

Parte II



CONSTITUCIÓN E INCORPORACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

HÉCTOR PANTIGOSO MARTÍNEZ

Abogado y coordinador parlamentario de la Confiep

SUMARIO:

1. Sede institucional y la constitución del Congreso Peruano.- 1.1. Sede institucional y definición de Constitución del Congreso.- 1.2. Finalidad de la Constitución del Congreso.- 1.4. Junta preparatoria.- 2. Incorporación de los congresistas, inicio del ejercicio de las funciones parlamentarias y fin del procedimiento de Constitución del Congreso.- 2.1. La incorporación: naturaleza y procedimiento.- Inicio de las funciones parlamentarias: elección de la Mesa Directiva e instalación del Congreso de la República.- Bibliografía del capítulo.

1. SEDE INSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO PERUANO

1.1. SEDE INSTITUCIONAL Y DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

La sede institucional del Congreso Peruano actual es el resultado de un largo proceso histórico, que es descrito con acierto por Ayllón y Focacci⁹⁵:

Se denomina Palacio Legislativo al inmueble que sirve de sede al Congreso de la República y, anteriormente a la Cámara de Diputados, ya que la Cámara de Senadores, en cambio, funcionó desde mediados del siglo

95 Ayllón, Fernando y Focacci, Gladys. *La Casa de las Leyes. Historia monumental del Palacio Legislativo*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2005. Págs. 11 y 12

XIX hasta 1939 en el antiguo local de la Inquisición. La historia del Poder Legislativo en el Perú se inicia el 20 de setiembre de 1822, cuando, convocados por el general José de San Martín, se reunieron miembros del primer Congreso Constituyente en la capilla de la Universidad de San Marcos, ubicada entonces en parte del terreno sobre el que luego se construiría el Palacio Legislativo. Durante la gesta emancipadora, por razones derivadas de las dificultades que atravesaron las huestes patrias en sus enfrentamientos con los realistas, el Congreso tuvo que emigrar al Callao y luego a la ciudad de Trujillo. Asimismo, en 1839, después de la caída de la Confederación Peruano – Boliviana, el Congreso se reunió en Huancayo, pues el ejército chileno aún permanecía en Lima. Durante la Guerra con Chile, el Congreso sesionó en Chorrillos, Ayacucho, Cajamarca y Arequipa. Sin embargo, las sedes del Legislativo fueron los antiguos locales de San Marcos y la Inquisición, ubicados ambos en el contorno de la plaza Bolívar.

A partir de 1829, el Parlamento estuvo constituido mayormente por dos Cámaras Legislativas: Diputados y Senadores. Ambas Cámaras funcionaron inicialmente en el local sanmarquino. Años después, el Senado tuvo como sede el antiguo local de la Inquisición, en el que permaneció hasta la culminación del ala derecha del Palacio Legislativo, destinada a su funcionamiento. Hasta inicios del siglo XX el local de la Inquisición fue el único inmueble propio del Congreso, pues la Universidad Nacional de San Marcos mantuvo la propiedad sobre el inmueble en que funcionaba la Cámara de Diputados –el que se utilizaba también para las sesiones del Congreso– hasta su demolición para la construcción del Palacio. Por dicha razón, la Cámara abonaba a la Universidad el respectivo alquiler y, al construirse el Palacio Legislativo, el Congreso la compensó económicamente. Cabe añadir que a inicios del siglo XIX la Cámara de Diputados tuvo como sede provisional el Palacio de la Exposición en dos ocasiones: cuando se realizaron los trabajos de remodelación en su antiguo local (7/dic/1903-13/jul/1904) y mientras se construían los principales ambientes del Palacio Legislativo (13/jul/1908-13/jul/1912).

A la fecha, y como es de público conocimiento, la sede institucional del Congreso peruano es el Palacio Legislativo, sin perjuicio de otros inmuebles donde funcionan áreas administrativas o inclusive las oficinas de los congresistas.

A continuación, procederemos a revisar el proceso de constitución del Congreso peruano.

La constitución del congreso peruano consiste en el conjunto de actos que comprenden desde la publicación oficial de los resultados de las elecciones hasta la instalación del nuevo congreso elegido por un período de cinco años.

Esta definición tiene un claro sustento en lo regulado en el artículo 7° del Reglamento del Congreso:

Desde que se publiquen en forma oficial los resultados de las elecciones para el Congreso, el Jurado Nacional de Elecciones y el Presidente del Congreso, dispondrán que se realicen las coordinaciones necesarias para llevar a cabo el proceso de conformación del nuevo Congreso, que comprende desde la difusión oficial de los resultados electorales hasta el acto de instalación del Congreso.

De esta forma, tal como señala Delgado-Guembes⁹⁶, estamos ante una competencia que ha sido atribuida al Sistema Electoral:

Como resultado del régimen electoral que fija la Constitución de 1993, el proceso electoral es precluido en sede del sistema electoral con los pronunciamientos que emite el Jurado Nacional de Elecciones como suprema autoridad sobre los resultados electorales. [...]

