

# Parte I



## FUNDAMENTOS GENERALES DEL DERECHO PARLAMENTARIO



**ROBERTO TARAZONA PALMA**  
*Secretario técnico del  
 Congreso de la República del Perú*

**SUMARIO:**

---

1. Antecedentes del Derecho Parlamentario.- 1.1. Origen del Parlamento.- 1.2. Significados del Derecho Parlamentario.- 2. Concepto del Derecho Parlamentario.- 2.1. Diversas concepciones del Derecho Parlamentario.- 2.2. El Derecho Parlamentario en los diversos regímenes políticos.- 3. Fuentes del Derecho Parlamentario.- 3.1. Fuentes de dimensión normativa.- 3.2. Fuentes de dimensión sociológica.- 3.3. Fuentes de dimensión axiológica.- 4. Principios del Derecho Parlamentario.- 4.1. Principios sustantivos.- 4.2. Principios adjetivos.- Bibliografía del capítulo.

## **1. ANTECEDENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO**

### **1.1. ORIGEN DEL PARLAMENTO**

El origen del Parlamento<sup>1</sup> se remonta a la Edad Media y se da, específicamente, cuando a los órganos consultivos del Rey se incorpora la representación de la burguesía, estamento que se integra en la acción política con el claro propósito

---

<sup>1</sup> El profesor peruano Enrique Bernal Ballesteros indica que la reserva de la palabra "Parlamento" para designar a la institución del Estado que celebra reuniones para tomar acuerdos de naturaleza política surge de la costumbre medieval practicada por el Rey, de aconsejarse con los nobles y celebrar reuniones deliberantes con ellos. Es decir, hablar entre sí y tomar acuerdos fue convirtiéndose progresivamente en una prerrogativa de un cuerpo que se reunía para decidir los destinos del reino (*Manual Parlamentario*. Primera edición. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 27).

de limitar el poder del Rey y proteger sus fueros, riquezas y propiedades de sus miembros. Así, a los representantes de la burguesía se les pedirá consentimiento para el establecimiento de nuevos impuestos o para la petición de subsidios económicos necesarios para el Monarca, quien necesitaba, por estas y otras vías, afirmar su poder en el proceso de formación de los «Estados nacionales».

Diversos autores coinciden en señalar que aquí se encuentra el fundamento del origen del Parlamento en las democracias occidentales, donde sus principales características consisten en perseguir el equilibrio de las fuerzas sociales, la deliberación de los intereses de la Monarquía y el requerimiento del consentimiento de los diversos estamentos para la adopción de acuerdos. Asimismo, en los Parlamentos de aquella época<sup>2</sup> se tramitaban las quejas ante el Rey sobre agravios o violaciones de fueros y no se adoptaba ninguna decisión si antes no se hubiere reparado o manifestado la intención del Monarca de repararla.

Como resulta evidente, el nacimiento del Parlamento va ligado a la limitación del poder, ya que es innegable que el conjunto de normas sustantivas y adjetivas que regulan el proceso de deliberación para obtener «el acuerdo» entre los diversos estamentos sociales y el Rey constituye un auténtico Derecho Parlamentario.

El antecedente más remoto del Parlamento se dio en Inglaterra, donde, igualmente, la necesidad del Monarca de que los tributos votados fueran efectivamente entregados determinó que en 1254 estuvieran invitados a formar parte del *Concilium* los representantes de las ciudades y de los burgos. Es así que en el año 1300 se subdividió el Parlamento inglés en dos Cámaras: la de los *lores* y la de los *comunes*, al reunirse separadamente. Es en este momento que nació el Parlamento británico, el cual ha servido de modelo al parlamentarismo continental y universal, siendo considerado por ello la madre de los parlamentos en el mundo<sup>3</sup>.

---

2 Entre los parlamentos medievales podemos citar las Cortes de Aragón de 1162, las de León de 1188 o las de Castilla de 1250. Estos datos históricos han servido de base para afirmar a algunos autores, entre ellos al profesor León Martínez Elipe, que los orígenes históricos del Derecho Parlamentario limitativo del poder es más antiguo en España que en Inglaterra. En cambio, autores como Francisco Berlín Valenzuela señalan que el antecedente más remoto del Parlamento se dio en la Inglaterra del siglo XIII, cuando se comenzó a fraccionar el ejercicio del poder y algunas atribuciones normativas fueron encargadas a un órgano colegiado denominado Parlamento.

3 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 45.

El Parlamento inglés en el siglo XIV mantuvo su autoridad política, reteniendo como facultades propias el derecho de establecer impuestos y el de dirigir peticiones al Rey, lo que paulatinamente se transformó en el derecho de presentar iniciativas legislativas. León Martínez Elipe señala que el Derecho Parlamentario británico, en sus orígenes, fue el instrumento que garantizaba la autonomía funcional del Parlamento (autogobierno) y que de este autogobierno es que se derivó la propia facultad autonormativa de la Cámara para definir sus propios privilegios, poderes, potestades e inmunidades frente a las prerrogativas de la Corona<sup>4</sup>. Además, la facultad de autogobierno del Parlamento se vio apoyada por la doctrina de la división de poderes de Montesquieu.

En la actualidad, el profesor Ramón Punset Blanco precisa —con acierto— que el Parlamento «es aquel *órgano constitucional* a quien, básicamente, se hallan confiadas las funciones de debatir y aprobar las leyes y de ejercer el control de la actividad gubernamental y administrativa». Precisa que estos cuerpos «ejercen funciones legislativas, materialmente ejecutivas y, en mayor o menor medida, materialmente jurisdiccionales»<sup>5</sup>. Cuando este autor hace referencia a las funciones jurisdiccionales, debe entenderse que los parlamentos modernos pueden investigar y sancionar, en un juicio político, infracciones a la Constitución que pudieran cometer los altos funcionarios o investigar y habilitar el procesamiento judicial de las altas autoridades que tienen derecho al antejuicio cuando cometen delitos de función.

Por su parte, Francisco Rubio Llorente, tomando la concepción clásica de la representación política, indica que el Parlamento «es concebido, por tanto, como un conjunto de individuos rigurosamente libres y, en cuanto tales, también rigurosamente iguales, no agrupados en fracciones o en grupos concretos, no sometidos a disciplina alguna»<sup>6</sup>.

Nosotros coincidimos plenamente con la definición moderna que formula el profesor Enrique Bernales Ballesteros, para quien el Parlamento «es el órgano

---

4 Ídem, p. 47.

5 PUNSET, Ramón. *Estudios parlamentarios*. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 9.

6 RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 664.

del Estado que expresa la soberanía del pueblo, esencialmente de la Nación, en tanto responde a la elección democrática de sus miembros y refleja el pluralismo de esa base social, de la que adquiere legitimidad de origen. A la vez, encarna el poder constituido y tiene por funciones esenciales expedir las normas de acuerdo a los procedimientos constitucionales, controlar el ejercicio del poder, fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo y ejercer la representación política»<sup>7</sup>.

## 1.2. SIGNIFICADOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Con acierto, el destacado profesor español León Martínez Elipe señala en su obra *Introducción al Derecho Parlamentario: Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias* que el Derecho Parlamentario tiene varios significados: el político, el técnico y el doctrinal. Veamos cada uno de ellos.

### 1.2.1. Significado político<sup>8</sup>

El Derecho Parlamentario tiene una considerable significación en la consolidación y desarrollo de un régimen democrático, importancia que se destaca especialmente en aquellas ocasiones históricas en que un país sale de una dictadura o de una autocracia hacia un modelo democrático. En estos momentos de transición es cuando se manifiestan las tensiones sociales entre las tendencias autoritarias y las fuerzas sociales y políticas que apoyan la transformación democrática del sistema.

En este escenario, dependerá de la eficacia del Derecho Parlamentario para plasmar en la realidad la nueva idea del Derecho y la consolidación del régimen democrático. Si el Derecho Parlamentario no acierta en hacer un correcto diseño institucional, la sensación de fracaso alentará la percepción de sectores de la sociedad, quienes verán con tibieza la democracia. Es decir, el Derecho Parlamentario tendrá que diseñar los contenidos y valores constitucionales, así como modificar todo el bloque de legalidad autoritario para reemplazarlo por otro acorde con los ideales democráticos.

---

7 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Manual Parlamentario*. Primera edición. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 28.

8 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, pp. 50-53.

En otras palabras, el Derecho Parlamentario adquirirá, dentro del consecuente régimen democrático, especial significado para procurar la armonía de las fuerzas políticas en la adopción de decisiones legislativas y, de paso, buscará erigirse como ordenamiento protector de la autonomía e independencia del Parlamento frente a los demás poderes políticos.

En realidad, lo expresado deja en claro que el Derecho Parlamentario juega un papel decisivo en la configuración de un régimen democrático y que dependerá del ordenamiento parlamentario la consolidación o degradación de las instituciones previstas en la Constitución.

### **1.2.2. Significado técnico**

El reforzamiento del Parlamento es una de las necesidades técnicas que en la actualidad pesa sobre el Derecho Parlamentario. León Martínez Elipe precisa que el modelo técnico-jurídico «que ha de presidir el funcionamiento del Parlamento adquiere una especial trascendencia política; porque su significación no viene dada, exclusivamente, por un contenido formal regulador de la actividad parlamentaria sino, básicamente, por el efecto político que ha de producir como instrumento que garantice la eficacia de los trabajos parlamentarios»<sup>9</sup>.

Agrega este autor que de la perfección o deficiencia de los reglamentos parlamentarios depende que el Parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, el juego político entre el Ejecutivo y el Legislativo y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada o torpe regulación.

No basta que las normas parlamentarias construyan con perfecta corrección técnico-jurídica un procedimiento preciso para la elaboración de las leyes, pues los parlamentos no son solo órganos de producción de leyes sino, fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas, las cuales son la síntesis de argumentaciones y contraargumentaciones esgrimidas en los debates plenarios que deben estar racionalizados para no caer en la anarquía y la ineficiencia.

---

9 Ídem, p. 56.

Por ello, el contenido normativo de los reglamentos parlamentarios debe caracterizarse por tener la suficiente racionalidad y flexibilidad para facilitar la toma de decisiones. De esta forma se justifica también que los parlamentos puedan darse sus propios reglamentos y modificarlos cuando lo crean conveniente bajo las reglas instituidas. Ahora bien, la racionalidad parlamentaria tiene que ver con las eficientes relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, con los adecuados mecanismos que fomentan la colaboración entre ambos poderes, con la potenciación de los órganos rectores como la presidencia y la Junta de Portavoces, con el fortalecimiento de los grupos parlamentarios o con la aplicación del voto ponderado en las votaciones de determinados órganos.

También tiene que ver con el fortalecimiento de los servicios de información para la toma de decisiones, así como con la participación de expertos para ilustrar el debate en las comisiones, entre otros aspectos. Estas medidas destacan, desde su aspecto técnico, la importancia del Derecho Parlamentario en la ordenación y eficacia de las funciones de la Asamblea representativa.

### **1.2.3. Significado doctrinal**

Hay que partir reconociendo que la preocupación científica por el Derecho Parlamentario es de tiempos recientes y que no se ha tomado en cuenta la importancia política y jurídica que esta disciplina del Derecho tiene verdaderamente. Nuevamente, León Martínez Elipe, citando a Tosi, señala que la inquietud doctrinal por el Derecho Parlamentario «ha estado en relación directa con la influencia que el Parlamento haya tenido en la vida política».

Igualmente, es cierto que el Derecho Parlamentario ha sido contemplado, exclusivamente, como un conjunto de normas internas de una Asamblea, sin ponderar la conexión que tiene con el ordenamiento jurídico en general ni con las decisiones políticas que inciden en la comunidad.

Por otro lado, el autor citado expresa que existe una especial dificultad para configurar metodológicamente al Derecho Parlamentario, toda vez

que en el caso de esta disciplina hay dificultad para ordenar el material objeto de la investigación bajo un sistema autónomo y cerrado y, de otro lado, debido a la prefiguración de ciertos criterios de aplicación preferente o jerárquicamente prioritarios. Es indudable que la flexibilidad de las normas del Derecho Parlamentario debilita en forma específica los principios jerárquicos de aplicación y, aun cuando puede configurarse con cierta autonomía, sus conceptos no constituyen algo con basamento propio y cerrado porque no puede desligarse del Derecho Constitucional, de la Ciencia Política e incluso de la Sociología<sup>10</sup>.

