente a partir de un cuestionamiento planteado por el Dr. Fermín Ubertone, integrante del Sub-Comité, fue si la Norma debía centrarse en los procesos o en los órganos que los llevan a cabo. Finalmente el grupo de trabajo decidió centrar el desarrollo de la norma en la descripción de los órganos que llevarían adelante las diferentes tareas, sin perjuicio de describir también el procedimiento.

En el apartado siguiente se hace una descripción del contenido de la Norma.

IV. LA ORGANIZACIÓN DE LA NORMA IRAM 30702

A Efectos de una más clara explicación y, consecuentemente, una mejor comprensión seguiremos punto por punto el esquema planteado en la misma Norma, incluyendo, de ser necesario, sus títulos y subtítulos.

INTRODUCCION

La nueva **Norma IRAM 30702 - Competencias Laborales en el Órgano Legislativo,** comienza con una introducción de algo más de una página y donde se señala la importancia de las personas en la buena marcha de cualquier organización y que, por ello, "*es necesario desarrollar políticas internas de relaciones con el personal que tiendan no sólo a permitir sino a alentar y facilitar la permanente y progresiva capacitación y formación a la par de establecer mecanismos formales de reconocimiento a los méritos de cada uno*".

Creemos que el motor y el buen desempeño de cualquier organización dependen básicamente del desempeño de las personas que en ella trabajan.

En este caso, los órganos legislativos han sido históricamente quienes más han sufrido las consecuencias de los golpes de estado que padeció la Argentina a lo largo del siglo pasado. En cada golpe militar, todo el personal que se desempeñaba en ellos, se trasladaba a otros destinos, en el mejor de los casos, o eran directamente suspendidos o cesanteados.[2]

En esta situación nos encontramos en el año 1983 con el regreso de la democracia a la Argentina: instituciones legislativas vacías de personal, por lo que hubo que cubrir esos lugares de apuro y no

[2] Este tema ya lo habíamos tratado en un trabajo anterior. (Rinaldi 2011)

siempre de la mejor forma o como debería ser. Así, el personal ingresante poco sabía sobre técnica legislativa y asesoramiento en la elaboración de leyes.

Esto trajo como consecuencia que la enorme mayoría de los órganos legislativos implementaran diferentes políticas de capacitación y formación para su planta de personal, con muchas dificultades por el escaso cuerpo docente en estas materias tan específicas y particulares, pero con mucho entusiasmo, la gran mayoría de las legislaturas están implementando mejoras a partir de la capacitación legislativa.

Es bueno recordar que las Universidades Argentinas no tenían, hasta hace pocos años, materias inherentes al Derecho Parlamentario y la Técnica Legislativa en sus currículas. En los últimos años se ha empezado a considerarlas, y esto es una buena noticia.

Esto no es solo un problema en nuestro país sino que también es un déficit de muchos países de la región, como bien marca Rubén M. Perina en su trabajo sobre "El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo en América Latina" donde hace hincapié en la necesidad de la formación de expertos en el derecho parlamentario y la técnica legislativa en la región -refiriéndose a América Latina- y termina diciendo que: *"esa tarea de mediano y largo plazo es crucial para el fortalecimiento de las instituciones legislativas. Se deberían promover y apoyar el desarrollo de programas académicos nacionales o regionales que ofrezcan especialización en asuntos legislativos, Maestrías en Ciencia Política o Derecho y que realicen investigaciones empíricas (el laboratorio está allí) para el desarrollo de ese conocimiento, y para que éste a su vez sirva para la docencia, futuras investigaciones, la formulación de políticas para el fortalecimiento institucional, la capacitación de asesores y la asesoría de legisladores".*

Quien mejor describe el panorama es Héctor Pérez Bourbon en su libro "Para entender al Congreso"**,** quien en su capítulo XVIII sobre la idoneidad de los Funcionario y en su título La Capacitación, marca *la necesidad de reforzar la educación, la capacitación de los empleados y de los funcionarios de los cuerpos legislativos*. Y agrega: "*la revolución que habría que hacer en este*

aspecto es, realmente de proporciones.....recorra Ud. todas las facultades de derecho del país y fíjese en cuántas de ellas se estudia, en serio y de un modo regular, la misión la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo. Remata: *los docentes dicen, "existe el derecho parlamentario, pasemos a la próxima bolilla"*

Ese debilitamiento no es casual, estuvo muchos años clausurado y reconstruirlo no es una tarea fácil ni de corto plazo, pero repetimos, una decisión política acertada es dar cabida a un proceso continuo de mejora en sus productos y para ello, las personas que en ella trabajan son la llave de un éxito prolongado.