1.2. FINALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

La finalidad del proceso de constitución del Congreso es garantizar la continuidad del sistema democrático, en tanto el Poder Legislativo y su funcionamiento ininterrumpido constituyen pilar fundamental de cualquier democracia.

En segundo término y no por ello menos importante está la necesidad de garantizar una transición entre dos períodos parlamentarios, que en el caso peruano coinciden de manera exacta con los períodos presidenciales, donde los congresistas elegidos puedan desempeñar sus funciones de manera inmediata a partir del primer día de su mandato.

⁹⁶ Delgado-Guembes, César. *Para la representación de la República. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2011. Pág. 229 y siguientes.

1.3. LOS ACTOS PREVIOS A LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

Proclamación oficial de los resultados de las elecciones parlamentarias, envío del acta general al Congreso de la República y entrega de credenciales a los ciudadanos elegidos para asumir el cargo de congresistas, a cargo del Jurado Nacional de Elecciones.

Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones proclamar los resultados de las elecciones parlamentarias y como parte de ello elaborar y remitir al Congreso un acta con los nombres de los candidatos de las listas de congresistas que hayan intervenido y la asignación de representantes que les corresponda en aplicación de la cifra repartidora así como la proclamación de los ciudadanos que hayan sido elegidos congresistas.

Así lo regula el artículo 323° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

De todo el proceso a que se refiere el artículo anterior, se levanta por duplicado un Acta General que firman los miembros del Jurado Nacional de Elecciones y los candidatos o sus personeros si lo solicitan. Dicha acta debe contener:

- 1. Relación detallada de la calificación de cada una de las Actas de Cómputo remitidas por los Jurados Electorales Especiales;*
- 2. Indicación de la forma en que fue resuelto cada uno de los recursos de nulidad o apelación interpuesto ante los Jurados Electorales Especiales o ante el propio Jurado Nacional de Elecciones;*
- 3. Nombres de los candidatos a la Presidencia y a las Vicepresidencias de la República que han intervenido en la elección constituyendo fórmulas completas o denominación de las opciones, con expresión del número de votos emitidos en favor de cada una de dichas fórmulas u opciones;*
- 4. Nombres de los candidatos de las listas de Congresistas que hayan intervenido y la asignación de representaciones que les correspondan en aplicación de la cifra repartidora con arreglo a la presente ley;*
- 5. Indicación de los personeros y candidatos que hayan asistido a las sesiones;*

6. Constancia de las observaciones formuladas y de las resoluciones recaídas en ellas;

7. Proclamación de las opciones o de los ciudadanos que hayan resultado elegidos Presidente y Vicepresidentes de la República o declaración de no haber obtenido ninguno de ellos la mayoría requerida con la constancia de haber cumplido con comunicarlo al Congreso; y,

8. Proclamación de los ciudadanos que hayan sido elegidos Congresistas.

Acto seguido, corresponde remitir dicha Acta General al Congreso, conforme lo dispone el artículo 324° de la misma ley:

Un ejemplar del Acta Electoral a que se refiere el artículo anterior es archivado en el Jurado Nacional de Elecciones y el otro es remitido al Presidente del Congreso de la República.

De esta manera, el Presidente del Congreso recibe los resultados oficiales sobre los nuevos congresistas y por lo general remite al Oficial Mayor, una copia de la citada acta, de tal forma que pueda continuar con el proceso de conformación del Congreso.

Es usual que acompañen al acta general las resoluciones de proclamación de cada uno de los ciudadanos elegidos congresistas.

Entrega de áreas administrativas o inclusive las oficinas de los congresistas credenciales, formulario de datos personales y declaraciones juradas.

La entrega de credenciales la realiza el Jurado Nacional de Elecciones, tal como lo prevé el artículo 325° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

El Jurado Nacional de Elecciones otorga las correspondientes credenciales a los ciudadanos proclamados Presidente, Vicepresidentes de la República y Congresistas.

Se trata por lo general de un acto público, aunque excepcionalmente algunos ciudadanos recogen posteriormente su credencial en un acto privado. Esta credencial certifica que el ciudadano ha sido elegido como congresista.

El Reglamento en su artículo 8° regula los actos posteriores a la entrega de credenciales de parte del Jurado Nacional de Elecciones:

La Oficialía Mayor del Congreso recibirá las credenciales de cada uno de los Congresistas electos entregadas por el Jurado Nacional de Elecciones, dentro de los treinta días posteriores al inicio de la entrega. Una vez verificada la autenticidad de las credenciales, las registrará y entregará a cada Congresista electo un formulario de datos personales, el mismo que será devuelto, llenado y firmado bajo juramento de veracidad y acompañado de una declaración jurada de bienes y rentas, a más tardar el último día útil del mes de junio. Asimismo, una declaración jurada de situación financiera y otra de no estar incurso en las incompatibilidades consignadas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú. Estas declaraciones deberán presentarse a los treinta días de haber asumido el cargo. La Oficialía Mayor publicará en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación, la declaración jurada de bienes y rentas y la declaración jurada de no estar incurso en las incompatibilidades consignadas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú. Estas declaraciones deberán presentarse a los treinta días de haber asumido el cargo. La Oficialía Mayor publicará en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación, la declaración jurada de bienes y rentas y la declaración jurada de no estar incurso en las incompatibilidades consignadas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú. Los Congresistas electos en tanto no cumplan con los requisitos señalados en el párrafo precedente, no pueden juramentar el cargo de Congresista ni ejercerlo.

