

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 *congrēdi*, 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*; portugués, *separação*. Asimismo, congreso en inglés es, *congress*; en francés, *congrès*; en alemán, *kongreß*; 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 inglés, 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 *“... en 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 acertó 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 Americano⁶ 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 ejército 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 procederá 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 sule fundamentalmente al Senado en funciones electivas, de control y acusación y de autorizaciones al gobierno en temas graves, pero sin atribuciones legislativas.

EN LA CONSTITUCIÓN 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 artículo 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 reemplace 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 Cevalco 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.

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 días h Prórroga 120 d
C. de Senadores		segundo periodo				Prórroga		primer periodo				Prórroga	6 ago- 90 días 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 (I,III yIV) 1 mar-15 dic
C. de Represe.		Periodo ordinario											(I)15 feb-15 dic (V)1 mar-15 set
C. de Senadores		Periodo ordinario											

Fuente: Elaboración propia

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
92^a legislatura	1971	Ene-21	17-Dic	331
	1972	Ene-18	18-Oct	275
93^a legislatura	1973	Ene-03	22-Dic	354
	1974	Ene-21	20-Dic	334
94^a legislatura	1975	Ene-14	19-Dic	340
	1976	Ene-19	02-Oct	258
95^a legislatura	1977	Ene-04	15-Dic	346
	1988	Ene-19	15-Oct	270
96^a legislatura	1979	Ene-15	03-Ene	354
	1980	Ene-03	16-Dic	349
97^a 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.