Esta nueva Norma IRAM que se presenta al mundo legislativo es una herramienta más. No contradice ni se opone a las Reglamentaciones que cada órgano posee; todo lo contrario, favorece el fortalecimiento de la estructura, permitiendo mayor claridad en las funciones y da previsibilidad al personal y a su carrera administrativa, que es, una de las mayores aspiraciones del personal legislativo durante estos últimos treinta años.

Es importante advertir que el personal que integra los órganos legislativos puede dividirse en dos grupos bien definidos: por un lado el de planta permanente que conforma la estructura legislativa y administrativa y por otro, el de planta transitoria o planta política, que carece de estabilidad laboral y cesa en sus funciones cuando finaliza el mandato del legislador con el que colabora.

Esta Norma –se aclara específicamente en la Introducción- está orientada básicamente al personal de planta permanente, aunque algunos aspectos, especialmente el de capacitación, puede ser también de utilidad para la planta transitoria.

Por último, se deja especialmente asentado que la aplicación o no de la Norma IRAM 30702 depende sólo de la decisión política. Como ya dijimos, no es de uso obligatorio, pero de utilizarse será un avance importante en el fortalecimiento institucional del Poder del Estado más debilitado.[3]

OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN

En el apartado siguiente se establecen el objeto de la Norma y su campo de aplicación.

El objeto de La Norma IRAM 30702 es indicar y normalizar requisitos, criterios y pautas metodológicas para definir perfiles de puestos de trabajo en el ámbito legislativo.

El mismo criterio se utiliza para los otros dos temas que la Norma desarrolla, que son, la selección de candidatos y la evaluación de competencias para establecer los planes individuales de carrera.

Los objetivos de la **Norma IRAM 30702** vienen a cubrir una necesidad actual de los poderes legislativos, esto es, sistematizar de manera eficiente la estructura de su organización, la promoción del personal, cubrir puestos de trabajo, optimizar la ubicación de las personas en el puesto más adecuado a su competencia, la realización de concursos en los diferentes estamentos, contribuir en el diseño de los planes de capacitación y mantener actualizados los perfiles de puestos en relación a las permanentes innovaciones tecnológicas, normativas y de gestión.

En definitiva, la Norma IRAM 30702 completa y simplifica el esfuerzo que los órganos legislativos vienen haciendo por alcanzar una mayor eficiencia, indica los requisitos, criterios y pautas

[3] En el caso de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe, los concursos realizados a toda su planta permanente hace unos años, fue una experiencia y un logro muy importante para la institución y en especial para sus funcionarios y personal. Creemos que solo falta modificar la Ley actual que la regula y en donde se premia en forma exagerada la antigüedad en el trabajo por encima de otras consideraciones, en especial a la formación y capacitación. Esto es modificable, como ya dijimos, y es necesario insistir y volver a insistir, estos cambios llevan su tiempo, hay que luchar contra una cultura instalada en los ámbitos públicos, que puede haber sido buena para el momento que se sancionó pero no para la actualidad.

metodológicas para que la organización funcione correctamente en su función específica como poder del estado y de servicio público.

Es un salto cualitativo que debemos valorar muy especialmente quienes tienen responsabilidades inherentes a estos temas, como así también, las autoridades políticas que conducen las mismas, porque tienen una herramienta más a su servicio para la mejora continua de su organización.

En cuanto a cuál es su campo de aplicación se indica que son los órganos legislativos, aclarando que cuando la Norma se refiere a órgano legislativo, está aludiendo al Congreso Nacional, a Legislaturas Provinciales y a concejos deliberantes o municipales. En el caso de sistemas bicamerales, puede referirse también a cada cámara por separado.

CONFORMACIÓN DE LOS COMITÉS

Luego trae un apartado referido a las definiciones que se utilizarán en la Norma y que, en aras de la brevedad y considerando que no ameritan ninguna explicación especial, no desarrollamos.

A partir de allí la Norma entra de lleno en los cuatro capítulos siguientes que conforman la parte medular de la cuestión, o sea la metodología para la efectiva aplicación y puesta en funcionamiento de la Norma IRAM 30702 dentro de un órgano legislativo: la conformación de los distintos comités y las particularidades de cada uno de ellos.