Sobre el plazo de 30 días antes citado coincidimos con lo señalado por Delgado-Guembes en lo relativo a su falta de fundamentación:

[...] Como en muchos casos, el asunto del número de días no carece de un importante nivel de arbitrariedad y difícilmente se encuentra una respuesta contundente e incontestable sobre por qué son treinta, y no treinta y uno, o veintisiete, quince o cuarenta y cinco. Los treinta días equivalen al término de un mes, que debe ser considerado como razonable para que el Jurado Nacional de Elecciones haya concluido con el proceso de proclamación de los representantes luego de definir las impugnaciones que se hubieran presentado.

1.4. JUNTA PREPARATORIA

1.4.1. Naturaleza y objetivo

La Junta Preparatoria es un órgano al interior del Congreso de duración determinada, cuyo objetivo es facilitar la constitución del congreso electo. Sus integrantes son congresistas electos, no en funciones, seleccionados entre sus pares en función a criterios objetivos, como veremos a continuación⁹⁷.

1.4.2. Constitución de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria

En el mismo artículo 8º del Reglamento, citado anteriormente, se regula la constitución de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria:

Una vez recibidas la totalidad de credenciales de los Congresistas electos, o en su defecto a más tardar entre el primero y el cinco de julio, la Oficialía Mayor del Congreso mandará publicar un comunicado con el nombre del Congresista con mayor votación preferencial dentro del grupo político que obtuvo la mayor votación, así como el de mayor y el de menor edad, que actuarán como Primer y Segundo Secretario; respectivamente.

Preside las Juntas Preparatorias, el Congresista que obtuvo la mayor votación preferencial del grupo político que obtuvo la mayor votación

Si todos o alguno de los llamados por ley no aceptarán integrar la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria o tuvieran algún impedimento, serán llamados en orden de edad los que les sigan o en forma sucesiva hasta conformar la Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Junta Preparatoria entra en funciones entre el quince y el veintiuno de julio.

La función del Congreso, en concreto de la Oficialía Mayor, no se agota en la mera recepción de las credenciales, tal como señala Delgado- Guembes⁹⁸:

97 Conviene precisar que Delgado-Guembes alude también a las "Mesas" que cada año se encargan de preparar y llevar a cabo las elecciones precisamente para la nueva Mesa Directiva, las que no tienen un reconocimiento expreso del reglamento pero obviamente funcionan en la práctica. Ver su libro antes citado, págs. 246 y siguientes.

98 Ob. cit. pág. 236 y 237.

Es porque el Congreso no actúa como juez de los títulos de incorporación de los miembros que componen su cuerpo que tal atribución ha sido reservada para el Jurado Nacional de Elecciones. Es por ello que la actuación que le resta por cumplir es la de la recepción de los títulos previamente saneados en el ámbito específicamente electoral. Sustraída del Congreso la función jurisdiccional de títulos de elegibilidad y representación, su tarea es, por lo tanto, fundamentalmente notarial.

La función notarial es asignada al Oficial Mayor del Congreso. Es el más alto funcionario del servicio parlamentario del Congreso, quien, en nombre de la institución, recibe los títulos que otorga el Jurado Nacional de Elecciones. La Oficialía Mayor debe acopiar la documentación que expide el órgano de justicia electoral, de modo que forme parte del archivo que luego se formará de la historia de la representación nacional.

Pero la tarea que en nombre de la institución realiza el Oficial Mayor no se agota con la mera recepción. El Reglamento también la da el encargo de verificar la autenticidad de las credenciales. Si sólo tuviera que recibir las credenciales la responsabilidad sería meramente la de una mesa de partes. La verificación de la autenticidad de las credenciales representa un mayor nivel de responsabilidad. El Oficial Mayor debe gestionar un nivel de certificación en nombre del Congreso. Le corresponde asumir la iniciativa para indagar si los documentos que se le remiten son efectivamente los que debieron serle enviados, y que se le hayan efectivamente sido enviados por el Jurado Nacional de Elecciones y no otro órgano o persona jurídica o privada.