Sin embargo, el profesor italiano Di Ciolo, citado por Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui<sup>11</sup>, afirma «que en ciertos aspectos se puede decir que el Derecho parlamentario es autónomo y, de otra parte, que para el estudio del Derecho parlamentario no es preciso un método particular: el método a utilizar es el mismo con el que se estudia (o se debería estudiar) cualquier sector del Derecho público».

Si bien es cierto una parte importante de la doctrina cuestiona la autonomía del Derecho Parlamentario como una rama jurídica independiente del Derecho Constitucional, también es verdad que puede hablarse de cierta autonomía didáctica de este rama jurídica en cuanto es susceptible de una enseñanza universitaria diferenciada de otras ramas del Derecho, debido a que sus instituciones son aptas para un tratamiento académico independiente. De igual forma, es cierto que en la actualidad existe abundante bibliografía cuyo estudio puede contribuir a su construcción sistemática y que cada día es más frecuente la producción académica de esta disciplina jurídica en tratados de Derecho Constitucional.

---

10 Ídem, p. 62-63.

11 PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *El acto parlamentario*. Primera edición. País Vasco: Vitoria-Gateiz, 1991, p. 458.

## 2. CONCEPTO DEL DERECHO PARLAMENTARIO

### 2.1. DIVERSAS CONCEPCIONES DEL DERECHO PARLAMENTARIO<sup>12</sup>

La indudable trascendencia del Parlamento y su complejidad funcional y de organización que ha alcanzado en la actualidad hace que su estudio se vincule con la interpretación de una pluralidad de datos que han ido formando un conjunto de normas, instituciones, elementos materiales, subjetivos y formales que conocemos como Derecho Parlamentario. Por ello, no es fácil definir o establecer un alcance exacto sobre el concepto de Derecho Parlamentario.

Autores como los hermanos José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio señalan «que el Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento», precisando interesantes características de esta rama del Derecho<sup>13</sup>, en el sentido que es un Derecho:

- Políticamente comprometido, porque su existencia solo es admisible en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de elecciones libres.
- Flexible, debido a que está expuesto a un constante cambio por la dinámica política, lo cual motiva una respuesta rápida de los órganos parlamentarios.
- De producción interna, porque la autonomía funcional del Parlamento comienza con la autonomía de su regulación.
- Fruto del consenso, debido a que el reglamento, como expresión de la autonomía normativa del Parlamento, debe ser el resultado del acuerdo de todos los grupos representados en él.

---

12 Conviene aclarar que cuando se habla de Derecho Parlamentario no se alude solamente a uno de los regímenes políticos, el parlamentario, que junto con el presidencialista constituyen los dos modelos de organización política que rigen actualmente en todo el mundo, sino que se hace referencia a la normatividad que regula el funcionamiento del órgano legislativo en ambos regímenes, independientemente de su preeminencia en aquel al que da nombre.

13 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis. *Derecho Parlamentario*. Primera edición. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2000, p. 21-23.

- Revisable o controlable, porque la jurisdicción constitucional vela por la constitucionalidad de los reglamentos o de las decisiones de sus órganos cuando afecten derechos personales.

En cambio, para León Martínez Elipe, el Derecho Parlamentario debe enfocarse y definirse desde la teoría tridimensional del Derecho<sup>14</sup> (norma, realidad y valor), debido a que no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales, sino es necesario resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el alcance valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política, como más adelante señalaremos cuando nos refiramos al concepto amplio del Derecho Parlamentario.

De otro lado, podemos señalar que el Derecho Parlamentario abarca todas las instituciones legislativas de los países, independientemente del nombre con que se les conozca y de la variedad de funciones que desarrollan, ya que la esencia de esta institución no se altera por la denominación que reciba, la cual puede ser: Parlamento, Congreso, Corte, Dieta, Cámara de Representantes o Asamblea Nacional.

En la actualidad, el estudio del Derecho Parlamentario ha suscitado un importante interés académico en numerosos países, donde es analizado con el propósito de integrarlo como una nueva disciplina jurídica que reactive el desarrollo de los parlamentos para contrarrestar el lento avance y la indiferencia con que se le vio durante mucho tiempo, sobre todo luego de los acontecimientos derivados de los conflictos bélicos en Europa. Un ejemplo claro de ello lo constituye España, donde el Derecho Parlamentario no pudo desarrollarse por casi 40 años debido a la dictadura franquista.

Francisco Berlín Valenzuela manifiesta que al ser minimizado el Parlamento en su importancia, en virtud de la carencia de condiciones propicias para su

---

14 El profesor Fernando Santaolalla López, ejemplarizando la teoría tridimensional del Derecho de León Martínez Elipe, comentó, durante su presentación en el Primer Congreso de Derecho Parlamentario realizado en Lima, que en la década de los 60 diversos especialistas europeos diseñaron constituciones para varios países africanos que accedían a su independencia; sin embargo, estos textos fracasaron porque habían sido escritos con la mentalidad de un europeo para solucionar problemas de un país europeo. Este ejemplo nos demuestra la necesidad de conocer el dato sociológico e histórico para la correcta formación o creación del Derecho.

desenvolvimiento institucional, surgió la tendencia de considerar al Derecho Parlamentario como un conjunto de reglas que regulan la actividad interna de los parlamentos y no como ciencia jurídica y con dignidad científica análoga a otras ramas del Derecho. Lo que sí es claro es que las reglas que han regido las actividades y funciones de estos órganos han sido expresión del tipo de Parlamento que las adopta, así como del sistema político en que este ha estado inserto, lo que ha dado lugar a métodos variados para considerarlo y desarrollarlo, los mismos que son el resultado del papel que el Parlamento ha representado en un determinado lugar<sup>15</sup>.

Así, el concepto del Derecho Parlamentario puede apreciarse desde una óptica restringida o amplia, como veremos a continuación.

### 2.1.1. Concepto restringido

El Derecho Parlamentario ha venido siendo estudiado sobre la base de considerar al Parlamento como una institución que tiene como fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país. De esta forma, se ha reducido su contenido al conjunto de normas que a sí mismo se da este órgano para regular su propia actividad, conformando una serie de reglas consideradas *interna corporis*, con lo cual se destaca solamente su aspecto adjetivo y procesal.

Francisco Berlín Valenzuela, citando al tratadista italiano Silvano Tosi, califica al Derecho Parlamentario, en sentido restringido, como «el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento»<sup>16</sup>.

Esta calificación, como resulta evidente, pretende encasillar al Derecho Parlamentario en sus modalidades reglamentarias y no considera las variables que hay que tener en cuenta para dar a esta rama del Derecho la

---

15 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 23-24.

16 Ídem, p. 25.

amplitud conceptual que requiere en la actualidad. Esta postura restringida deviene de los primeros siglos de existencia del Parlamento cuando sus funciones eran muy limitadas.

Los autores que consideraron al Derecho Parlamentario con la orientación mencionada estuvieron influidos por un acentuado positivismo, al encerrar al Derecho Parlamentario en los linderos de la variable normativa, como resultado de una interpretación formalista que no toma en cuenta los aspectos sociológicos y axiológicos que conforman el Parlamento en la actualidad. Sin embargo, hoy en día existe plena coincidencia en la doctrina de que una sociedad democrática tiene que reconocer las transformaciones que los parlamentos han experimentado, hasta convertirse en el principal foro de debate político.

Así, podemos concluir que el concepto restringido del Derecho Parlamentario que nos ocupa es consecuencia de una época donde las masas no participaban de manera activa en el debate político y cuando los miembros de los parlamentos provenían de estratos socioeconómicos y culturales semejantes, lo que no sucede en la actualidad.

### **2.1.2 Concepto amplio**

Para llegar a establecer un concepto cabal sobre el Derecho Parlamentario tiene que emplearse un criterio extenso que no soslaye las relaciones jurídicas o políticas que se dan en su seno, pero que tampoco ignore los principios y valores que en la institución se representan ni las interacciones que se producen con los otros poderes y con los diversos agrupamientos de la sociedad. También interesa al estudio de esta materia conocer las conexiones e interrelaciones que se dan dentro del Parlamento entre los partidos políticos, el papel que ellos juegan en la orientación del gobierno, su participación en los procesos electorales y su intervención en las grandes decisiones políticas de la nación<sup>17</sup>.

Sin embargo, la amplitud del Derecho Parlamentario nos conduce a observar tres aspectos constitutivos derivados de la llamada teoría tridimensional

---

17 Ídem, p. 28.

del Derecho, a que se refieren varios tratadistas: normativas, sociológicas y axiológicas. La armonización de estos tres elementos constituye la base del Derecho Parlamentario, la cual, al adquirir su propia autonomía, irá sentando las condiciones para su desarrollo y enriquecimiento temático.

En esta línea de pensamiento, el destacado jurista español León Martínez Elipe formula una aproximación respecto al Derecho Parlamentario, al señalar que «la interconexión entre las tres dimensiones de lo «político-jurídico» adquiere especial relieve dentro del derecho público porque éste tiene como misión la organización normativa e institucional del poder, la estructura funcional de la administración de las cosas comunes y el establecimiento de formas procesales garantes de los derechos del hombre». Asimismo, en su intento de perfilar aún más el Derecho Parlamentario, afirma que no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales, sino que es preciso resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el sustrato valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política<sup>18</sup>.

Así, una definición certera sobre el Derecho Parlamentario es proporcionada por este autor al considerar a esta rama jurídica como:

*El complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del parlamento; las de sus dos cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las cámaras y las que definen y regulan relaciones dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución<sup>19</sup>.*

Por su parte, el maestro Fernando Santaolalla López define al Derecho Parlamentario «como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos

---

18 MARTÍNEZ ELIPE, León. *“Dimensionalidad del Derecho Parlamentario”*. Congreso de los Diputados. Primeras Jornadas del Derecho Parlamentario, volumen II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, p. 430.

19 *Ibidem*.

que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas»<sup>20</sup>.

Resulta trascendente la definición que plantea este autor, ya que afirma que esta disciplina solo puede darse dentro de un sistema constitucional, es decir, en un Estado de derecho, donde exista y se practique el sufragio universal y la libre y plural concurrencia de todos los ciudadanos, ya que el Parlamento puede existir en un régimen democrático o en uno autocrático y totalitario; ejemplo de esto último es lo que viene ocurriendo en Venezuela. Lo que se debe entender es que habrá un auténtico parlamentarismo cuando concurren fuerzas políticas diferentes y enfrentadas en una libre competencia por el poder.

En el Perú, el profesor César Delgado Guembes expresa que el Derecho Parlamentario se deriva del Derecho Estatal y que, desde esta dimensionalidad, tiene por objeto «la regulación de las relaciones entre el Congreso y otros órganos estatales, las relaciones entre los diversos órganos de la institución parlamentaria, el estatuto funcional de los parlamentarios, la organización y funciones del parlamento, y los diversos procesos e instrumentos que generan la acción en sede parlamentaria». Señala que son dos las dimensiones en las que se expresa la regulación de la estatalidad del ordenamiento parlamentario. En la primera, el Derecho Parlamentario está constituido por modos o formas como un parlamento cumple sus tareas y objetivos institucionales (manera en general en que se atienden las tareas funcionales). La segunda dimensión, comprende las reglas positivamente identificadas y codificadas (normas de orden del parlamento)<sup>21</sup>.

Finalmente, y a partir del conocimiento de las funciones del Parlamento y de las dimensiones normativas, sociológicas y axiológicas que lo caracterizan, coincidimos con la definición que Francisco Berlín Valenzuela hace del Derecho Parlamentario, al señalarlo como:

---

20 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Tercera edición. Madrid: Dykinson, S.L., 2013, p. 34.

21 DELGADO GUEMBES, César. "El Derecho Parlamentario". Instituto de Gobierno de la USMP. Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, 2009, p. 318-322.

*El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político<sup>22</sup>.*

## 2.2. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LOS DIVERSOS REGÍMENES POLÍTICOS

Es innegable que el Derecho Parlamentario tiene una importancia fundamental en el sistema político de cualquier nación y ello se deriva, a decir de César Delgado Guembes, por el hecho de que la misión del Parlamento no es ajena al tipo de régimen político, debido a que hay parlamentos cuya misión es avalar regímenes autoritarios y otros que contribuyen a afirmar la institucionalidad democrática de una nación. Así, los regímenes no se definen por la declaración formal de su adhesión a un tipo de estilo político sino por los actos de gobierno y de representación concretos en los que se materializa su dicho. En un régimen político democrático, el Parlamento representa al pueblo, legisla sobre lo más significativo de la población, fiscaliza el uso de recursos públicos y controla el moderado uso del poder<sup>23</sup>.