Los Comités que se establecen son, a saber:

- Comité de Elaboración de Perfiles
- Comité de Selección de Personal
- Comité de Evaluación de Competencias.

En la Norma se prevé expresamente que estos Comités son órganos asesores de la autoridad legislativa competente y sus dictámenes no tienen carácter vinculante.

Algunas características comunes de todos los comités

En este capítulo se reseñan algunas características comunes a todos los comités y algunas propias o específicas de cada uno. Mencionaremos dos de las comunes que consideramos las más importantes:

- Integración.

La **autoridad legislativa competente**[4] debe conformar los comités citados teniendo en cuenta todas las partes interesadas, esto es:

- la autoridad política del órgano legislativo;
- el área de administración de personal;
- los representantes del personal;
- experto interno o externo del órgano para la función del comité.

Estas, las partes interesadas, deben estar perfectamente definidas en la integración de los Comités con el objeto de garantizar el correcto cumplimiento y transparencia del proceso.

Cuando se analizó la integración de los Comités, no se pensó en el número de sus integrantes, que de hecho puede variar según las características propias del órgano legislativo que la aplica, sino en garantizar que estén representadas todas las partes involucradas.

También, se tuvo en cuenta que sus integrantes puedan variar según la función que desempeñe el comité y las características del puesto, además, deben tener experiencia y conocimiento en la materia objeto del comité.

[4] **Autoridad Competente:** Como el término puede generar dudas acerca de quien es, en un órgano legislativo, la autoridad competente, es preciso aclarar que para la Norma es la persona o grupo de personas que tiene facultades para tomar decisiones relativas a las competencias laborales, puede ser la máxima autoridad, que en un órgano legislativo es el pleno de los legisladores, o en quién o quiénes delegue estas funciones.

La Norma establece además que a este grupo de personas, y según cada caso particular, se debe agregar el responsable del área del puesto en consideración y si el caso lo requiere, un especialista técnico en el tema específico relacionado con el perfil, que puede ser del órgano o externo.

- Manual de procedimientos

Otra de las cuestiones importantes que debe tener en cuenta cada Comité es la elaboración de un Manual de Procedimiento interno.

En este Manual se debe tener en cuenta la Reglamentación del órgano legislativo como marco general, pero debe establecer claramente:

- las reglas de funcionamiento del Comité;
- los roles que cumplen cada uno de sus integrantes y
- el mecanismo de decisión.

En este último punto se puso especial énfasis en que las decisiones que tome el comité específico, se privilegie la búsqueda de consenso de sus miembros por encima de la decisión por votación.

Este mecanismo propuesto tiene que ver con el espíritu propio de todo órgano legislativo en cuanto a una de sus funciones específicas como es la sanción de las leyes, que debe buscar y privilegiar siempre el máximo de consenso posible.

Otro de los aspectos tenidos en cuenta por el Sub-Comité respecto al contenido del Manual de Procedimientos interno es que la autoridad legislativa competente, debe garantizar la preservación de todos los documentos y registros producidos por el comité, estableciendo que:

- se debe publicar todo lo producido por el comité y
- se debe llevar un control de los registros y archivo de lo actuado

Como se puede observar, la creación de estos tres comités que la Norma establece, Elaboración de Perfiles CEP), Selección de Postulantes (CSP) y Evaluación de Competencias (CEC) es el método que

permite implementar un proceso de calidad en la estructura orgánica, sus funciones y sus personas.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE PERFILES

En el Capítulo siguiente, el 5, la Norma IRAM 30702 establece el proceso para la elaboración de perfiles de puestos de trabajo.

Lo primero que surge en este paso es determinar si es necesario elaborar un nuevo perfil o rever uno ya existente. Para ello es preciso analizar y determinar las diferentes funciones de la estructura de un órgano legislativo;

Este es un ejercicio válido para hacer, ya que con el tiempo y la incorporación de nuevas tecnologías y cambios propios de la modernidad, algunas de las funciones de un órgano legislativo han desaparecido, otras han aparecido y no siempre están reflejadas en su estructura, sus funciones y su personal.