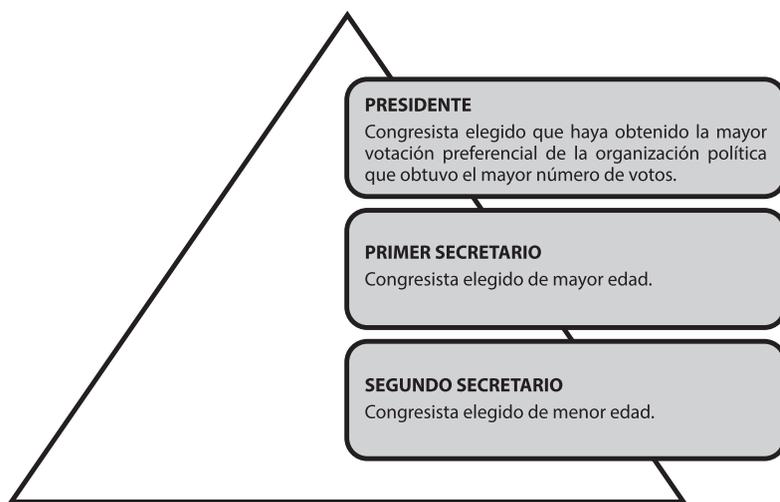
Los medios de que dispone son, en primer lugar, los datos que han sido publicados en la etapa de difusión, con los cuales contrastará el material recibido. Puede hacerlo también confirmando cada envío por vía telefónica, por fax o por medios electrónicos cada documento, la fecha, la firma, y los datos contenidos en aquéllos.

El Oficial Mayor no emite una certificación formal ni documental sobre la verificación. Su labor se construye a la tramitación de los documentos de los que él pueda dar fe de autenticidad. Su responsabilidad consiste en no dar trámite a documentos de acreditación que generen duda o sospecha en su autenticidad.

Parte del trámite consiste en el registro que genera de los títulos de proclamación, a los cuales se remitirá para posteriormente producir los datos o cualquier información que se precisara o requiera por quien quiera que la solicite de manera regular.

Por otro lado, conviven para la conformación de la Mesa Directiva, dos reglas, la primera con sustento en el número de votos, no sólo del congresista, sino también de la agrupación política que obtuvo la mayor votación y en segundo lugar el criterio relativo a la edad.

Sin embargo, cuando se trata del supuesto previsto en el último párrafo, que el congresista se niegue a integrar la Mesa Directiva o que tenga algún impedimento, el reglamento prevé que se aplique el criterio de la edad, mayor o menor, según se trate del primer o segundo secretario.



Sobre la regla de la edad anteriormente citada se han producido al menos dos casos:

El primero se verificó el año 2000, cuando el congresista electo con la mayor votación preferencial del partido con mayor cantidad de votos se excusó de presidir las Juntas Preparatorias por razones de enfermedad. El segundo del año 2006, cuando el congresista a quien debía corresponderle la presidencia

por tener la mayor votación preferencial del partido con más votos, había renunciado previamente como miembro de dicho partido

[...]

Como consecuencia de la discusión que realizaron los voceros de los diversos grupos políticos la determinación fue que la presidencia debiera adjudicarse según un criterio eminentemente organizacional antes que propiamente partidario, y por lo tanto la presidencia le correspondería al titular de la Primera Secretaría. Por lo tanto, la Mesa quedaría a cargo del congresista de mayor edad. A su turno, como la regla general para integrar la Mesa, fuera del criterio electoral que define quién la preside, es un criterio de edad, la ocupación de la Primera Secretaría debía corresponder al congresista electo que sucede en edad al congresista de mayor edad. La Segunda Secretaría no representó inconveniente alguno.⁹⁹

En el caso de la renuncia al partido que lo había llevado al Congreso, lo que se resolvió nuevamente a favor del congresista electo antes que al partido. Tal como señala nuevamente Delgado-Guembes¹⁰⁰:

Desconocer el efecto de la renuncia en los procesos parlamentarios resulta de preferir la configuración con la que se llega al Congreso, así ello importará el menoscabamiento de la posición del partido como criterio de adjudicación de la presidencia. Si la regla para asumir la presidencia de las Juntas Preparatorias no es sólo la votación preferencial, sino mayor votación preferencial de quien pertenece al grupo más votado, parece una medida poco congruente negar la posición del partido cuando precisamente el congresista con mayor votación preferencial opta por dejar de ser considerado miembro o parte de la lista del partido más votado.

Al parecer el criterio observado en Julio del 2006 se sustenta en criterios de seguridad jurídica, porque es una manera de evitar que las listas queden alteradas por el solo propósito e intención de uno de sus integrantes. Desafortunadamente este criterio, con el que aparentemente se protege las

99 Ob. cit. pág. 251.

100 Ob. cit. págs. 252 y 253

fórmulas postuladas ante el electorado para que según ellas se pronuncie en el sufragio, termina causando efectos no deseados al favorecer que un congresista que renuncia a su partido termina siendo reconocido como titular del acto inicial del Congreso que es la Junta Preparatoria. Por proteger la voluntad inicial del electorado se consagra y no se invalida la defección partidaria. Por esta misma razón el partido, que resulta afectado con la renuncia, es doblemente castigado con el impedimento de que otro de sus integrantes sea a quien corresponda la presidencia de las Juntas Preparatorias.