El profesor León Martínez Elipe señala que los regímenes políticos pueden clasificarse en dos tipos diferenciados: las formas políticas monocráticas y las formas políticas parlamentarias. Precisa que estos tipos políticos se distinguen, más que por los esquemas constitucionales escritos, por el diferente valor que en ellos se da al concepto de libertad. Así, el órgano decisor en las formas monocráticas persigue el mantenimiento de un *statu quo* resistente al cambio o bien el traslado de la decisión a un marco extraparlamentario, ya sea el jefe de Estado o el partido político. En cambio, en las formas políticas parlamentarias, es el Parlamento el centro esencial de la decisión<sup>24</sup>.

---

22 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda edición. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 333.

23 DELGADO GUEMBES, César. *Manual del Parlamento*. Primera edición. Lima: Congreso de la República, 2012, p. 36.

24 MARTÍNEZ ELIPE, León. "Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario". En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, pp. 29-46.

Desde otra perspectiva, si consideramos al Parlamento como un órgano del Estado, el Derecho Parlamentario es el encargado —como lo hemos señalado anteriormente— de su regulación interna y externa, pero además es el que hace evidente la relación que se da entre sus normas y los regímenes políticos, con las diferencias que presentan en su naturaleza los parlamentos, según se encuentren en los llamados regímenes monocráticos o en los parlamentarios con tendencia democrática.

Asimismo, desde esta perspectiva, en los regímenes monocráticos el Derecho Parlamentario tiene una naturaleza meramente adjetiva y procesal que se deriva del control del poder que ejercen quienes se encuentran en el gobierno, los cuales mantienen un estado de cosas para beneficiarse políticamente, adoptando decisiones al margen de cualquier otro órgano, entre ellos el Parlamento. En este tipo de régimen es posible que intervenga el Parlamento, pero solo para aparentar un ejercicio democrático del poder. En cambio, cuando el Parlamento actúa dentro de un sistema parlamentario en una determinada nación, su actuación es relevante porque participa activamente en el proceso de toma de decisiones a través de las fuerzas políticas con representación en la Asamblea. En estas condiciones, el Parlamento desarrolla su actividad como un contrapeso de los gobernantes, logrando un equilibrio entre los poderes<sup>25</sup> del Estado<sup>26</sup>.

Dicho esto, vamos a desarrollar de manera más precisa cada uno de estos regímenes políticos.

### **2.2.1. Los regímenes políticos monocráticos**

Los regímenes políticos monocráticos se caracterizan porque el poder se concentra en una sola persona. A estos regímenes se les denomina autocracia o monocracia. La autocracia expresa el gobierno de una persona no responsable de sus actos. En cambio, la monocracia es un neologismo que evoca un doble monopolio del poder y de la ideología política en una

---

25 El aporte más significativo para el estudio y comprensión de los regímenes políticos que estableció Montesquieu fue el principio de separación de poderes. Por este principio, la concentración del poder no puede estar en manos de un solo órgano del Estado sino de varios para lograr el equilibrio entre ellos. Así es cuando se da lugar a la aparición de los tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

26 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 100-101.

sola persona. Las expresiones de la monocracia han revestido aspectos diversos, entre los cuales podemos distinguir: el absolutismo, la tiranía y la dictadura como denominaciones clásicas para regímenes monocráticos<sup>27</sup>.

En la mayoría de los regímenes monocráticos los parlamentos no tienen un peso específico que permita contrarrestar el centralismo del poder que posee una sola persona. Dentro de los regímenes autoritarios con características monocráticas, en la actualidad destacan el régimen de Corea del Norte, liderado por Kim Jong-un, y el de Venezuela, encabezado por Nicolás Maduro.

En los regímenes señalados, el poder que ostenta un solo individuo, quien puede o no tener un límite legal a sus funciones, hace que instituciones como el Parlamento queden relegadas a un segundo lugar y sin poder participar en las decisiones del Estado. Incluso, no es extraño que existan normas que legitimen y fortalezcan el poder de quien detenta el mismo (dictaduras constitucionales).

En este escenario, a decir de León Martínez Elipe, el Derecho Parlamentario en las formas políticas monocráticas no tiene la sustancialidad ni la carga política que goza en las formas políticas parlamentarias. Se debilita el principio de «autonomía e independencia», por cuanto el centro de poder no se encuentra insertado en el Parlamento. Es decir, la finalidad garantizadora del Derecho Parlamentario para asegurar la independencia del Parlamento frente a terceros es la que se encuentra debilitada o ausente en esta forma política monocrática<sup>28</sup>.

Sin embargo, debe distinguirse dentro de los regímenes monocráticos al sistema presidencialista, en cuyo caso, a pesar de tener características

---

27 Francisco Berlín Valenzuela señala que el absolutismo es la forma monocrática de aplicación más frecuente en la historia, la cual se basa en dos principios: la monarquía está sujeta a una sucesión hereditaria y que ésta reconoce la primacía de las leyes. En cambio, la tiranía no reconoce las leyes y se caracteriza por su arbitrariedad. De igual forma, señala que el tirano ejerce el poder exclusivamente en interés propio y es muy reacio a abandonarlo. Por su parte, la dictadura es una monocracia que implica la concentración de todas las funciones en un solo individuo y una limitación desproporcionada de los derechos individuales y colectivos. Se diferencia de la monarquía por su duración limitada y de la tiranía por su origen natural.

28 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario*. En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, p. 41.

especiales, el centro del poder sigue girando alrededor de una persona: el presidente. El modelo de gobierno presidencialista por excelencia lo constituye los Estados Unidos de Norteamérica, el cual ha irradiado para varios países de América y del mundo, claro está de forma no idéntica. Así, el presidencialismo se manifiesta en la jefatura del Poder Ejecutivo, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder. Es tal la centralización del poder en el Ejecutivo que este goza de una gran influencia en la elaboración de las leyes y toma de decisiones, incluso, en los congresos y, en algunos casos, en la designación de sus miembros.

Debemos señalar que dentro del presidencialismo existen países como Perú y México en los que el presidente de la República tiene, entre otros aspectos, facultades para formular iniciativas legislativas<sup>29</sup> y derecho de veto de las leyes sancionadas por el Parlamento. Aunque debemos reconocer también, siguiendo al profesor César Delgado Guembes, que el Parlamento peruano tiene una posición formalmente simétrica<sup>30</sup> frente al presidente de la República, ello debido a que son muy pocos los espacios de poder reconocidos a éste y a su gabinete que no puedan ser frenados o controlados por el Congreso. Esto lleva a afirmar a este autor que el régimen de gobierno peruano constituye uno de tipo híbrido, en el que ninguno de los dos poderes prevalece ni puede romper el equilibrio entre ellos, a lo que se denomina régimen semipresidencialista<sup>31</sup>.

Ahora bien, para finalizar este punto describiremos las principales características del sistema presidencialista, que si bien es cierto no

---

29 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú señala que “El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes (...).”

30 La posición simétrica en el plano legislativo, según este autor, se puede apreciar, por ejemplo, en que la iniciativa legislativa la tienen los congresistas a través de sus grupos parlamentarios, pero también la tiene el presidente de la República. La agenda legislativa es fijada y aprobada de modo autónomo por el Pleno del Congreso, pero el gobierno puede participar anualmente en su elaboración. El presidente de la República puede observar las leyes aprobadas, pero el Congreso puede insistir en su ley con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. El presidente de la República, a través de su gabinete, tiene iniciativa exclusiva en la generación de gasto público, pero el Congreso aprueba el presupuesto de la República con la mayoría absoluta de sus miembros. Igual simetría formal sucede en el terreno del control político, donde el presidente de la República tiene libertad para designar y remover a su gabinete, pero el Congreso debe otorgar confianza y puede, si lo desea y consigue los votos, interpelar y censurar a cada uno de ellos o al gabinete entero. De igual forma, el presidente de la República tiene autoridad para disolver el Congreso si este censura a dos gabinetes consecutivos, entre otros aspectos.

31 DELGADO GUEMBES, César. *Manual del Parlamento*. Primera edición. Lima: Congreso de la República, 2012, pp. 45-46.

representa a todos los sistemas presidencialistas en el mundo, sí nos da una importante aproximación. Entre ellas tenemos las siguientes:

- El Poder Ejecutivo es unitario, es decir, el poder está depositado en una sola persona: el presidente, que es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del gobierno.
- El presidente es elegido directamente por el pueblo y no por el Poder Legislativo.
- El presidente nombra y remueve a los ministros de Estado.
- Ni el presidente ni los ministros de Estado pueden ser miembros del Congreso<sup>32</sup>.
- El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

El presidente no puede disolver el Congreso<sup>33</sup>, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

### **2.2.2. Los regímenes políticos parlamentarios**

En términos generales, los sistemas democráticos contemplan la representación efectiva del electorado, lo cual cultiva una relación entre los organismos representativos y ejecutivos. Ello permite una coordinación y colaboración entre los poderes del Estado, la limitación de todo uso arbitrario del poder (interdicción de la arbitrariedad) y una mayor competencia entre los partidos políticos.

Los regímenes democráticos son diversos, pero en esta oportunidad nos interesa ocuparnos del sistema parlamentario. Como se conoce, la característica

---

32 El sistema constitucional peruano permite que los congresistas puedan desempeñarse como ministros de Estado, sin tener que renunciar al cargo. Así lo señala el artículo 92 de la Constitución, que reza: "(...) El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado (...)".

33 Igualmente, el sistema constitucional peruano posibilita que el presidente de la República pueda disolver el Parlamento. El artículo 134 de la Constitución precisa que "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros".

fundamental del sistema parlamentario lo constituye el hecho de que la designación del titular del Poder Ejecutivo proviene del Poder Legislativo, lo cual implica que entre ambos haya una coordinación permanente; es decir, el principio de colaboración entre poderes encuentra sentido en este esquema. En cambio, en el régimen presidencialista los titulares de los dos poderes son electos en forma independiente por el electorado.

Diversos autores<sup>34</sup> señalan como principales características de este sistema las siguientes:

- Los miembros del gobierno son también miembros del Parlamento.
- El gobierno generalmente está integrado por los líderes del partido mayoritario o por los líderes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- El Poder Ejecutivo tiene un jefe de Estado (funciones de representación y protocolo) y un jefe de gobierno (funciones de administración y de gobierno).
- El gobierno subsistirá siempre y cuando tenga el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- La Administración Pública está conducida por el gobierno, pero se encuentra sometida a la supervisión y control del Parlamento.
- Entre el Parlamento y el gobierno existe un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno (uno o a todo el gabinete).
- El Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual este último tiene que dimitir.
- El gobierno, igualmente, tiene la atribución de pedir al jefe de Estado la disolución del Parlamento. Si accede, se convoca a nuevas elecciones.
- Las relaciones entre el poderes Ejecutivo y Legislativo se fundan en el principio de colaboración entre poderes.

---

34 Se han tomado algunas de las características enunciadas por Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*, citado en la obra de Francisco Berlín Valenzuela.

Francisco Berlín Valenzuela define al régimen parlamentario como el «régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales —el «gabinete» o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra— es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo»<sup>35</sup>.

En este tipo de régimen —como lo hemos dicho— existe una relación de coordinación y colaboración estrecha entre el Ejecutivo y el Legislativo, razón por la cual no podrían coexistir estos poderes si tienen orientaciones políticas diferentes, situación que no ocurre en el sistema presidencialista, donde los poderes son independientes uno del otro, a pesar de tener tendencias opuestas, como ocurre en el sistema estadounidense, en el que es frecuente que el presidente de la República pertenezca a un partido distinto del que tiene la mayoría en las cámaras de Representantes o de Senadores.

Por ello, para la estabilidad y permanencia del gobierno en un sistema parlamentario se requiere contar siempre con una mayoría legislativa amplia, con el fin de que pueda ejecutar sus tareas de gobierno y seguir siendo el órgano decisorio de la actividad política de un Estado.

Un último aspecto a señalar es el hecho de que en los sistemas parlamentarios existe un mayor respeto por parte del jefe de Estado hacia el Parlamento; por ejemplo, se le reconoce el derecho a elaborar sus propias normas reglamentarias, sin intromisión de nadie. Esta facultad autonormativa del Parlamento también se reconoce en los sistemas presidencialistas.