Y a partir de esta nueva realidad, hay que considerar si es preciso:

- incorporar nuevas funciones
- reconvertir áreas,
- producir cambios en la estructura,
- fijar políticas internas y de prioridades;
- implementar proyectos institucionales

El Comité de Elaboración de Perfiles tiene que establecer:

- Según el punto 5.2, la descripción del puesto, que consiste en: denominación del puesto, especificación de tareas a realizar, área orgánica, si es un puesto nuevo o ya existente, nivel

escalafonario, autoridad a la que reporta, si tiene personal a cargo, responsabilidad sobre bienes, entre otros.

- Según el punto 5.3 debe establecer los requisitos del puesto según la educación formal, es decir títulos que van de primaria a títulos de posgrado, la capacitación especifica, habilidades propias, experiencia y todo otro elemento específico.

- Según el punto 5.4 se debe clasificar y ponderar los requisitos, cuales son atributos deseables, cuales indispensables (pueden ser por motivos técnicos o reglamentarios) y cuales no lo son. Para ello la Norma establece que se debe clasificar los requisitos en:

Requisitos reglamentarios y no reglamentarios.

Los requisitos reglamentarios surgen de las disposiciones legales y es de cumplimiento obligatorio.

Los requisitos no reglamentarios surgen de la necesidad del puesto, sus aspectos técnicos y demandas propias de las partes interesadas. El Comité decide si la hace obligatoria o nó.

Requisitos excluyentes y no excluyentes

Excluyentes son aquellos requisitos que si no se cumplen impide o inhabilita a la persona a ocuparlo.

No excluyentes son los requisitos cuyo cumplimiento es conveniente aunque no esencial para el puesto.

Requisitos graduables y no graduables

Graduables son los requisitos susceptibles de existir de un modo parcial o gradual. Por ejemplo la edad de la persona.

No graduables son aquellos que solo pueden existir o nó. Por ejemplo ser argentino, ya que no se puede ser en forma parcial.

La Ponderación (5.4.2) es otro de los requisitos a tener en cuenta por parte del Comité de Elaboración de Perfiles, en relación a la importancia con el perfil ideal de puesto que se desea. La Norma establece hacerlo con números enteros donde los factores de peso, en forma progresiva vayan desde muy poco importante a muy importante.

Por último, el Comité debe elevar a la autoridad legislativa un Informe Final (5.5) con las conclusiones que contenga los *antecedentes*, la propuesta del perfil, los registros de todo el proceso con su fundamento técnico.

Volvemos a reiterar que este informe final no es vinculante ni determinante. Es la autoridad legislativa quien decide si la acepta o nó.

PROCESO DE SELECCION DE CANDIDATOS

En su capítulo 6 la Norma establece el proceso para la selección de los candidatos a cubrir los puestos según el perfil elaborado y crea un Comité de Selección de Candidatos que no necesariamente deben ser los mismos que el de elaboración de perfiles.

Como primera cuestión, el comité debe dejar bien claro y prever las causas de impugnación, recusación y excusación de sus miembros, y establecer los procedimientos para su tratamiento y resolución final.

El sector del órgano legislativo que requiera cubrir un puesto, debe solicitar al Comité la convocatoria de postulantes. Esta solicitud debe ser realizada en tiempo y forma que permita a todos los interesados estar suficientemente informados de la convocatoria y de la metodología que se aplicará.

Este requisito es clave para brindar la mayor transparencia posible a dicho proceso.

Una vez recibidas todas las inscripciones, el comité debe preseleccionar sólo a los postulantes que cumplan los requisitos excluyentes del perfil y debe también, registrar a los que no lo cumplen, con los fundamentos que lo sustentan, informar y registrar los motivos a todos los que lo requieran.

A partir de esta primera condición se debe continuar con la selección propiamente dicha, el Comité puede utilizar varias herramientas para este proceso: análisis de antecedentes, evaluación teórica y práctica, entrevistas y otros que asegure, de manera objetiva, un puntaje en función del grado de correspondencia entre sus competencias y el perfil de puesto.

El puntaje obtenido por cada candidato determina el orden de mérito.

El Comité culmina su labor elevando un informe final a la autoridad legislativa, para que esta apruebe o no, con el registro de los postulantes que no han sido preseleccionados, el proceso utilizado , las actuaciones realizadas, los criterios de selección, sus fundamentos técnicos y por último el orden de mérito obtenido.

PROCESO DE EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS

El último punto de la Norma está referido al proceso de Evaluación de Competencias.

