

La Representación Parlamentaria

ANTECEDENTES

La aspiración de los ciudadanos por controlar el poder con el objeto de aminorar la concentración del mismo, es el ideal constante desde los discursos de Platón¹, el pensamiento de Aristóteles², y las ideas de Locke³ y Montesquieu⁴. Así, desde *la República de las Leyes* hasta la *Política*, se articuló la teoría de la constitución mixta (también desarrollada por Polibio⁵), en el entendido de que ello significaba una repartición regular del poder, para luego desarrollar la idea de dividirlo de forma tripartita en el *Espíritu de las Leyes*.

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

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

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

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

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

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

*imposibilitaban toda acción directa*⁶. Y es desde el siglo XVII, por medio de la Revolución Inglesa, que se inicia la configuración de la teoría de separación de poderes⁷, como consecuencia de la aceptación de la doctrina liberal, dando paso al nacimiento de un aspecto medular del Estado Constitucional del cual surge en el siglo XVIII la democracia representativa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De tal manera, que debe entenderse que la teoría de separación de poderes como el ejercicio de funciones distintas, ejecutadas a decir de Loewenstein¹¹ por tres detentadores del poder, se plasma histórica y definitivamente en el texto constitucional, convirtiéndose este último en el instrumento encargado de establecer el ordenamiento de los poderes del Estado, con la finalidad de generar un sistema de competencias limitadas entre aquellos, dada su calidad de órgano representativo de la soberanía popular. “La Constitución institucionaliza y legitima como poderes políticos a los poderes sociales, incorporándolos a la participación

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

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

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

En tal sentido, el derecho positivo¹³ configura, organiza el poder¹⁴. La Constitución otorga las funciones y representatividad a cada uno de los órganos, no sólo para definir el equilibrio de poder sino también para establecer una gama de limitaciones y mecanismos de control para el ejercicio de aquel. Ello, principalmente, mediante la forma de elección y nombramiento del titular de los Poderes del Estado y de los parlamentarios, en tanto “no hay representación sin elección regular de los gobernantes por los gobernados.”¹⁵

NATURALEZA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A manera de ejemplo de lo dicho la Constitución Política del Estado Peruano estipula, en sus artículos 43^{o20}, 45^{o21}, 92^{o22}, 93^{o23}, 95^{o24} y

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

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

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

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

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

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

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

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

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

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

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

102^{o25} que la República del Perú es democrática; que el poder del Estado emana del pueblo; que la función de congresista es de tiempo completo e incompatible con el ejercicio de cargos en empresas que tengan contratos o presten servicios al Estado; que los congresistas representan a la Nación, no están sujetos a mandato imperativo, interpelación o responsabilidad por sus opiniones y votos, y gozan de inmunidad parlamentaria; y que el mandato legislativo es irrenunciable.

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

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

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

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