León Martínez Elipe precisa que en las formas políticas parlamentarias el Derecho Parlamentario trasciende al aspecto simplemente adjetivo que tienen las formas políticas monocráticas. Pondera que la «dimensión del Derecho Parlamentario en estos sistemas políticos no es sólo «normativa», sino también «sociológica», como corresponde a una sociedad pluralista [...], y además «valorativa» en cuanto que la institución parlamentaria

---

35 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 116.

tiene una fundamental función de garantía, protección y proyección de futuro de cuantos integran la comunidad política»<sup>36</sup>.

### 3. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El destacado jurista español León Martínez Elipe señala que el problema de las fuentes del Derecho es uno de los más equívocos y complejos, tanto por su sentido metafórico cuanto por la multiplicidad de acepciones que puede darse al mismo. Metafóricamente, se hace referencia a los diversos manantiales de los que la norma brota, pero también al estanque o agua amansada, que es la norma ya emanada. Es decir, por fuente del Derecho se quiere evidenciar los hechos, situaciones o poderes creadores de la norma y, por otro, a la norma misma. Por ejemplo, cuando se afirma que la ley es fuente del Derecho, también se podría decir que la ley es ya Derecho exteriorizado o positivizado.

Esta confusión, señala este autor, tiene su razón de ser en la «estatalidad del Derecho»; es decir, considerar que el Estado es el único productor de Derecho, lo cual tenía que conducir a contemplar la juridicidad, no como fuerza creadora de normas, sino como normatividad ya creada<sup>37</sup>.

La idea enunciada, sobre las fuentes del Derecho, tiene mayor relevancia cuando se trata del ordenamiento jurídico parlamentario, debido a que este es el menos formalizado y el más dinámico y flexible de los sistemas jurídicos, motivo por el que se destaca con mayor trascendencia el poder creador de normas<sup>38</sup> de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Así, existe una gran variedad de fuentes del Derecho Parlamentario, las que dependen de la diversidad de tipos o formas en que se manifiesta el poder jurídico de las fuerzas políticas parlamentarias o bien de los órganos de las cámaras en que las mismas se encuentran representadas.

---

36 MARTÍNEZ ELIPE, León. *"Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario"*. En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, p. 41.

37 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 282.

38 Las fuerzas políticas representadas en el Parlamento pueden crear usos, prácticas, convenciones, y costumbres como medios para conseguir la transacción entre ellas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, León Martínez Elípe (quien mejor ha investigado y desarrollado las fuentes del Derecho Parlamentario) señala que se puede realizar una clasificación de las fuentes del Derecho Parlamentario atendiendo a diferentes criterios. Uno de ellos es atendiendo a la naturaleza de sus fuentes, veamos:

- Fuentes escritas y no escritas: entre las primeras tenemos las normas constitucionales, la legislación ordinaria, los reglamentos de las cámaras, etcétera; entre las segundas, los usos, prácticas, precedentes, convenciones y costumbres parlamentarias.
- Fuentes directa e indirectas; entre las primeras tenemos los reglamentos parlamentarios y, entre las segundas, la jurisprudencia constitucional.
- Fuentes autónomas, heterónomas y mixtas: entre las primeras tenemos los usos, prácticas, precedentes, convenciones, resoluciones presidenciales, acuerdos de los órganos de las cámaras; en el caso de las segundas, los estatutos de los partidos políticos, los acuerdos políticos o la jurisprudencia constitucional; y, finalmente, en el caso de las últimas, tenemos los estatutos de los grupos parlamentarios (que sería fuentes autónomas, si se les considera a estos grupos como órganos del Parlamento y heterónomas por la vinculación de estos con sus respectivos partidos políticos).

Otra clasificación adicional de este autor, que es la que tomaremos en cuenta para desarrollar de manera específica este punto, señala que en toda manifestación externa de la juridicidad parlamentaria se da con mayor o menor intensidad las tres dimensiones que caracterizan al Derecho: normativa, sociológica y axiológica. Así, distingue:

- Fuentes de dimensión normativa<sup>39</sup>: entre las que se encuentran la Constitución, la legislación ordinaria, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.

---

39 En este tipo de fuentes no hemos considerado a los estatutos de autonomía que son propios del Derecho Parlamentario español y no necesariamente comunes a la generalidad de los demás países de Iberoamérica. El caso de las resoluciones presidenciales se aborda cuando tocamos los acuerdos de los órganos rectores de la cámara.

- Fuentes de dimensión sociológica<sup>40</sup>: entre las que se encuentran los usos, las prácticas, los precedentes, las costumbres parlamentarias y los acuerdos políticos.
- Fuentes de dimensión axiológica: entre las que se encuentran los principios generales del Derecho, la jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el Derecho Parlamentario comparado.

### 3.1. FUENTES DE DIMENSIÓN NORMATIVA

Son aquellas donde la juridicidad parlamentaria se exterioriza por medio de normas recogidas, generalmente, en textos escritos. Francisco Berlín Valenzuela señala que estas fuentes normativas se pueden distinguir además entre fuentes externas: como la Constitución y la legislación ordinaria; y, fuentes internas: como los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, y los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos<sup>41</sup>.

Veamos, de manera general, cada uno de ellos:

#### 3.1.1. La Constitución

Es la primera y principal fuente normativa del Derecho Parlamentario. Ella contiene los lineamientos jurídicos de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Es la norma superior a la que se encuentran subordinados todos los ordenamientos, entre ellos, el jurídico parlamentario.

León Martínez Elipe señala que es natural que la Constitución se implique con el ordenamiento parlamentario debido a que ella refleja una decisión política trascendental sobre el tipo de régimen que ha instituido, cuyos valores (defensa de la vida, la libertad y dignidad de la persona, entre otros)

---

40 En este tipo de fuentes no se ha considerado de manera específica las convenciones y la jurisprudencia intraparlamentaria, ya que al abordar los "acuerdos de los órganos rectores de la cámara", igualmente, podríamos decir, que nos referiremos a la jurisprudencia intraparlamentaria de modo general.

41 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 72.

tienen que hacerse existenciales en la convivencia social por las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Afirma que también es necesario que la Constitución, como instrumento de organización de los poderes de una concreta forma política, se preocupe de la creación de órganos supremos de poder y sus relaciones, de las relaciones entre el Parlamento y los demás detentadores del poder<sup>42</sup>.

Por su parte, Fernando Santaolalla López señala que esta fuente del Derecho Parlamentario cobra una doble importancia pues, por un lado, tiene inmediata fuerza de obligar y vincular a todos los órganos y ciudadanos y, por otro, contiene un buen número de disposiciones relativas al Parlamento nacional<sup>43</sup>.

Efectivamente, como bien afirma este autor, es la propia Constitución de los diversos ordenamientos jurídicos la que se ha preocupado de desarrollar los aspectos parlamentarios más trascendentales en su contenido. En el caso peruano, el texto constitucional aborda la composición, funcionamiento, organización y atribuciones del Poder Legislativo en sus artículos 90 al 109, todos ellos en el Título IV, referido a la estructura del Estado.

### 3.1.2. La legislación ordinaria

Cuando hablamos de la legislación ordinaria nos estamos refiriendo a las normas con rango de ley tales como: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, entre otros.

Para Fernando Santaolalla López las leyes constituyen fuentes del Derecho Parlamentario en cuanto inciden en las relaciones de las Cámaras con otros sujetos u órganos, esto es, en los aspectos externos de las mismas. En cambio, el ámbito de los reglamentos parlamentarios viene delimitado por la vida interna de los cuerpos legisladores o por lo que se conoce como *interna corporis*.

---

42 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 288.

43 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Primera edición. Madrid: Editora Nacional, 1984, p. 17.

También conviene precisar que entre las leyes y los reglamentos parlamentarios no hay una relación de jerarquía, sino una separación por su distinta competencia. Sin embargo, en algunos casos la aprobación de las leyes se somete a la tramitación establecida en los reglamentos de las cámaras, de igual forma que la impugnación de estos ante el Tribunal Constitucional ha de hacerse siguiendo lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>44</sup>.

León Martínez Elipe señala que la ley, como fuente formal del Derecho, no es el medio técnico más apropiado para exteriorizar la juridicidad parlamentaria, debido a que el ordenamiento parlamentario es esencialmente flexible y espontáneo y no se acomoda fácilmente a la rigidez y formalismo que impone la ley. Tratar de sujetar el Derecho Parlamentario a los procedimientos establecidos en la Constitución o en el Reglamento del Parlamento para la elaboración de las leyes significaría atentar contra su originalidad y dinamicidad, pues es sabido que el Derecho Parlamentario debe saber adaptarse a las exigencias de las Asambleas, las cuales se guían por motivos políticos en constante evolución<sup>45</sup>.

Así, la legislación ordinaria no es el medio técnico utilizado para normativizar la vida y las funciones de los Parlamentos, pero no puede negarse su carácter de fuente del ordenamiento jurídico parlamentario en algunos aspectos: como el electoral, donde la legislación sobre elecciones y de partidos políticos regulan la forma de elegir a los parlamentarios; las relaciones interinstitucionales, que se ejerce, por ejemplo, con la legislación que regula el Tribunal Constitucional, que permite que un número de parlamentarios estén legitimados a presentar una acción de inconstitucionalidad; o con los privilegios de la Cámaras, que se evidencia cuando el Código Penal regula el delito de perturbación o desorden en la Asamblea Legislativa<sup>46</sup> o la legislación que regula las investigaciones

---

44 Ídem, p. 18.

45 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, p. 290.

46 El artículo 375 del Código Penal peruano prescribe que "El que causa desorden en la Sala de Sesiones del Congreso o de las cámaras legislativas, de los consejos municipales o de los tribunales de justicia u otro lugar donde las autoridades públicas ejercen sus funciones o el que entra armado en dichos lugares, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de un año o con prestación de servicios comunitario de veinte a treinta jornadas".

preliminares contra los parlamentarios<sup>47</sup>. También podría considerarse como fuentes del Derecho Parlamentario las numerosas leyes que prevén la remisión de informes al Parlamento.

### 3.1.3. Los reglamentos parlamentarios

Son los encargados de regular la vida de los parlamentos, constituyéndose como una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, al ser la fuente de dimensión normativa más directa e importante.

Siguiendo a Gil Robles y a Pérez-Serrano, Francisco Berlín Valenzuela precisa que a los reglamentos parlamentarios se les considera como «una norma de prescripción autonómica de las Cámaras que, a pesar de su subordinación evidente a la norma suprema o Constitución, tienen un indudable ámbito de independencia e incluso de exclusividad sobre determinadas materias». Agrega que «Como ordenamiento jurídico suele ser resultado de la experiencia y práctica parlamentaria que conduce a la toma de decisiones consensuales de los grupos que participan en las tareas parlamentarias e incorporan esas prácticas en los reglamentos»<sup>48</sup>.

La importancia de los reglamentos parlamentarios es innegable, ya que de ellos depende el funcionamiento adecuado de estos órganos colegiados que realizan sus actividades en un ambiente de intereses diversos y encontrados, propios del pluralismo que caracteriza su actuación e integración, el cual refleja la variada composición social de las sociedades contemporáneas.

Al respecto, León Martínez Elipe señala que en los Estados modernos se pueden distinguir dos tipos de reglamentos:

- El de tipo inglés, que se exterioriza a través de un conjunto de normas de naturaleza diversa que han surgido espontáneamente a medida que

---

47 En el Perú, las investigaciones preliminares contra los congresistas es regulada por la Ley 27399, Ley que regula las investigaciones preliminares previstas en la Ley 27379, tratándose de los funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución, artículos 1 y 2.

48 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 77-78.

se ponía de manifiesto su necesidad, recogiendo una serie de usos y convenciones nacidos de la propia actividad parlamentaria.

- El de tipo continental, que se exterioriza en una especie de «Código parlamentario» que se construye de una sola vez y en una pieza, ofreciendo un texto ordenado y sistemático regulador del funcionamiento y organización del Parlamento. Este tipo tiene la desventaja de introducir cierta rigidez en las asambleas, limitando su plena y espontánea libertad de acción. Sin embargo, la propia dinamicidad del ordenamiento jurídico parlamentario, exteriorizada mediante los usos y prácticas, mitigará las rigideces de los textos escritos<sup>49</sup>.