Este proceso está dirigido fundamentalmente para que la autoridad legislativa pueda establecer planes y modificación en la estructura del órgano y de su personal a través de políticas de motivación y promoción. Puede asimismo, mejorar las condiciones del ambiente de trabajo y especialmente le permitirá diseñar planes de fortalecimiento institucional.

Este proceso determina la diferencia entre el perfil del puesto y los atributos de las personas evaluadas, teniendo en cuenta las evidencias que resultan de la información obtenida (curriculum, entrevistas, exámenes técnicos) del área de personal, jefes, pares, subordinados, usuarios y clientes de los productos que provee, entre otros.-

Por último el Comité de Evaluación de Competencias debe elevar un informe a la autoridad legislativa quien debe decidir.

Este informe final debe contener todo el proceso de registro de los evaluados, como se realizó el mismo, los criterios y herramientas que se usó, junto con las fortalezas y debilidades de los evaluados, la necesidad de capacitación y sus prioridades.

V. CONCLUSIONES

Creemos que a partir de esta nueva norma IRAM los órganos legislativos cuentan con una herramienta más de calidad que puede ayudar a mejorar el funcionamiento, optimizar sus recursos, prestar un servicio público con mayor eficiencia y posibilitar una progresiva mejora continua en su actividad.

Utilizarla o no corresponde a las autoridades de cada órgano, pero estamos seguros de que la decisión política de implementarla alienta la posibilidad de cambios estratégicos muy positivos en el manejo del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

D´Abate, Juan Carlos. 2006. *Como Funciona el Parlamento Argentino.* Astrea. Buenos Aires.

Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), 2012. Esquema 1 de Norma IRAM 30702 Competencias Laborales en el Órgano Legislativo – Requisitos.

Levy-Leboyer, Claude. 2003. *Gestión de las competencias*. Gestión 2000.

Pérez Bourbon, Héctor. 2009. *Para entender al Congreso*. Dunken. Buenos Aires.

Perina, Rubén. 2001. *El Papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo en América Latina* – Ed. Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL) – Luciano Leiva compilador.

Rinaldi, Jorge Omar. (2011). Los Poderes Legislativos argentinos desde 1983. Trabajo presentado en el Sexto Congreso de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración: "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social", Resistencia, Chaco, 6 - 8 de julio.

SENCE 2005, Vergara Reyes y Meneses Herrera - SENCE -(organismo técnico del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile) -- Competencias transversales en la Administración Publica Chilena -enero 2005

RESEÑA BIOGRÁFICA DEL AUTOR

JORGE OMAR RINALDI es Director General del Instituto de Capacitación Parlamentaria ICAP de la Cámara de Diputados de Santa Fe desde su creación en el año 1993. Es miembro fundador y Vocal primero del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa (ICYTEL). Es miembro del Sub-Comité de Calidad Legislativa del Instituto Argentino de Normalización y Certificación IRAM. Ha realizado numerosos trabajos sobre Capacitación y Calidad en los órganos legislativos. Participó como expositor en Congresos y Seminarios Nacionales e Internacionales sobre Capacitación y Calidad Legislativa. E-mail: jorgeorinaldi@yahoo.com.ar

CALIDAD LEGISLATIVA

Jorge Omar Rinaldi

Director ICAP

ANTECEDENTES

A principios del año 2003 un grupo de especialistas provenientes de la actividad legislativa de diferentes provincias argentinas, comenzaron a realizar investigaciones acerca de la posibilidad de aplicar los conceptos, las herramientas y los criterios de gestión de la calidad en las múltiples y numerosas tareas que se desarrollan en un cuerpo legislativo.

Desde el origen de la investigación se descartaron dos hipótesis, aunque tentadoras igualmente perniciosas: a) considerar que el desarrollo de gestión de la calidad que se había dado en el mundo era solo aplicable a las organizaciones del ámbito privado y b) pretender aplicar tales criterios, herramientas y conceptos considerando a la organización parlamentaria como una más, sin tener en cuenta sus peculiaridades.

Esas particularidades referidas a la organización y el funcionamiento de los cuerpos parlamentarios y que obligan a tomar algunos recaudos al momento de pretender instrumentar un sistema de gestión de la calidad, son:

1. Identidad entre la máxima autoridad y el operario final. A diferencia de lo que sucede en otras organizaciones, en un cuerpo legislativo la máxima autoridad, que es el cuerpo en su conjunto reunido en sesión en el recinto, es el que *elabora finalmente el producto* de esa organización, en principio, la ley. Ello produce que las reglamentaciones internas carezcan de los requisitos de rigidez que se dan en otros ámbitos privados y aún públicos.