Como en el caso que se produce el año 2000 con el impedimento del congresista electo con mayor cantidad de votos preferenciales del partido más votado, el criterio que se sigue el año 2006 sigue una pauta similar. Se prefiere regir la conducta del parlamento según criterios legales e institucionales, antes que otros cuyo carácter pudiera tener carácter esencialmente partidario.

Naturalmente, por tratarse de un período de transición entre dos congresos resulta indispensable una labor de coordinación entre el Presidente del Congreso saliente y los integrantes de la Junta Preparatoria.

Sin embargo, nuestro legislador ha previsto la posibilidad de una discrepancia entre ambos órganos, nuevamente en el artículo 8° del Reglamento:

El Presidente de la Junta Preparatoria coordina con el Presidente del Congreso para que los trabajos de los órganos que presiden no obstaculicen las funciones de uno y otro. En caso de diferencia, prima la decisión del Presidente del Congreso, quien en todo momento dará facilidades suficientes para que se reúna y cumpla sus funciones la Junta Preparatoria.

1.4.3. Instalación de la Junta Preparatoria

A continuación una vez constituida la Junta Preparatoria por los congresistas que cumplan los requisitos antes explicados corresponde instalarla, tal como regula el artículo 9° del Reglamento:

La Mesa Directiva de la Junta Preparatoria realiza las coordinaciones necesarias y cita a sesión de Junta Preparatoria entre el veintidós y el veintiséis de julio. La citación se hará en forma personal y mediante publicación en el diario oficial y los diarios de mayor circulación nacional.

En la citación se da a conocer la agenda, que sólo puede tratar sobre el acto formal de instalación de la Junta Preparatoria, la incorporación formal de los Congresistas electos y la elección de la Mesa Directiva.

Como hemos visto anteriormente, la naturaleza y finalidad última de la Junta Preparatoria es lograr que se constituya el nuevo congreso y es por ello que sesiona por única vez con una agenda estrictamente referida al nuevo congreso en tres aspectos fundamentales:

- La instalación de la propia Junta Preparatoria
- La incorporación formal de los Congresistas electos
- La elección de la Mesa Directiva

La racionalidad detrás de la regulación estricta y taxativa de la agenda de la Junta Preparatoria está íntimamente ligada con su naturaleza, descrita anteriormente, y fundamentalmente por la naturaleza de sus miembros: se trata de congresistas “electos”. Ello implica que, bajo ningún punto de vista tienen la condición plena de Congresistas de la República, una razón adicional que abona en la prevalencia del Presidente del Congreso, en las controversias que pudieran presentarse con la Junta Preparatoria.

La instalación de la Junta Preparatoria está regulada en el artículo 10° del Reglamento de la siguiente forma:

En el día y hora señalados en la citación, presentes en el recinto donde se reúne el Congreso un número de Congresistas electos superior a sesenta, el Presidente de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria ordena que se lea el Acta del resultado de la votación de Congresistas enviada por el Jurado Nacional de Elecciones, las normas reglamentarias pertinentes, el aviso de conformación de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria publicado por la Oficialía Mayor del Congreso y, finalmente, el texto de la citación publicada en el diario oficial, y de inmediato declara instalada y en sesión permanente la Junta Preparatoria del Congreso y presenta la agenda.

Requisito indispensable para la instalación de la Junta Preparatoria es la presencia en el recinto parlamentario de al menos 61 congresistas, según lo que de manera expresa regula el Reglamento. El sustento detrás de dicha exigencia lo constituye el criterio relativo a la mitad más uno del número legal de congresistas, en su momento el Congreso peruano contaba con 120 congresistas.

Sin embargo, la Constitución fue modificada por la Ley 29402, publicada el 8 de setiembre de 2009, que incrementó el número de congresistas a 130, como lógica consecuencia el número de congresistas que debe estar presente para la instalación de la Junta Preparatoria es de 66.

Presentes 66 o más congresistas se instala la Junta Preparatoria y acto seguido corresponde incorporar de manera formal a los congresistas, instalación e incorporación se producen en un único acto y solamente por razones didácticas estudiaremos la incorporación en la siguiente sección de este mismo capítulo.

Sobre la sesión de la Junta Preparatoria, y en perfecta concordancia con su naturaleza y fines, el reglamento estipula en el primer párrafo del artículo 11° lo siguiente:

La sesión de la Junta Preparatoria es continuada hasta que se cumpla con los asuntos de la agenda. Antes sólo puede ser suspendida.

[...]

2. INCORPORACIÓN DE LOS CONGRESISTAS, INICIO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS Y FIN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

2.1. LA INCORPORACIÓN: NATURALEZA Y PROCEDIMIENTO

Una vez iniciada la sesión de instalación de la Junta Preparatoria, con la verificación del quórum mínimo de 66 congresistas, procede la incorporación formal de los congresistas, tal como lo regula expresamente el artículo 11° del Reglamento:

En primer lugar se procede a la incorporación formal de los Congresistas electos mediante el juramento, y luego en los días sucesivos a la elección de la Mesa Directiva del Congreso. Sólo pueden participar en la elección y ser incorporados los Congresistas debidamente acreditados y registrados.