Este autor precisa que la facultad de que las cámaras se den sus propios reglamentos es una conquista histórica de los parlamentos ante el «poder del monarca». Potestad que debe ejercerse sin ninguna injerencia de otro poder del Estado, conforme demanda el autogobierno del Parlamento<sup>50</sup>, entendida este como el titular de la soberanía popular, la institución defensora de la libertad y de la dignidad, así como de los derechos del hombre.

Lo cierto es que los reglamentos parlamentarios son los instrumentos más idóneos para encausar normativamente los aspectos relacionados con la elección de los órganos de dirección del Parlamento, los tipos de sesiones, los pasos para la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de las reglas del debate, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar de ellas, la forma de determinar el quórum, los diversos tipos de votaciones, la forma como se tramitan las mociones de censura y los votos de confianza al gobierno, así como la forma como se fiscaliza a este, entre otros aspectos de importancia<sup>51</sup>.

---

49 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 297.

50 Las declaraciones constitucionales que proclaman la facultad del Parlamento para darse sus propios reglamentos no constituyen el origen ni el fundamento de la autonormatividad parlamentaria. No tienen más alcance que el meramente declarativo.

51 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 83.

Finalmente, un aspecto interesante es comentado por los hermanos Alonso de Antonio, quienes señalan que los reglamentos parlamentarios desarrollan el texto constitucional, pudiendo afirmarse, en cuanto al procedimiento legislativo, que son normas que tienen el carácter de integrativas de la Constitución, debido a que resultan imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las cámaras<sup>52</sup>.

### 3.1.4. Los acuerdos de los órganos rectores de la cámara

Los acuerdos de los órganos rectores de la cámara son de diversa naturaleza y responden a múltiples finalidades. Merecen especial consideración porque constituyen verdadera fuente del ordenamiento jurídico parlamentario, lo que por vía de interpretación de usos y prácticas parlamentarias, van creando auténticos precedentes o una especie de «jurisprudencia intrapartidaria»<sup>53</sup>.

En el caso peruano, entre los acuerdos de los órganos rectores del Congreso que se han ido adoptando, tenemos los producidos por la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces o la presidencia del Congreso, los cuales han ido estructurando orgánicamente la actuación del Parlamento en diversos aspectos, con la finalidad de salir de la improvisación o de que el uso parlamentario o la aplicación supletoria del ordenamiento general sean los criterios que se tengan que observar.

De todos estos, los acuerdos de Mesa Directiva y del Consejo Directivo<sup>54</sup> del Congreso son los que más destacan por su importancia administrativa o normativa, debido a que sus contenidos trascienden, en algunos

---

52 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis. *Derecho parlamentario*, Primera edición. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2000, p. 26.

53 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 306.

54 El artículo 30 del Reglamento del Congreso de la República señala que “El Consejo Directivo del Congreso está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. (...)”. Tiene como funciones adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso, así como aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.

casos, lo meramente organizativo. Ejemplo de ello es el Acuerdo del Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003. Este acuerdo tuvo por finalidad uniformizar criterios respecto al pronunciamiento que la comisión ordinaria debería realizar ante las observaciones a las autógrafas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo. Ello debido a que el Pleno del Congreso y las comisiones ordinarias se pronunciaban de manera distinta, hecho que llevó a causar inconvenientes en la toma de acuerdos.

En el Derecho Parlamentario español es de destacar las resoluciones de presidencia<sup>55</sup>, lo que no ocurre en el Derecho Parlamentario peruano. León Martínez Elipe señala que estas son de muy diversa naturaleza y finalidad y que alguna de ellas puede encuadrarse dentro de la denominada «jurisprudencia intraparlamentaria» cuando cumplen una misión interpretativa de las normas parlamentarias o de usos y prácticas que surgen de la espontaneidad del funcionamiento real de las cámaras. Esta facultad presidencial para dictar resoluciones integrativas o complementarias de las normas reglamentarias no es absoluta. En el caso del Senado se exige el acuerdo de la Comisión de Reglamento y en el caso del Congreso, de manera más estricta, el parecer favorable de la Mesa Directiva y de la Junta de Portavoces<sup>56</sup>.

Como se aprecia, estas limitaciones representan un «control intraorgánico» de repercusión política que evita que las resoluciones presidenciales desconozcan la dinámica de diálogo y acuerdo que debe caracterizar a toda democracia.

### **3.1.5. Los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos**

León Martínez Elipe precisa que «La configuración de los Parlamentos en los Estados hace preciso que nos refiramos a los Estatutos de los Grupos

---

55 El artículo 32 del Reglamento del Congreso precisa que corresponde al presidente, no sólo “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda”, sino también “supliéndolo en los casos de omisión”. Facultad que también se reconoce al presidente de la Cámara de Senadores en el numeral 8 del artículo 37 del Reglamento del Senado.

56 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, pp. 308-310.

parlamentarios y de los partidos políticos como fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario». Este autor señala que los parlamentos actualmente no se encuentran montados sobre fuertes personalidades individuales sino sobre una organización colectiva, impuesta por los partidos políticos, que influye notoriamente en la estructura y funcionamiento de las cámaras. Destaca, como lo hemos dicho antes, que en las formas políticas monocráticas los grupos parlamentarios son ignorados o prohibidos, mientras que en las democracias pluralistas occidentales desempeñan importantes funciones en la actividad parlamentaria, razón por la que han sido objeto de regulación en los reglamentos de las cámaras e incluso en algunos textos constitucionales<sup>57</sup>.

El inconveniente a este respecto es que los reglamentos internos de los grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos, a pesar de ser fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario, directa o indirectamente, no han sido posible consultarlos por la doctrina ya que en su mayoría son secretos, en especial los estatutos de los grupos parlamentarios. El conocimiento de estas fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario resulta imprescindible debido a que contienen normas que los parlamentarios deben cumplir en el ejercicio de su misión, poniendo en tela de juicio la declaración constitucional de prohibición de mandato imperativo.

Lo que resulta obvio es que en los parlamentos modernos la función de sus miembros se «actualiza o canaliza» a través de los grupos parlamentarios y, sobre todo, bajo las directrices de los partidos políticos. Por tal razón, Pérez-Serrano, citado por León Martínez Elipe, llamó «tiranía y disciplina castrense» al dominio que las fracciones parlamentarias ejercen sobre sus miembros<sup>58</sup>. La «tiranía y disciplina castrense» a la que se refiere Pérez-Serrano y un amplio sector de la doctrina es más notoria y acentuada en los sistemas parlamentarios que en los presidencialistas. En estos últimos, los parlamentarios todavía tienen un margen de actuación independiente.

---

57 Ídem, pp. 311-312.

58 Ídem, p. 315.

## 3.2. FUENTES DE DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA

Las fuentes de dimensión sociológica son las que en el ordenamiento jurídico parlamentario presentan mayor importancia debido a que estas son muestras de la espontaneidad y dinamicidad del Parlamento en el ejercicio de sus funciones.

La doctrina en general señala que esta dimensión normativa no agota la juridicidad, la cual se encuentra permanentemente en las relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria en las cámaras, a través de los usos, prácticas, precedentes, costumbres y acuerdos políticos, que surgen espontáneamente del funcionamiento de los parlamentos por el propio consentimiento de estas fuerzas.

Aun siendo complicado hacer una delimitación conceptual respecto a los usos, prácticas, precedentes, costumbres y acuerdos políticos, intentaremos elaborar una definición conceptual sobre cada una de estas fuentes.

### 3.2.1. Los usos

Los usos parlamentarios son los que se forman por la simple repetición habitual de una determinada conducta que producen algunos efectos obligatorios. Están asociados a las «reglas de urbanidad» o «cortesía» dentro de las cámaras, como por ejemplo: permanecer en el escaño, no molestar a los oradores cuando hacen uso de la palabra, guardar silencio durante las sesiones, saludar al presidente de la Asamblea, entre otros aspectos.

César Delgado Guembes señala que son usos parlamentarios «todas las normas de conducta ética, corporativo o protocolar que se asumen en la relación entre parlamentarios, o que se suponen socialmente obligatorias». Menciona entre estas reglas las conductas de cortesía, etiqueta y urbanidad que importan la proscripción del uso del plenario como comedor, el agradecer por la concesión del uso de la palabra (intervenciones o interrupciones) en el Pleno del Congreso o asistir decorosamente vestido a las sesiones del Congreso<sup>59</sup>.

---

59 DELGADO GUEMBES, César. *“La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa”*. Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Huancayo, 1990, volumen 2, p. 44.

Estas normas de educación parlamentaria son observadas generalmente por los parlamentarios; sin embargo, durante los debates de temas que generan discrepancias agudas, estas no lo son tanto, lo cual tampoco genera una sanción por su incumplimiento. De ahí que no pueda reconocérseles, como bien afirma León Martínez Elipe, como «usos de trascendencia jurídica», lo que no significa que no posean cierta relevancia jurídica que pueden convertirse incluso, con el paso del tiempo, en costumbres o normas jurídicas escritas<sup>60</sup>.

### 3.2.2. Las prácticas

Las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen en el funcionamiento de las cámaras. Se caracterizan por su regularidad en la repetición de hechos uniformes. Si diferenciamos las prácticas de la costumbre, podemos decir que ésta añade a tal circunstancia la «conciencia jurídica», es decir, la voluntad de que esa repetición de usos tenga valor jurídico entre quienes se va a aplicar.

La costumbre, indica León Martínez Elipe, se refiere a la fuente del Derecho en sentido formal, mientras que la práctica parlamentaria a la diversidad de usos relativos a la interpretación, realización, aplicación, complementación de normas jurídicas, así como a su integración, e incluso, por exigencias sociales, a su desuetudo, obsolescencia o abrogación<sup>61</sup>.

Un ejemplo de práctica parlamentaria sería la interpretación que se viene haciendo del Reglamento del Congreso peruano cuando este se refiere a *días* sin indicar si se trata de hábiles o naturales. En el texto del Reglamento del Congreso se aprecia que en algunos artículos este se refiere a días hábiles, a días calendario y en otros a días simplemente. Esta imprecisión ha traído dificultad para el conteo de plazos. Sin embargo, la práctica parlamentaria, intentando interpretar la norma, ha establecido que cuando el Reglamento del Congreso haga referencia solamente a *días* este deberá entenderse como días hábiles<sup>62</sup>.

---

60 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 317.

61 Ídem, p. 319.

62 La práctica parlamentaria ha considerado que en el Derecho Público se aplica para el conteo de plazos días hábiles, mientras que en el Derecho Privado se cuenta por días naturales.

Otro ejemplo de práctica parlamentaria para el caso peruano se daría en el hecho de que una vez aprobada la proposición de ley o resolución legislativa, la Oficialía Mayor redacta la autógrafa de la norma aprobada, la cual es firmada por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes para su remisión al presidente de la República, conforme lo dispone el artículo 78 del Reglamento del Congreso. Sin embargo, se ha hecho práctica en el Parlamento peruano que este documento sea visado, además, por varios funcionarios del Servicio Parlamentario (jefe del Departamento de Relatoría, Agenda y Actas, el director general parlamentario y el oficial mayor), con la finalidad de darle visos de autenticidad a la decisión adoptada por el Parlamento nacional<sup>63</sup>.

### 3.2.3. Los precedentes

Los precedentes parlamentarios tienen su origen en la práctica parlamentaria inglesa. Mira más a la esfera decisoria que a la normativa, es decir, a la respuesta que ha de darse ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general. La diferencia con las prácticas parlamentarias se halla en que estas surgen de la necesidad de cubrir vacíos o lagunas de la normatividad y, por su parte, los precedentes nacen de la parte decisoria de la resolución.

León Martínez Elipe señala que «El precedente supone la previa resolución, por los órganos rectores de las Cámaras, de un determinado caso, utilizando funciones de interpretación de normas o de libre apreciación y la posterior aparición de un problema similar. Imponiéndose, por los principios de igualdad y seguridad jurídica, que la resolución de este segundo supuesto sea idéntica a la anterior». Evidentemente, no es preciso que exista una multiplicidad de precedentes para que se obtenga eficacia jurídica, bastará la existencia de uno solo<sup>64</sup>.

Por su parte, César Delgado Guembes acota que «los precedentes parlamentarios, a diferencia de la costumbre, son las resoluciones de

---

63 Incluso, para mayor autenticidad, se ha hecho práctica que el proyecto de autógrafa que elabora el Departamento de Relatoría, Agenda y Actas sea firmado previamente por el presidente de la comisión dictaminadora antes de la visación de los funcionarios que hemos referido.