2. La relación proveedor - cliente es única e inalterable. Contrariamente a lo que ocurre en el ámbito privado, los Cuerpos Legislativos no puede elegir a los destinatarios de la ley: necesariamente será la población sometida a su ámbito de competencia legislativa y no puede modificarla. Paralelamente, el destinatario de la ley no tiene la posibilidad de optar por otro producto semejante como sucede en la

adquisición usual de bienes o servicios: la ley es la que ha dictado ese Cuerpo Legislativo y a ella le debe acatamiento.

3. La máxima autoridad se renueva con gran periodicidad. Los legisladores, en Argentina, se renuevan parcialmente cada dos años o totalmente cada cuatro. De una u otra forma, la instrumentación de un sistema de gestión de la calidad debe diseñarse de modo tal que rápidamente se asiente sobre la planta estable que es la que sobrevivirá a esos cambios políticos de las autoridades.

4. El proceso legislativo no es de acumulación de valor. En la casi totalidad de las organizaciones el producto final surge como sucesivos agregados de valor a productos intermedios. Resultados, en cada caso, de procesos intermedios anteriores; en consecuencia, la buena o mala calidad de los procesos y productos intermedios necesariamente repercutirán en la buena o mala calidad del producto final.

El procedimiento legislativo, en cambio, implica que en cada paso se modifica el proceso intermedio anterior y se lo reemplaza por uno nuevo: el despacho de comisión reemplaza o puede reemplazar totalmente al proyecto original y, a su vez, puede ser totalmente reemplazado por la sanción del cuerpo en el pleno.

La buena o mala calidad de esos productos intermedios, entonces, puede desaparecer sin dejar rastros en el proceso siguiente: un proyecto de excelente factura puede ser absolutamente desnaturalizado por el despacho de la comisión; o a la inversa, un proyecto que en su origen es de pésima calidad, puede en el proceso, convertirse en un despacho impecable.

Paralelamente, y teniendo en cuenta el concepto de calidad total, se buscó enfatizar que si realmente se desea plantear una modernización del Estado, un mejoramiento de las organizaciones de gobierno, ello no puede circunscribirse al Poder Ejecutivo; el gobierno es algo mas amplio y comprende también al Poder Judicial y al Poder Legislativo. En consecuencia, la aplicación de normas de calidad en los cuerpos parlamentarios resulta imprescindible a ese fin de mejora total del Gobierno y del Estado.

PRIMEROS TRABAJOS PRESENTADOS PUBLICAMENTE

Las primeras conclusiones de este trabajo de investigación fueron presentadas en el Congreso de Calidad que organizara la Ciudad de Buenos Aires en el mes de septiembre de 2003.

Luego estos trabajos se expusieron en el Congreso de Administración Publica, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, con la participación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba) y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), que tuviera lugar en la Ciudad de Córdoba en el mes de noviembre de 2003.

Los temas de exposición fueron acerca de una metodología de análisis aplicable a cualquier área de un cuerpo parlamentario que permitía obtener rápidamente un diagnóstico vinculado a la calidad con que se trabaja en ese sector, cual es la posibilidad de mejorarla y cual sería la repercusión en la totalidad de la organización; a ello se agregaba un trabajo sobre calidad de la deliberación y otro sobre calidad del texto normativo.

La deliberación y el texto normativo son los dos pilares básicos donde se asienten, respectivamente, el proceso y el producto de un cuerpo legislativo.

IRAM

Sucesivos trabajos y sucesivas exposiciones públicas de esas conclusiones en congresos y seminarios especializados motivaron que el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) se interesara en el tema y así se constituyó, dentro del IRAM, un Grupo de Trabajo integrado por especialistas de calidad y especialistas del ámbito parlamentario de distintas provincias con el fin de desarrollar la Norma IRAM 30.700 - Calidad Legislativa.

El Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) es una asociación civil sin fines de lucro cuyas finalidades específicas, en su carácter de Organismo Argentino de Normalización, son establecer normas técnicas, sin limitaciones en los ámbitos que abarquen, además de propender al conocimiento y la aplicación de la normalización como base de la calidad, promoviendo las actividades de certificación

de productos y de sistemas de la calidad en las empresas para brindar seguridad al consumidor.