[...]

Como hemos analizado anteriormente la acreditación y registro son pasos previos y necesarios al acto mismo de juramentación, vale decir por mandato expreso del Reglamento un congresista no puede prestar juramento y en virtud a ello incorporarse formalmente como congresista, si es que previamente no ha dado cumplimiento a dicha acreditación y registro.

En la misma línea, como veremos a continuación, sin jurar previamente, ningún congresista electo puede asumir las funciones de congresista o cualquier cargo ligado a su función parlamentaria.

El juramento para todos los congresistas está regulado en el artículo 12° inciso e) del Reglamento:

La Mesa Directiva puede acordar que la juramentación de los nuevos Congresistas se realice por grupos. La fórmula de la juramentación será la de uso común, por Dios y por la Patria; salvo que algún Congresista expresará el deseo de que se prescinda de la invocación a Dios en su juramento, a lo cual la Mesa Directiva accederá de inmediato. Ningún miembro del Congreso o de la Mesa Directiva puede asumir sus funciones o cargos si no ha prestado juramento.

Por lo general, no obstante la previsión del Reglamento, la juramentación es individual y la fórmula respeta una tradición, que la mayoría de la población peruana profesa la religión católica o el cristianismo en sus múltiples variantes. Sin embargo, acorde con nuestro marco constitucional y el respeto a la libertad religiosa, basta que algún congresista lo solicite para que de manera automática se le tome juramento prescindiendo de la invocación a Dios.

A partir del análisis del Reglamento nos queda claro que estamos ante un acto constitutivo, sin el juramento no es posible dejar la condición de congresista electo y asumir plenamente las funciones y cargos que puede desempeñar un Congresista de la República.

2.2. INICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS: ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA E INSTALACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Es costumbre realizar la elección de la Mesa Directiva el día 26 de julio y su regulación está contemplada en el artículo 12° del Reglamento:

Los Congresistas en el caso de instalación del nuevo Congreso, o los Congresistas en ejercicio, en el caso de instalación de un nuevo período anual de sesiones dentro del período parlamentario, o los Grupos Parlamentarios debidamente constituidos, pueden presentar a la Oficialía Mayor las listas de candidatos para ocupar los cargos de la Mesa Directiva del Congreso, hasta 24 horas antes de la fecha prevista para la elección. Las listas serán completas. Debe proponerse un candidato para cada cargo que corresponda, acompañándose la firma del vocero autorizado de uno o más Grupos Parlamentarios, siempre que el Grupo esté constituido.

[...]

Una interpretación del reglamento antes citado podría llevarnos a pensar que los Grupos Parlamentarios tienen un rol preponderante en la presentación de las listas de candidatos a la Mesa Directiva, ello desafortunadamente no es así, la práctica se ha encargado de dejar sin sustento cualquier interpretación en tal sentido. Tal como señala Delgado-Guembes¹⁰¹:

101 *Ob. cit.* págs. 296 y 297.

En el desarrollo de la práctica se ha presentado la cuestión relativa a si las listas presentadas requieren la autorización de todos los grupos a los que pertenecen quienes se postulan. El Reglamento del Congreso no es suficientemente explícito y por ello han existido ocasiones en las que los voceros de los grupos cuyos miembros han sido postulados sin autorización del grupo han sido objeto de tacha. La tendencia actual es que tales postulaciones han prosperado. La racionalidad de este tipo de regla se ha sustentado en la aplicación del principio de no imperatividad del mandato. Este argumento indica que cada congresista tiene igualdad de oportunidades de ocupar un puesto directivo sin que sea exigible su pertenencia a un grupo, y sin que su grupo tenga capacidad de restringir ni vetar tal oportunidad. Guarda coherencia, además, con la fórmula de elección del Congreso, que faculta al elector a acomodar las listas presentadas por los partidos.

Somos de la opinión que no resulta conveniente para el normal desarrollo de las funciones parlamentarias ni para el necesario fortalecimiento de los partidos políticos, sustento de nuestra democracia, tolerar actuaciones al margen de los grupos parlamentarios, lo cual sólo promueve el individualismo al interior de los mismos.

Por otro lado, estamos ante una elección por listas cerradas, es decir se vota por el íntegro de la lista, en total 4 candidatos, 1 para Presidente y 3 para los Vicepresidentes. A continuación, en el tercer párrafo del artículo 12º antes citado se señala lo siguiente:

Si el Presidente de la Junta Preparatoria o del Congreso fueran candidatos a uno de los cargos por elegirse, preside el acto electoral el llamado a sustituirlo de acuerdo con el Reglamento [...]

Queda claro que integrar la Junta Preparatoria no es un impedimento para postular a integrar la Mesa Directiva, sin embargo y como es lógico, ello automáticamente implica abandonar la Junta Directiva y ceder dicho cargo, aplicando el criterio de edad analizado anteriormente.

Recibidas las listas el Reglamento dispone:

La Oficialía Mayor da cuenta al Presidente de la Junta Preparatoria o del Congreso, según el caso, de las listas inscritas, ordenando el Presidente su publicación en tablas.