64 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 320.

la Cámara frente a los casos particulares de vacíos presentados para su decisión». Este autor precisa que «el precedente es la respuesta a la cuestión legal o reglamentaria sobre la que la Cámara debe tomar una decisión»; es decir, es la determinación de si una regla dada ha de aprobarse como norma de conducta de la Cámara. Agrega que el precedente se compone de tres niveles por discriminar: los hechos, la pregunta de índole reglamentaria o normativa que requiere respuesta y la respuesta o decisión<sup>65</sup>.

César Delgado Guembes refiere como ejemplo de precedente lo sucedido en la Cámara de Diputados el 19 de mayo de 1990, cuando se aplicó las reglas relativas al uso por analogía del procedimiento y formula electoral (a dos vueltas por mayoría absoluta a la primera y, relativa a la segunda) que se contemplaba en las elecciones de la junta directiva, para los casos en que deba elegirse a los miembros de las comisiones especiales, que dictaminan sobre la procedencia o no de las acusaciones constitucionales sin que se obtenga mayoría absoluta a la primera vuelta<sup>66</sup>.

Un ejemplo más reciente, para el caso peruano, se puede encontrar en lo ocurrido en la Comisión Permanente del Congreso durante la sesión del 3 de febrero de 2009, oportunidad en donde se dejó sin efecto la reciente designación del Contralor General de la República por la aparición de un hecho sobreviniente. En esta sesión quedó establecido como precedente parlamentario «que el procedimiento para dejar sin efecto un acuerdo anterior se realizará cuando exista un hecho sobreviniente en los procesos de designación de altos funcionarios. Dicho acuerdo requiere del voto favorable de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Comisión Permanente»<sup>67</sup>.

Otro aspecto que es necesario puntualizar es que la vinculación de los precedentes no es absoluta, y no lo puede ser debido a que ello introduciría cierta rigidez en los asuntos parlamentarios, lo cual es opuesto a la dinámica

---

65 DELGADO GUEMBES, César. *“La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa”*. Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Huancayo, 1990, volumen 2, p. 47.

66 *Ibidem*.

67 Este precedente ha sido tomado del libro de mi autoría y otros, titulado *Reglamento del Congreso de la República Concordado*. Primera edición. Lima: Congreso de la República, 2012, p. 360.

y flexibilidad que caracteriza al Derecho Parlamentario. Así, por ejemplo, es perfectamente posible y válido que las nuevas circunstancias políticas puedan exigir que para nuevos casos no se sigan los precedentes anteriores. Además, la potestad del Parlamento no puede quedar disminuida ni vinculada por una solución anterior.

Ahora bien, la suma de precedentes que van estableciendo decisiones unitarias o la resolución constante y uniforme de determinados problemas surgidos en el Parlamento es lo que parte de la doctrina llama «jurisprudencia intraparlamentaria»<sup>68</sup>, la cual reviste singular importancia debido a que esta función de interpretación va creando criterios uniformes de aplicación, con fuerza normativa más o menos vinculante en materia parlamentaria. Si bien es cierto esta jurisprudencia tiene un carácter normativo, también tiene una matización política, la cual es más notoria si en su formación intervienen órganos unipersonales, como el presidente de la Cámara u órganos colegiados como la Mesa Directiva, las comisiones o el Pleno del Congreso.

Lo que conviene destacar es que los diferentes acuerdos adoptados en estas materias van tejiendo, por vía de interpretación o libre apreciación, una serie de criterios que, si son constantes y uniformes, introducen paulatinamente en la normativa de la Cámara las costumbres y convenciones parlamentarias.

### 3.2.4. Las costumbres

Las costumbres parlamentarias son, con las normas reglamentarias, la base fundamental del ordenamiento jurídico parlamentario. León Martínez Elipe expresa que las costumbres adquieren un relieve sustancial por las siguientes razones:

- Son las que mejor se acomodan a la libertad de acción de los parlamentarios.

---

68 Autores como Miceli y Mohrhoff, a decir de Martínez Elipe, señalan con acierto que no se puede hablar de jurisprudencia en sentido estricto porque esta supone la existencia de un órgano encargado de interpretar y aplicar el Derecho, distinto de aquellos que lo declaran. En el caso del Parlamento peruano no es posible hablar de jurisprudencia dado que esta es dada por tribunales u órganos extraparlamentarios encargados de aplicar e interpretar el Derecho, distintos del Parlamento que lo formula.

- Exteriorizan mejor que cualquier otra fuente el poder jurídico de las fuerzas políticas parlamentarias en las materias que integran la esfera competencial de las Cámaras.
- Los propios reglamentos parlamentarios no son más que una recopilación de usos y prácticas surgidas espontáneamente del funcionamiento de las Asambleas.
- Por medio de ellas se manifiesta la dinamicidad y elasticidad del Derecho Parlamentario.
- Adaptan las normas escritas a las exigencias de la realidad.
- Actúan en el ordenamiento jurídico parlamentario no solamente con funciones interpretativas o integradoras, sino también con eficacia derogatoria, produciendo la obsolescencia de preceptos reglamentarios o constitucionales e incluso la derogación de normas escritas al adquirir validez la costumbre «contra legem».

Un aspecto a considerar es que la costumbre tiene como premisa la necesidad política de desarrollar correctamente las funciones reconocidas al Parlamento por la Constitución que, como tal, supone la previa existencia de un especial elemento jurídico. En consecuencia, no basta con la repetición habitual de determinados usos, sino que debe adicionarse a la misma un específico elemento subjetivo voluntarista. Es decir, la repetición de usos y la necesidad de sujetarse a ellos para el eficaz desarrollo de las funciones de las Cámaras son el puntal de la obligatoriedad jurídica de la costumbre.

Vicenzo Longi, citado por César Delgado Guembes, adjudica a la costumbre un valor extraordinario «porque constituyen la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes al trabajo de las Cámaras o de las mismas normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse de forma diversa»<sup>69</sup>. Por su parte, César

---

69 DELGADO GUEMBES, César. "La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa". Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Huancayo, 1990, volumen 2, p. 45.

Delgado Guembes acota que el fundamento y razón de ser de la costumbre parlamentaria no es que se tenga conciencia de su obligatoriedad, sino que importa conciencia de su necesidad de reiteración uniforme y constante. De esta forma, la necesidad precede incluso a la norma escrita y constituye un comportamiento que otorga obligatoriedad histórica (sin que se requiera de un uso prolongado para que se constituya en costumbre)<sup>70</sup>.

Este autor menciona como ejemplo de costumbre parlamentaria contra *legem* (puede haber *praeter legem*) lo que sucedía con la hora en que debía abrirse las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Refiere que el Reglamento de esta Cámara establecía que las sesiones se iniciaban a las diecisiete horas; sin embargo, la costumbre parlamentaria dejó en el vacío esa prescripción y las sesiones comenzaban a las dieciocho horas. Otro ejemplo de costumbre parlamentaria contra *legem* es el referido al plazo para dictaminar que tienen las comisiones ordinarias. El artículo 77 del actual Reglamento del Congreso establece que las comisiones ordinarias tienen un plazo máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo sobre un proyecto de ley; sin embargo, la costumbre parlamentaria ha dejado de lado esta disposición normativa, ya que ninguna iniciativa legislativa es resuelta en este plazo debido a diversas circunstancias, entre ellas la abultada carga de expedientes legislativos que tienen que soportar las comisiones ordinarias del Congreso.

De otro lado, conviene señalar que el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el expediente 0047-2004-AI/TC, ha desarrollado los elementos que constituyen la costumbre. Así, ha señalado que la costumbre se constituye sobre la base de dos elementos: a) el elemento material, referido a la práctica reiterada y constante, es decir, alude a la duración y reiteración de conductas en el tiempo; y b) el elemento espiritual, referido a la conciencia social acerca de la obligatoriedad de la práctica reiterada y constante, es decir, alude a la convicción generalizada respecto de la exigencia jurídica de dicha conducta.

---

70 *Ibidem*.

Al lado de las costumbres se encuentra también como fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario las convenciones, las cuales pueden tener como origen la costumbre o el acuerdo político. En algunas ocasiones, una forma de conducta persiste durante un largo periodo y adquiere gradualmente fuerza persuasiva primero y luego impulso obligatorio. Por ello, resulta habitual denominar a las convenciones costumbres, pero no es así, ya que las convenciones pueden erigirse mucho más rápidamente por el acuerdo de las partes interesadas y este acuerdo pasa a ser imperante y se convierte en una convención. Aquí, como resulta obvio, la convención no tiene una historia previa como uso, brota de un acuerdo.

### 3.2.5. Los acuerdos políticos

Los acuerdos políticos son las manifestaciones expresas o tácitas que adoptan las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y que inciden en la vida y funcionamiento de este. Los acuerdos políticos condicionan significativamente el contenido de las intervenciones y el sentido del voto de los representantes; además, no puede desconocerse que de ellos se derivan las convenciones políticas y las normas escritas reglamentarias.

León Martínez Elipe precisa, con acierto, que «constituye una realidad en nuestros días que importantes deliberaciones o decisiones no se desarrollan ni se adoptan en el seno de las Cámaras. Realidad que no debe ser marginada por el Derecho parlamentario porque tales pactos condicionan la actividad del Parlamento [...]»<sup>71</sup>.

## 3.3. FUENTES DE DIMENSIÓN AXIOLÓGICA

Las fuentes de dimensión axiológica son las que en el ordenamiento jurídico parlamentario se conectan con una filosofía de valores o, si se quiere, con una específica ideología. También responde —a decir de Lucas Verdú— a un conjunto de ideas, convicciones e incluso sentimientos que se refieren a la organización política y al ejercicio del poder en una estructura social histórica determinada<sup>72</sup>.

---

71 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 329.

72 Ídem 330.

En este tipo de fuentes tenemos los principios generales del Derecho y del Derecho Constitucional, la jurisprudencia constitucional y ordinaria y el Derecho extranjero.

### 3.3.1. Los principios generales del Derecho y del Derecho Constitucional

Todo régimen político se encuentra asentado en valores que sirvieron de carácter orientador al poder constituyente para instituir una determinada forma de convivencia social y política en el texto constitucional que se trate. Así, las constituciones tienden a reflejar las creencias o intereses dominantes del grupo que las elaboró. De igual forma, para entender el funcionamiento de los regímenes políticos y la actividad de los parlamentos es necesario recurrir al cimiento ideológico sobre el cual se ha edificado.

Entre los principios generales del Derecho que animan e informan la vida política tenemos: la defensa de la persona y el respecto de su dignidad, la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político, entre otros. Estos principios inspiran la obra legislativa del Parlamento e imponen límites a la competencia legislativa de los grupos parlamentarios al tener que respetar el contenido esencial de los valores que informan los derechos y libertades de la persona humana<sup>73</sup>.

Los principios constitucionales pueden ser de diversa naturaleza y su alcance dependerá de la opción política de los constituyentes y de la proyección o desarrollo de los mismos en un determinado sistema jurídico. Marcial Rubio Correa, en su obra *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*, hace mención a los principios siguientes: de defensa, de dignidad de la persona humana, de gratuidad de la administración de justicia, de igualdad tributaria, de igualdad, de interdicción de la arbitrariedad, de jerarquía de normas, de cosa juzgada, de libre iniciativa privada, de la función reguladora supletoria del Estado, de la tutela jurisdiccional, de presunción de inocencia, de primacía de la realidad, de protección al consumidor, de subsidiaridad económica del Estado, entre otros<sup>74</sup>.

73 Ídem 332.

74 RUBIO CORREA, Marcial. *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, pp. 8-9.

Estos principios han sido incorporados en la estructura y contenido de la Constitución peruana debido a factores sociales, coyunturales, ideológicos y políticos.

### 3.3.2. La jurisprudencia constitucional y ordinaria

La jurisprudencia constitucional y ordinaria es una fuente indirecta y heterónoma, pero de intrínseca significación en el ordenamiento constitucional y en el parlamentario. Por medio de ella van configurándose criterios uniformes respecto de las relaciones interinstitucionales sobre los marcos competenciales de los órganos productores del Derecho y sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos y, concretándose, asimismo, en fórmulas jurídicas, los conceptos indeterminados con los que generalmente se expresan los valores informadores del sistema político y del orden jurídico<sup>75</sup>.