IRAM es el representante de la Argentina en la International Organization for Standardization (ISO), en la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y en la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN).

Esta norma IRAM es el fruto del consenso técnico entre los diversos sectores involucrados, los que a través de sus representantes han intervenido en los Organismos de Estudio de Normas correspondientes.

La serie 30.000 de las Normas IRAM es la ejemplificación de la norma de Calidad ISO IRAM 9001 aplicada a actividades como: educación, medicamentos, municipios, turismo, entre otras; particularmente la 30.700 es la correspondiente a los Poderes Legislativos, sean estos nacional, provinciales y municipales.

Luego de muchos meses de trabajo, el borrador definitivo de esta norma fue presentado en un encuentro de legislaturas provinciales organizado por el ICAP de la Cámara de Diputados de Santa Fe en el mes de julio de 2006. Sorprendió la excelente acogida que tuvo la idea plasmada en esa norma, no sólo por parte de técnicos y funcionarios sino también entre los legisladores asistentes a ese encuentro al que concurrieron veinte provincias y veintiséis Cámaras Legislativas argentinas.

Esta presentación y la pertinente discusión pública se reiteraron en otras legislaturas del país como Corrientes, Catamarca, Santa Cruz, Jujuy y la Ciudad de Buenos Aires. Finalmente, en enero de 2007 se publicó la Norma IRAM 30.700 como norma aprobada.

A partir de allí se creó en el ámbito del IRAM el Subcomité de Calidad Legislativa.

Norma IRAM 30700

Es una Guía de Interpretación de la Norma IRAM –ISO 9001 aplicada a un cuerpo legislativo y un sistema de gestión de la calidad que puede abarcar todo un órgano legislativo o parte del mismo, siempre que puedan definirse claramente los límites del sistema y sus clientes, entendiendo por clientes a todas las personas o grupos de personas que pueden verse afectados, positiva o negativamente, por los productos o servicios provistos.

Ejemplos de organizaciones que pueden implementar un sistema de gestión de la calidad según IRAM-ISO 9001 puede ser: una cámara legislativa, una comisión parlamentaria, un concejo deliberante, un cuerpo de taquígrafos, un sector de mantenimiento, etc.

Los requisitos de la norma en referencia al sistema de gestión de la calidad no pretenden definir qué producto deben ofrecer los órganos legislativos sino cómo deben gestionar los procesos para asegurar que ese producto satisfaga las necesidades y expectativas de sus clientes.

Por ejemplo, la norma no define cuáles son los requisitos mínimos de competencia para el personal que atiende a los clientes en una mesa de entradas, sino que requiere que se establezca un proceso que permita identificar las necesidades de competencia y satisfacer esas necesidades.

En el ámbito de los órganos legislativos, términos como producto o cliente pueden parecer poco usuales. La sección 3 de esta guía propone interpretaciones para los términos que están definidos en el ámbito de la IRAM-ISO 9000 pero que requieren algún grado de clarificación para su aplicación al ámbito de las actividades legislativas.

ENFOQUE BASADO EN PROCESOS

Esta norma promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad que utiliza recursos, y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso. Frecuentemente el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso.

La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión puede denominarse como "enfoque basado en procesos".

Un enfoque de este tipo, cuando se utiliza en un sistema de gestión de la calidad, enfatiza la importancia de:

a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos; b) la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor; c) la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y la mejora continua de los procesos con base a mediciones objetivas.

Planificar: establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización.

Hacer: implementar los procesos;

Verificar: realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados;

Actuar: tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

La Norma IRAM 30.701

Técnica legislativa. Requisitos del texto de la ley.

Establece reglas uniformes de Técnica Legislativa para la elaboración y redacción de proyectos normativos.

Especifica requisitos que debe cumplir el texto de una ley, como documento escrito que expresa reglas para la conducta humana. El término ley incluye: constituciones, leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, cartas orgánicas y reglamentos.

¿Por qué la Norma IRAM 30701?

Reglas de Técnica Legislativa

La mejora continua de la calidad de las leyes es de fundamental importancia, dado el impacto que tienen en la calidad de vida de la población.