Las tablas son una tradición, que consiste en un pequeño mural donde se publica precisamente la lista o listas de aspirantes a integrar la Mesa Directiva por cada período anual de sesiones.

Efectuada la respectiva publicación, en el día y hora prevista para la elección a la Junta Preparatoria en pleno, Presidente, Primer y Segundo Secretario, se unen dos congresistas que prestarán su colaboración en el escrutinio o conteo de los votos, tal como también lo regulan los incisos a) y b) del artículo 12°:

Leídas las listas de candidatos propuestas, la Mesa Directiva invita a dos Congresistas para que oficien de escrutadores y vigilen el normal desarrollo del acto electoral. Los escrutadores firmarán las cédulas de votación y de inmediato éstas serán distribuidas entre los Congresistas. Acto seguido, el Presidente suspende la sesión por breves minutos, a efectos de que los Congresistas llenen las cédulas.

Reabierto la sesión, el Presidente deposita su voto en el ánfora, luego lo harán los demás miembros de la Mesa y los Congresistas escrutadores, y de inmediato se invitará a los demás Congresistas a depositar sus cédulas de votación, ordenando que se les llame por su apellido en orden alfabético.

La práctica es ligeramente diferente a lo regulado en el Reglamento, efectivamente primero los integrantes de la Junta Preparatoria depositan su voto y los siguen los escrutadores, pero posteriormente cada congresista llena la cédula al momento mismo en que vota o en su defecto instantes antes en su escaño.

A continuación, y una vez efectuada una última llamada o verificación para que aquellos que estuvieran en el hemiciclo y por alguna razón todavía no hubieran votado lo hicieran, el Presidente de la Junta Preparatoria declara terminada la votación y se procede al escrutinio, tal como lo dispone el inciso c) del artículo 12°:

Terminado el llamado a votar, el Presidente realiza el escrutinio, voto por voto, ayudado por los Congresistas escrutadores, dando lectura a cada cédula sufragada.

Lo que sucede en la práctica es que primero se cuentan los votos emitidos a efectos de verificar que coincida con el número de cédulas y se informa cuál

es el número requerido para que se declara ganadora a la respectiva lista. Acto seguido, se lee cada cédula de votación, se muestra y el resultado se anota en una pizarra de manera manual.

Un comentario aparte nos merece esta forma de elección y cómputo, a todas luces lenta en la medida que cada voto debe ser computado y leído en forma individual. Llama la atención que disponiendo de medios informáticos para la votación, hasta la fecha se insista en una forma de votación que no sólo es engorrosa y lenta, sino que adicionalmente exhibe, por así decirlo, una absoluta falta de transparencia y es fuente, como es obvio, para arreglos al margen de las decisiones de los partidos o grupos parlamentarios.

Todo ello no hace sino, dotar de una mayor “independencia”, al congresista, vale decir le reserva un espacio de total “discrecionalidad” frente a las decisiones que pudiera haber adoptado el grupo parlamentario o partido político al que pertenece y naturalmente erosiona lo que debería ser la regla

Continuando con el proceso electoral, es costumbre que el personal de Oficialía Mayor así como los integrantes de la Junta Preparatoria y los propios escrutadores, como es obvio, sigan atentamente el escrutinio y cómputo con la ayuda material de un formato.

Lo usual es que el cómputo se realice en una pizarra acrílica donde cada voto es un palote y la sumatoria de cinco resulta en una raya oblicua.

Sobre los escrutadores podemos resumir su participación con la ayuda de Delgado-Guembes¹⁰²:

La intervención de los escrutadores se da antes, durante y luego del acto eleccionario. Antes, porque les corresponde rubricar las cédulas de votación antes de su distribución entre los congresistas que asisten al proceso. Durante

102 Ob. cit. pág. 305.

porque es en su presencia que los representantes deben depositar la cédula de votación y también porque el escrutinio propiamente dicho ocurre cuando se cuenta y contrasta el número de cédulas en relación con el número de votantes para definir si coinciden o si hay algún voto de más o de menos (en cuyo caso la irregularidad podría dar lugar a que se anule la votación y se vuelva a realizar, por tratarse de un vicio electoral) y para confirmar que la lectura que hace el Presidente de la Mesa corresponde al sentido o contenido material del voto expresado. Confirmada la regularidad del proceso de escrutinio concluye la labor de los escrutadores.

Concluido el cómputo el Presidente proclama la lista ganadora y declara a quienes la integran como titulares de cada uno de los cargos: Presidente, Primer, Segundo y Tercer Vicepresidentes, respectivamente.

Conviene precisar que para ganar la elección se requiere la mayoría simple de los concurrentes, a falta de ello, los candidatos con las dos más altas votaciones pasan a una segunda vuelta, donde triunfa quien obtiene la mayoría simple, dándose cumplimiento a lo regulado en el siempre citado artículo 12° en su inciso d):

Terminado el escrutinio, el Presidente proclama miembros electos de la Mesa Directiva a los candidatos de la lista que hayan logrado obtener un número de votos igual o superior a la mayoría simple de Congresistas concurrentes. Si ninguna lista obtiene la mayoría simple se efectuará, siguiendo el mismo procedimiento, una segunda votación entre las dos listas con mayor número de votos, proclamándose a los candidatos de la lista que obtenga mayor votación.