En ordenamientos jurídicos como en los de Estados Unidos de América y España la jurisdicción constitucional —que se da a través de la actuación de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, respectivamente— se avoca a resolver problemas de delimitación de competencias de diversos órganos, a defender la Constitución frente a los eventuales ataques del propio legislador, a fijar los límites competenciales entre la Federación y los Estados miembros o entre el Estado y las Autonomías, y a perfilar el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En el Perú, un caso notorio fue la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2003-AI/TC, la cual señalaba en su fundamento 11 «que la omisión en la que incurre el inciso i) del artículo 89 del Reglamento parlamentario (haber dejado de prever el requisito de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso para levantar la prerrogativa funcional que supone el derecho a un antejudicio político) resulta atentatoria del principio de razonabilidad y, en tal medio inconstitucional [...]». A raíz de esta jurisprudencia constitucional, el Parlamento peruano modificó este artículo reglamentario precisando que el acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta

---

75 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 333.

comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, y que el acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación.

Por ello, el ordenamiento jurídico parlamentario no puede desconocer las funciones desarrolladas por la jurisdicción constitucional, en cuanto delimita el marco competencial de producción legislativa o el contenido esencial<sup>76</sup> de los derechos humanos que el legislador ha de respetar.

### 3.3.3. El Derecho extranjero

Es una fuente que incide significativamente en el Derecho Parlamentario. León Martínez Elipe señala que la impenetrabilidad de los ordenamientos nacionales en relación con los preceptos extranjeros desfallece considerablemente cuando se trata del derecho que nos ocupa, debido a que los usos, prácticas y convenciones del derecho inglés, por ejemplo, han contribuido notoriamente en la evolución del ordenamiento jurídico parlamentario de diversos países. Claro está que esta influencia se encuentra condicionada por la identidad ideológica de cada ordenamiento jurídico<sup>77</sup>.

Por ejemplo, el Reglamento del Congreso peruano, aparte de los usos y prácticas que ha recogido de otros ordenamientos extranjeros, se encuentra influenciado por la Constitución española de 1978. Prueba de ello es el artículo 76 de este texto constitucional, que señala que «El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público». El artículo 88 del Reglamento del Congreso peruano, siguiendo la redacción del artículo 97 de la Constitución Política del Perú, indica que «El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público [...]». Como se aprecia, es evidente la influencia de la Constitución española en la redacción del artículo reglamentario citado.

---

76 La delimitación del contenido esencial de los derechos y libertades no corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional, sino incumbe también a todos los órganos de la jurisdicción ordinaria, mediante el proceso de amparo, en defensa de los derechos y libertades fundamentales.

77 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 337.

#### 4. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El Derecho Parlamentario, al igual que el Derecho Constitucional, tiene principios que le dan sentido a su existencia. Estos principios se fundan en la afirmación de que existe un contenido inmutable o natural en el Derecho Parlamentario del cual derivan sus principales características y sin las cuales dejaría de ser lo que es. Por ello, el derecho positivo no puede contradecir la existencia de estos principios, ya que son más bien el sustento de este; es decir, el derecho positivo responde a los principios del derecho natural.

Un ejemplo de lo señalado es la exigencia natural, contenida en el Derecho Parlamentario, de que los integrantes del Parlamento puedan exponer sus ideas haciendo uso de la palabra en el Pleno de la Asamblea o en las comisiones de trabajo. Esta exigencia natural no puede ser contradicha por el derecho positivo, pero sí regulada o canalizada por este en cuanto al orden de los oradores, el tiempo de cada intervención o las reglas del debate.

Bernardo Bátiz Vázquez expresa que los principios del Derecho Parlamentario pueden clasificarse: en sustantivos, por el valor social que persiguen; y adjetivos, por su carácter procesal. Este autor apunta que de algún modo los principios adjetivos deben estar subordinados a los principios sustantivos y no los contradicen, sino que los complementan y facilitan su actualización<sup>78</sup>.

Para la plena operatividad de los principios del Derecho Parlamentario, que veremos a continuación, es necesario referirse a algunos aspectos que el *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo*<sup>79</sup> recomienda a todo órgano colegiado, como el Parlamento, antes de la toma de decisiones. Así, se debe tomar en cuenta que:

- El órgano colegiado tiene que tener el atributo o competencia para adoptar una decisión; es decir, no puede irrogarse atribuciones que no tiene.
- La decisión del órgano colegiado tiene que haber sido adoptada en el curso de una sesión. La atribución para adoptar una decisión recae en

---

78 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 48.

79 CENTRO PARA LA DEMOCRACIA. *El Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*. Traducción de Emilio Bernal Labrada. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 26.

el colegiado y no en sus integrantes individualmente. Para adoptar una decisión, el colegiado debe haberse reunido en sesión y haber aprobado lo que desea hacer.

- Todos los integrantes del colegiado tienen que tener conocimiento de la convocatoria a sesión. La convocatoria debe ser notificada oportunamente a todos los miembros con la finalidad de que puedan asistir (la notificación debe indicar fecha y hora, el lugar y la agenda de la sesión).
- Debe haber quórum para la apertura de las sesiones, así como en el momento de la toma de acuerdos.
- Para que el órgano colegiado pueda pronunciarse, este tiene que tener ante sí una propuesta o iniciativa parlamentaria (proyecto de ley, moción, pedido, etcétera).
- Debe haber oportunidad para debatir el asunto. Ello es indispensable para que los miembros del colegiado puedan llegar a un acuerdo.
- El asunto puesto a debate debe decidirse por votación, a través de un procedimiento justo, previamente autorizado y equitativo.

Dicho esto, veremos a continuación los principios sustantivos y adjetivos que conforman el Derecho Parlamentario.

## **4.1. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS**

Los principios sustantivos persiguen, como hemos dicho, el valor social. Entre ellos, tenemos el de representación, de libertad, de información y de igualdad.

### **4.1.1. Principio de representación**

El principio de representación es la base fundamental del Parlamento, puesto que los integrantes del mismo actúan en nombre y en beneficio de la sociedad. Por este principio las acciones de los representantes, que tienen voluntad propia y libre, producen efectos en los representados.

Este principio encuentra sentido en el hecho de que es imposible que todos los ciudadanos estén representados en un determinado fuero; por ello, se justifica la democracia representativa, sin que ello signifique que no se puedan desarrollar mecanismos de participación directa a cargo de los ciudadanos en los asuntos de importancia de un determinado país, a través del referéndum, la iniciativa legislativa o la remoción de autoridades<sup>80</sup>.

Una característica básica de la democracia representativa es que el mandato representativo no es imperativo, ya que los representantes lo son de la nación y no de los electores que lo eligieron. A este respecto, es ilustrativo lo que establece el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que «Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación».

La no sujeción a mandato imperativo también se fundamenta en el principio de libertad; sin embargo, la presencia y protagonismo de los partidos políticos en el manejo de los parlamentos en todo el mundo viene incidiendo negativamente en este concepto, ya que los integrantes del Poder Legislativo actúan más como representantes de sus partidos que como representantes del pueblo que los eligió. Para nadie es un secreto que en la mayoría de parlamentos del mundo (independientemente del régimen político que tengan) sus miembros votan en el sentido que les indican los líderes de sus grupos parlamentarios o los dirigentes de sus partidos.

#### **4.1.2. Principio de libertad**

El principio de libertad es el que posibilita que los integrantes de un Parlamento actúen con absoluta libertad y, de esta forma, puedan expresar sus opiniones y emitir su voto para la toma de acuerdos sin ningún tipo de condicionamiento ni injerencia de otro poder del Estado. Esta libertad es ejercida de manera individual por cada representante y también de manera colectiva por los integrantes del Parlamento.

---

80 En el Perú los mecanismos de participación directa han sido desarrollados por la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

Por este principio, el Poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía frente al Ejecutivo y frente a cualquier otro poder formal o informal que pretenda impedir o estorbar el ejercicio del Derecho del Parlamento a emitir decisiones libres, claro está dentro del ámbito de sus competencias constitucionales<sup>81</sup>.

El maestro mexicano Bernardo Bátiz Vázquez precisa que hablar, discutir, criticar, argumentar y votar en un sentido u otro son expresiones externas del principio de libertad interior y manifestaciones de la libertad física y de la jurídica de los legisladores, quienes pueden estar sujetos a limitaciones de carácter físico o a presiones de carácter psicológico<sup>82</sup>.

El artículo 93 de la Constitución Política del Perú establece una garantía para los parlamentarios a este respecto al señalar que «No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones». Es decir, el texto constitucional peruano establece lo que la doctrina llama «inviolabilidad de opinión» e «inviolabilidad de votos» para que los parlamentarios puedan ejercer libremente su mandato representativo. Ello garantizará, de alguna forma, que los representantes de la nación cuenten con plena autonomía para el ejercicio de sus funciones y que a través de la libre confrontación de ideas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento adopten sus decisiones.

Ahora bien, la libertad de los parlamentarios para argumentar y decidir su voto sobre la generalidad de los temas está vinculado con lo que se denomina la disciplina parlamentaria. Ello ocurre por la necesidad que tienen los partidos y los grupos parlamentarios de integrar a sus correligionarios en base a un voto coincidente, el cual no puede llevarse al extremo de impedir

---

81 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 52.

82 Pueden darse presiones del Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidas contra los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento a sus carreras o, como sucede en los Estados Unidos de América, a través de lo que se denomina el lobbying o cabildeo, lo cual constituye una forma de influir en la voluntad de los congresistas y senadores para que expresen su voto a favor de intereses no ciertamente de la Nación, sino de los que pagan a los cabilderos y lobbistas. No contradecir a su grupo político o al Poder Ejecutivo o no poner en riesgo sus ingresos o su carrera política, pueden ser razones de peso para que los legisladores voten en sentido contrario a sus convicciones.

la libertad de los legisladores y cuando se haga debe tener como motivo una causa socialmente relevante. A este respecto, Bernardo Bátiz Vázquez aclara con lucidez que «si la disciplina se pretende imponer o se impone únicamente para mantener la unidad, pero esa unidad no se emplea a su vez para la búsqueda del bien común, el legislador no sólo está en el pleno derecho de romper la disciplina, sino que será su deber hacerlo»<sup>83</sup>.

Al igual que el maestro mexicano, nosotros consideramos que si bien es importante mostrar un voto cohesionado al electorado, las decisiones que se adopten sobre cada caso en particular deben pasar por un profundo debate interno en los grupos parlamentarios antes de mostrarse en el Pleno de la Asamblea y no adoptarse en base a lo que disponga la cúpula del partido, como viene siendo la tendencia hoy en día en los diversos sistemas políticos.

#### **4.1.3. Principio de información**

El principio de información es clave para una eficiente y eficaz toma de decisiones en los parlamentos. Por ello, se requiere contar con información adecuada y oportuna. En política, es el Poder Ejecutivo el que generalmente acapara la información debido a que maneja los recursos económicos y humanos del gobierno y, por lo tanto, es el que cuenta con más cantidad y calidad de información que le proveen los órganos técnicos y especializados de la Administración Pública.

El privilegio de contar con información especializada y actualizada es el que ha hecho posible que el Poder Ejecutivo se convierta en un actor importante en cuanto a la producción legislativa en el Parlamento y que el Congreso pierda cierta centralidad al respecto. Esto ocurre debido a que el Parlamento, generalmente, legisla, representa y fiscaliza con la información que el Poder Ejecutivo y la Administración Pública le proporciona a su solicitud, la cual no es entregada de manera exacta y oportuna.

---

83 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 54.

Los parlamentos de Estados Unidos de América<sup>84</sup> y Canadá, por ejemplo, han logrado reducir esta brecha de información y dependencia creando al interior de sus Cámaras órganos especializados en la búsqueda, procesamiento y análisis de información para la oportuna toma de decisiones, sin esperar que el Poder Ejecutivo o la Administración Pública se las provea. Estos órganos especializados han fortalecido significativamente la eficacia de la labor parlamentaria e inciden en la autonomía del Parlamento.

Bernardo Bátiz Vázquez expresa que esta brecha de información en perjuicio del Poder Legislativo debe cambiar y «las cámaras deberán contar cada vez más, con técnicos de apoyo y con sistemas modernos de información»<sup>85</sup>. Es necesario agregar que en la actualidad el principio de información es fundamental para el Derecho Parlamentario por cuanto incide de manera notable en la toma de decisiones.