En esta norma el término ley se utiliza con un sentido amplio. Comprende no sólo a las leyes en sentido formal (las sancionadas por el Congreso Nacional o las Legislaturas Provinciales), sino a todos los textos emanados de autoridad competente que contienen preceptos jurídicos de carácter obligatorio para la población. Abarca, por ejemplo, los decretos del Poder Ejecutivo, las decisiones administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros, las resoluciones de los ministros y secretarios, los actos administrativos de funcionarios de jerarquía inferior, las ordenanzas y decretos municipales; en definitiva todo el conjunto de normas jurídicas de orden nacional, provincial y municipal.

Las leyes se componen de dos elementos inescindibles:

Un contenido preceptivo que responde a la voluntad política del legislador. Esta norma no fija requisitos ni establece lineamientos que afecten o condicionen la voluntad del decisor político.

Un texto continente que resulta de la traducción de esa voluntad política a un texto escrito. Su buena o mala calidad depende, en consecuencia, de la técnica legislativa utilizada.

Esta norma sólo se refiere al segundo elemento, estableciendo requisitos mínimos para la calidad del texto de la ley.

Los requisitos contenidos en esta norma han sido pensados como un nivel mínimo de partida. En la medida en que se generalice su cumplimiento, se estará en condiciones de incorporar otros requisitos.

Aplicación de esta norma

Esta norma no es de cumplimiento obligatorio. El IRAM es una asociación civil, sin fines de lucro, que carece de potestad para establecer normas de cumplimiento obligatorio.

Cada órgano Legislativo o Ejecutivo será el que decida si adopta o no esta norma y en su caso si les otorga carácter obligatorio.

Objeto

La presente norma especifica requisitos que debe cumplir el texto de una ley para asegurar su precisión, claridad y concisión.

Para la aplicación de esta norma, el término ley incluye, entre otros, constituciones, leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, cartas orgánicas y reglamentos.

Esta norma no fija requisitos ni establece lineamientos que afecten o condicionen la voluntad del decisor político.

Campo de aplicación

Esta norma es aplicable a los poderes ejecutivo y legislativo en el orden nacional, provincial y municipal.

No se podrá alegar conformidad con esta norma si se la aplica parcialmente, aun cuando se alegue el cumplimiento de otros requisitos legales y reglamentarios.

La presentación pública de la Norma IRAM 30701 se realizó en la Ciudad de Santa Fe, en el Seminario Nacional Legislativo que organizó el Instituto de Capacitación Parlamentaria ICAP de la Cámara de Diputados de Santa Fe en el mes de Agosto de 2010 y al cual asistieron veinte Cámaras Legislativas de todo el país.

Durante el Seminario Nacional legislativo se desarrolló un Taller dando comienzo a la discusión pública de la Norma y aprobada por IRAM en el mes de Octubre de 2011.-

OTROS TRABAJOS DE CALIDAD EN ELABORACION

Actualmente se trabaja también en la elaboración de la norma IRAM 30.702, referida a competencias laborales del personal legislativo y se encuentra desarrollada en un ochenta por ciento. Se espera esté disponible para su discusión pública a mediados del año 2012.-

EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN DE LA NORMA IRAM 30700

Experiencias concretas de Legislaturas que han encarado procesos de certificación en algunas áreas de su estructura orgánica. Tal vez la más adelantadas en este aspecto sea la Legislatura de Córdoba que ya ha obtenido el Certificado de Calidad

ISO 9001 en su proceso parlamentario y nuestra Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe quien ha trabajado en el mismo proceso en la Mesa de Movimientos.

Básicamente el trabajo desempeñado en la Mesa de Movimientos de la Cámara de Diputados de Santa Fe consistió en definir los requisitos mínimos, establecer los procedimientos para el desarrollo del sistema, su caracterización, la elaboración de los manuales respectivos, la posibilidad de una evaluación constante mediante la aplicación de auditorías internas y externas, el correcto archivo de la documentación, el registro de las no conformidades y la comprobación permanente de todo el sistema involucrado.

Se trabajó con la idea de la Certificación posterior pero no como objetivo prioritario.

En la actualidad, el grupo de trabajo se encuentra trabajando en dos temas de suma importancia y novedosos para el mundo legislativo: responsabilidad social y desarrollo sostenible.

Para finalizar, tres son los ejes de trabajo que se proyectan a futuro y que se complementan mutuamente: calidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social.

Consideramos que son ejes que deben cruzar transversalmente toda la gestión de un cuerpo legislativo para su optimización.

Santa Fe, Argentina

Marzo de 2012