En síntesis la lista ganadora es la que obtiene la mitad más uno de los congresistas asistentes en primera vuelta y la mayoría simple en segunda vuelta, la explicación a ello es la siguiente:

Dentro de los tipos posibles de reglas sólo no se alcanza resultados en la primera vuelta (además del caso de empate) cuando se estipula una mayoría fija, absoluta o calificada. En consecuencia, sólo si la regla es que gana la lista con mayoría distinta y más alta a la mayoría simple es posible que se exija pasar a una segunda vuelta entre las dos listas más votadas. Esta constatación permite suponer que el texto del artículo 12 adolece de

una redacción defectuosa, porque la lectura ingenua y literal de su texto es imposible. Su texto lleva a error de aplicación. No procedería, por lo tanto, aplicarlo de forma rígida. Es más, debería aplicarse en un sentido contrario al tenor literal. El texto no prevalece sobre el sentido o lógica de la prescripción de la regla. El texto se pone en una situación en la que sólo leyéndolo en contra es como tiene sentido y razón.¹⁰³

Acto seguido se procede juramento y asunción inmediata de funciones por parte de la lista ganadora, previsto en el inciso e) del artículo 12°:

A continuación, los candidatos elegidos prestan juramento y asumen sus funciones de inmediato. El Presidente electo lo hará ante el Presidente de la Mesa que presidió el acto electoral, el resto de miembros de la Mesa Directiva lo hará ante el nuevo Presidente del Congreso. En el caso de la Junta Preparatoria, el Presidente del Congreso electo será incorporado y jurará el cargo ante el Presidente de la Junta, procediendo luego el nuevo Presidente a incorporar y tomar juramento a los demás miembros electos de la Mesa Directiva. La Mesa Directiva puede acordar que la juramentación de los nuevos Congresistas se realice por grupos.

Generalmente, cada congresista jura el cargo de manera individual ante la nueva Mesa Directiva o según las reglas antes citadas. Naturalmente, en caso un congresista no jure el cargo en dicha oportunidad podrá hacerlo en una oportunidad posterior ante la Mesa Directiva.

Como una formalidad adicional existe una obligación de comunicación de los resultados a otros poderes del Estado o altas autoridades, según lo dispuesto en el artículo 12° inciso f):

El resultado de la elección se comunica en forma oficial al Presidente de la República, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente del Tribunal Constitucional, al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, al Fiscal de la Nación, al Defensor del Pueblo, a las Instancias Regionales y a las Municipalidades Provinciales del país.

103 Ob. cit. pág. 306.

En el estado actual de las comunicaciones nos parece innecesario, si acaso meramente protocolar, dicha comunicación, quizás podría tener algún sentido en los distritos o provincias más alejados del país, donde las comunicaciones todavía no sean tan eficientes.

Finalmente, y no por ello menos importante, queda la declaración de constitución e instalación del Congreso, previstas en el artículo 11° del Reglamento:

Elegida e incorporada la Mesa Directiva del Congreso e incorporados los demás Congresistas, o el número de ellos superior a sesenta incorporados hasta la fecha de la instalación de la Junta, el Presidente del Congreso declara constituido el Congreso para el período parlamentario correspondiente y levanta la sesión de Junta Preparatoria, citando a los señores y las señoras Congresistas a la sesión de instalación del Congreso y del período anual de sesiones, para el 27 de julio (...) Reunido el Pleno del Congreso el 27 de julio, el Presidente procede a la instalación del respectivo período anual de sesiones y del primer período ordinario de sesiones, citando a los Congresistas para la sesión solemne de asunción del cargo de Presidente de la República a realizarse el día 28 de julio.

La sesión de instalación del Congreso y del respectivo período anual de sesiones es meramente protocolar y acorde con ello de corta duración. Aspecto que concita mucha mayor atención es la sesión solemne del día siguiente, 28 de julio, donde el señor Presidente de la República asume tal condición, a través del juramento y la imposición de la banda presidencial por parte del Presidente del Congreso, se dirige a la representación nacional y por ende a toda la Nación, en su mensaje anual o de asunción de mando, tratándose del primer período anual de sesiones del respectivo período parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO SEGUNDO

AYLLÓN, Fernando y FOCACCI, Gladys

2005 La Casa de las Leyes. Fondo Editorial del Congreso de la República.

DELGADO-GUEMBES, César

2011 Para la representación de la república. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios. Fondo Editorial del Congreso de la República

REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA

2011 Manual de orientación para el proceso de constitución del Congreso de la República.

TARAZONA, Roberto, NECIOSUP, Víctor y DURAND, Patricia

2012 Reglamento del Congreso de la República Concordado.