Por este principio los parlamentarios tienen la posibilidad de solicitar información al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública en general. En el caso peruano, el artículo 96 de la Constitución Política señala que «Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobierno Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios».

Es más, los parlamentarios pueden acceder a información de carácter personal, como lo es el secreto bancario y la reserva tributaria, si forman parte de una comisión investigadora<sup>86</sup> y lo solicitan de acuerdo a ley.

---

84 En la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América funcionan el Servicio de Investigación al Interior de la Biblioteca y la Oficina de Presupuesto, como instancias especializadas en proveer información oportuna y eficaz para la toma de decisiones.

85 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 55.

86 El artículo 2, numeral 5 de la Constitución Política del Perú señala que “Toda persona tiene derecho: A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado”.

#### **4.1.4. Principio de igualdad**

El principio de igualdad, en los parlamentos, se traduce en la regla «un hombre un voto», expresión que rige como una verdad a priori de la existencia misma de los cuerpos colegiados. Ello, debido a que en el Parlamento todos sus integrantes, como lo afirma Bernardo Bátiz Vásquez, son iguales en al menos dos puntos: en su representación, ya que todos representan por igual al Estado; y en el desempeño de sus funciones, ya que todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones.

Para el caso de los legisladores, la igualdad radica en el valor de su voto, el cual es idéntico al de los demás; en la posibilidad de participar en los trabajos y debates para el desempeño de sus atribuciones; en la posibilidad de ser nombrados o ser electo por sus colegas para ocupar algún cargo directivo; en el derecho de recibir igual emolumentos que sus colegas; y en la posibilidad de acceder a los servicios de asesores y técnicos de las cámaras y a la información que procesa el Parlamento (informes, archivos, etcétera).

Un ejemplo de este principio, en el caso del Reglamento del Congreso peruano, lo encontramos en el artículo 31-A, que señala que «La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada».

## **4.2. PRINCIPIOS ADJETIVOS**

Los principios adjetivos son los requisitos que deben cumplirse para que los trabajos legislativos se conduzcan con orden, con eficacia y en un tiempo prudente, de tal forma que los principios sustantivos encuentren en el trabajo de los congresistas su concreción en leyes y en otras determinaciones que se adopten.

En otras palabras, son aquellos principios que dan contenido a las normas que rigen los diversos momentos y etapas que deben sucederse

para conseguir como resultado final una decisión del Parlamento<sup>87</sup>. Estos principios son los siguientes:

#### 4.2.1. Principio de orden o control

El principio de orden o control tiene estrecha relación con los conceptos de jerarquía, distribución de tiempos, de lugares y de funciones. En un Parlamento, el orden es un principio que no se puede prescindir, ya que tiene que haber orden en la sala de sesiones, en el mobiliario, en la distribución de los lugares de los parlamentarios, en los sitios reservados para los funcionarios del Congreso, para los grupos parlamentario, para los representantes de los medios de comunicación y para el público que asiste a las sesiones.

El principio de orden también tiene que ver con la sucesión lógica de actividades y acciones de los integrantes del Parlamento que están reglados en base a los procedimientos parlamentarios<sup>88</sup>, los cuales están encaminados a la consecución del fin del Parlamento, que es tomar una decisión colectiva.

Bernardo Bátiz Vázquez señala, con acierto, que «el principio de orden viene a ser el contrapeso que requiere el principio de libertad, para evitar el caos». Precisa que si cada uno de los parlamentarios pretendiera hacer uso simultáneo de la palabra o interrumpir al orador, sencillamente no podría haber sesión, ni deliberación ni votación posible. Es decir, sin orden mínimo, la libertad de los legisladores sería imposible<sup>89</sup>.

---

87 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 60.

88 El procedimiento parlamentario más importante es el legislativo y el principio de orden también está contenido en este, ya que tiene que seguir las etapas siguientes: presentación, discusión, aprobación, sanción, publicación y vigencia.

89 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 61.

El Reglamento del Congreso del Perú recoge en varios artículos este principio; por ejemplo, sus artículos 61<sup>90</sup> y 62<sup>91</sup> señalan las reglas de orden en las sesiones y la ubicación de los periodistas, fotógrafos y visitantes en el Hemiciclo del Congreso.

Como hemos señalado, el principio de orden está relacionado con las funciones legislativas encaminadas a dar vigencia a los principios sustantivos. Así, podemos concluir que el orden acota la libertad, pero también evita la anarquía.

#### 4.2.2. Principio de resolución mayoritaria

Por el principio de resolución mayoritaria, los integrantes del Parlamento tienen como deber aprobar leyes y reformas legislativas o adoptar acuerdos vinculados con las demás funciones que la Constitución encarga al Parlamento. Ello significa que debe encontrarse una fórmula por la cual

---

90 Este artículo indica que “El Presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los Congresistas que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones. Está facultado para:

- a) Conceder el uso de la palabra en los términos reglamentarios o según lo que acuerde el Consejo Directivo. También puede conceder un tiempo adicional cuando considere que ello contribuirá a ilustrar, aclarar, o concordar conceptos y posiciones. La ampliación no podrá exceder de tres minutos y no podrá conceder más de diez ampliaciones durante el debate de cada asunto.
- b) Imponer el orden en las sesiones. Si cualquier Congresista impide con su conducta el normal desarrollo de la sesión y no acata el llamado de atención y las decisiones del Presidente en materia de orden, éste lo reconviene. Si el Congresista persiste en su actitud, el Presidente ordena su salida de la Sala. Si no obedece, el Presidente suspende la sesión por quince minutos. Reabierta ésta, el Presidente reitera su pedido. Si el Congresista se allana, el Presidente da por concluido el incidente; de lo contrario, la Mesa Directiva propone al Pleno según la gravedad de la falta, la sanción de suspensión a que se refiere el inciso c) del artículo 24 de presente Reglamento.
- c) Exigir a los oradores que no se desvíen de la cuestión material de debate ni vuelvan a tratar sobre un debate que haya concluido. Puede suspender el uso de la palabra al Congresista que persista en su actitud, luego de llamarle dos veces la atención.
- d) Exigir el retiro de frases ofensivas proferidas contra las autoridades, los miembros del Congreso y las personas. Aplicando de ser necesario las sanciones reglamentarias.
- e) Ordenar el desalojo de la Sala de Sesiones de personas extrañas a la sesión, cuya presencia perturbe el normal desarrollo de la misma.

(...)”

91 Este artículo señala que “Los periodistas y fotógrafos acreditados y los visitantes debidamente registrados permanecerán en los lugares asignados en la Sala, evitando perturbar el normal desarrollo de las sesiones”.

las voluntades diversas de un cuerpo colegiado se traduzcan en la voluntad colectiva.

Esta problemática ha sido resuelta con la fórmula de votación, es decir, conocer la opinión de todos para que prevalezca la opinión mayoritaria sobre la minoritaria. Esta forma de tomar decisiones en una democracia es lo que se conoce como principio de resolución mayoritaria, que consiste en contar las opiniones de quienes deben decidir y verificar cuál de las opciones acumuló a su favor mayor número de votos.

Este principio tiene, definitivamente, conexión con la democracia representativa, ya que el Parlamento es un instrumento de ella y, por consiguiente, su funcionamiento y toma de decisiones ha de ser necesariamente democrático, tanto por congruencia con el sistema del que forma parte como por los principios de libertad e igualdad entre los parlamentarios.

El problema que se presenta para la correcta aplicación del principio de resolución mayoritaria es la determinación del quórum, es decir, el número de personas que una norma exige que estén presentes para que un cuerpo deliberativo pueda actuar y tomar decisiones válidas. Las normas respecto al quórum son sumamente variables, pues suele exigirse diversos tipos de quórum según las diferentes resoluciones que debe adoptar el Parlamento.

Por ejemplo, el Reglamento del Congreso peruano recoge este principio en el segundo y tercer párrafo del artículo 52, que señala:

*El quórum para la realización de las sesiones del Pleno es la mitad más uno del número hábil de Congresistas. [...]*

*El quórum para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente y de las distintas comisiones del Congreso de la República es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros. Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente. En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente.*

La última parte de este artículo hace referencia al voto dirimente del presidente del Congreso para resolver el empate de la votación. Sin embargo, podría pensarse que este voto dirimente va en contra del principio de igualdad entre los congresistas, pero ello no es así debido a que lo que se quiere es conseguir un pronunciamiento definitivo del Parlamento sobre una determinada cuestión y no que se detenga el procedimiento parlamentario sin resolver la cuestión por el mencionado empate.

### 4.2.3. Principio de oposición de las minorías

El principio de oposición de las minorías limita los actos de las mayorías. La idea es controlar el poder de las mayorías, las cuales podrían llegar a ser autoritarias y poco democráticas de no existir mecanismos con los cuales las minorías no pueden ejercer su derecho de discrepancia.

El derecho a la crítica y a la oposición al interior del Parlamento son principios generales que corresponden al espíritu mismo del Derecho Parlamentario. Es indudable que sin minoría u oposición la esencia misma del régimen parlamentario vendría a menos e inclusive negar su existencia. Ejemplo de ello es la exigencia de una mayoría calificada de votos para modificar el Reglamento del Congreso peruano. Con ello se salvaguarda los derechos de las minorías frente a los posibles deseos de los grupos parlamentarios mayoritarios de querer modificar a su conveniencia el Reglamento del Congreso, al tener una ocasional ventaja numérica en sus integrantes.

El Reglamento del Congreso del Perú contiene varios artículos que garantizan los derechos de las minorías, como por ejemplo: la posibilidad que tienen los congresistas de presentar individualmente una denuncia constitucional (literal a del artículo 89)<sup>92</sup>, el número reducido de firmas para la presentación de mociones de interpelación a los ministros (literal a del artículo 83)<sup>93</sup> o la posibilidad de formar grupos parlamentarios con 6

---

92 Este artículo refiere que "Los congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada puede presentar denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del artículo 99 de la Constitución Política".

93 Este artículo señala que "El pedido de interpelación se formula mediante moción de orden del día firmada por no menos de quince por ciento del número legal de Congresistas y acompañada del respectivo pliego interpelatorio. (...)"

miembros con la finalidad de que sus integrantes puedan ejercer diversos actos parlamentarios (inciso 1 del artículo 37)<sup>94</sup>.

Algunos autores expresan que el principio de resolución mayoritaria, el de oposición de las minorías, así como el de contradicción o debate, no son principios independientes sino más bien forman parte del principio de pluralismo político, que es el que caracteriza a los parlamentos democráticos; sin embargo, hemos considerado conveniente tratarlos de manera independiente a fin de lograr un estudio más preciso sobre cada uno de ellos.

---

94 Este artículo preceptúa que "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".

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO PRIMERO

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis

2000 *Derecho parlamentario*, Primera edición. Barcelona: J.M. Bosch Editor.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo

1999 *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

2002 *Manual Parlamentario*. Primera edición. Lima: Comisión Andina de Juristas.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1994 *Derecho Parlamentario*, Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.

1998 *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda edición. México: Miguel Ángel Porrúa.

CENTRO PARA LA DEMOCRACIA

1995 *El Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*. Traducción de Emilio Bernal Labrada. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

DELGADO GUEMBES, César

1990 «La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa». *Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Huancayo, 1990, volumen 2, pp. 38-49.

2009 «El Derecho Parlamentario». Instituto de Gobierno de la USMP. *Derecho Parlamentario*. Lima: Congreso de la República.

2012 *Manual del Parlamento*. Primera edición. Lima: Congreso de la República.

MARTÍNEZ ELIPE, León

1984 «Dimensionalidad del Derecho y concepto del Derecho Parlamentario». Congreso de los Diputados. *Primeras Jornadas del Derecho Parlamentario*, volumen II. Madrid: Congreso de los Diputados.

1999 *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi.

2012 «Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario». En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario*. Lima: Congreso de la República.

PUNSET BLANCO, Ramón

2000 *Estudios parlamentarios*. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RUBIO LLORENTE, Francisco

2012 *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RUBIO CORREA, Marcial

2006 *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

1984 *Derecho Parlamentario Español*. Primera edición. Madrid: Editora Nacional.

2013 *Derecho Parlamentario Español*. Tercera edición. Madrid: Dykinson, S.L.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás

1991 *El acto parlamentario*. Primera edición. País Vasco: Vitoria-Gateiz.

TARAZONA PALMA, Roberto y otros

2012 *Reglamento del Congreso de la República Concordado*. Primera edición. Lima: Congreso de la República.