

UN ACERCAMIENTO HACIA LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO PERUANO

INTRODUCCIÓN

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

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

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

¹ Tomado del libro “Teoría del Derecho Parlamentario” de Bernardo Bátiz Vásquez. Editado por OXFORD University Press e impreso por Oxford México, año 1999 (pág. 7).

² Obra citada (pág. 8).

³ Obra citada (págs. 34 – 40).

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

NOCIÓN DE FUENTES

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

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

Si tenemos en consideración lo expuesto por los dos autores que hemos citado, podemos advertir que la noción de fuente del Derecho resulta amplísima porque abarca el medio a través del cual una norma es aceptada, se hace obligatoria y por consiguiente jurídica, así como también el hecho o realidad social que la genera. No obstante ello, sí se advierte que hay un criterio común acerca de su contenido. Por un lado, se considera como fuente del derecho al hecho social o material en sí (fuente material) y, por otro, se considera como fuente a los diversos modos cómo ésta se manifiesta (fuente formal⁶).

ACERCAMIENTO

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

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

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

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

disciplina jurídica dentro del Derecho Constitucional, tal como ha sido propuesto mayoritariamente por la doctrina especializada⁷.

Sin embargo, para acercarnos a la noción de fuente del Derecho Parlamentario peruano, es preciso describir algunas peculiaridades que caracterizan a la realidad social del Parlamento de donde surgen y pueden surgir, evidentemente, normas de Derecho Parlamentario⁸. En este sentido, proponemos considerar como elementos o peculiaridades de dicha realidad, las siguientes:

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

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

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

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

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

de precedentes⁹, ya que son registradas por la Oficialía Mayor para que puedan ser invocadas en casos análogos que se planteen en el futuro¹⁰.

6. Acuerdos parlamentarios de carácter estatutario aprobados por órganos distintos al Pleno del Congreso pero con capacidad de aprobar normas regulatorias de las actividades del Congreso, tales como los Acuerdos del Consejo Directivo, como por ejemplo el Acuerdo de Consejo Directivo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR del 16 de setiembre de 2003, que define las formas de pronunciarse de una Comisión Ordinaria con respecto a las observaciones que ha formulado el Presidente de la República en relación a una autógrafa de ley aprobada por el Pleno (insistencia, allanamiento y proyecto nuevo). También deben considerarse los Acuerdos de Mesa Directiva, que regulan también aspectos de los procedimientos parlamentarios así como de la organización administrativa del Congreso.

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

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

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

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

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

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

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