

LA FUERZA LEGAL DE LOS ACUERDOS DE MESA DIRECTIVA

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la interpretación del alcance de distintos acuerdos de Mesa Directiva¹ se advierte un criterio uniforme que destaca la fuerza legal de aquéllos, en el marco de las autonomías normativa y administrativa del Congreso.

Ello, en el entendido que las decisiones de la Mesa Directiva, que adoptan la forma de acuerdos, constituyen el ejercicio de la autonomía normativa del Congreso respecto de su administración, y que el Reglamento del Congreso, en lo que se refiere a su potestad normativa, tiene fuerza de ley por lo que no le puede ser opuesta otra norma de su mismo rango.

Respecto del valor de los acuerdos de Mesa Directiva, se ha considerado que aquellos no están sometidos a control de legalidad por instancias no parlamentarias, sean del Poder Ejecutivo o Autónomas, en la medida que el control de los mismos corresponde a las propias instancias parlamentarias o a las instancias que integren el fuero jurisdiccional.

En relación a lo señalado en el presente artículo se aborda el tema de la fuerza legal de los acuerdos de Mesa Directiva sobre el cual poco se ha escrito. Ello supone determinar la naturaleza jurídica y efectos legales de los actos mediante los cuales la Mesa Directiva ejerce la dirección administrativa del Congreso, para lo cual es preciso referirse, en primer término, a la autonomía del Parlamento y, en segundo término, a los conceptos que ha desarrollado la doctrina sobre el acto parlamentario, con valor de ley y sin valor de ley, y el acto del Parlamento.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS DE MESA DIRECTIVA

2.1 La autonomía parlamentaria

¹ Cabe citar, a manera de ejemplo, los acuerdos de Mesa Directiva en materia de ejecución presupuestal, especialmente en relación a la contratación de bienes y servicios.

La autonomía parlamentaria, según refiere la doctrina, se define como el conjunto de facultades de que goza el Parlamento para regular y gestionar por sí mismo todas las actuaciones que realiza en el cumplimiento de sus funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado². Está referida a la potestad de autoorganizarse (auto-nomos), que se desarrolla en distintos aspectos funcionales y se justifica como requisito de carácter institucional para garantizar su independencia respecto del Ejecutivo y su actuación como poder del Estado³.

Según ha señalado la autora española Antonia Navas superado el modelo histórico del Parlamento --que compartía con el Rey su soberanía--, por el modelo de Parlamento actual --en el que la soberanía reside en el pueblo--, surge una nueva concepción de autonomía parlamentaria entendida como “el instrumento que garantiza la libre actuación del Parlamento en el ejercicio de sus funciones institucionales, protegiéndole de las posibles injerencias que se pudieran suscitar por parte de los demás poderes del Estado”⁴.

Esta autonomía no se encuentra comprendida entre los fines institucionales que la Constitución encomienda al Parlamento sino que supone un conjunto de facultades instrumentales en relación con dichos fines. En efecto, se trata de una autonomía que no constituye un fin en sí misma y que no tiene otra justificación que la instrumental, razón por la cual todo aquello que no sea necesario para el ejercicio de las funciones constitucionales escapa de su ámbito.⁵

En relación a la autonomía constitucional del Parlamento, la Constitución Política recoge, en el artículo 94, los siguientes ámbitos: i) La regulación de su organización y funcionamiento interno (autonomía normativa)⁶; ii) La independencia de sus

² CID VILLAGRASA, Blanca. La Administración Parlamentaria. Revista de la Asamblea de Madrid, pp. 125, <http://www.es.wikipedia.org/wiki/>.

³ PLANAS SILVA, Pedro. Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina, Lima, 2001, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Tomo I, pp. 303 y 304.

⁴ Ello supone la exclusión de cualquier forma de control sobre los actos internos del Parlamento que no se ejercite por sus propios órganos. Véase: NAVAS CASTILLO, Antonia. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley. Madrid, 2000, Editorial Colex, pp. 27.

⁵ En relación a la autonomía funcional de las Cámaras Legislativas, ello alude a una posición de relativa libertad de la que gozan aquéllas y que el Derecho constitucional español ha extendido al ámbito normativo, financiero, administrativo, de policía, jurisdiccional y de control de sus miembros. Véase: CID VILLAGRASA, op.cit., pp.28.

⁶ La potestad autonormativa constituye una de las esferas de la autonomía parlamentaria que tiene su origen en las atribuciones que la Constitución le reconoce como poder u órgano del Estado. Dicha

representantes para ejercer sus funciones, conforme a la Constitución y el Reglamento (autonomía política); iii) La aprobación de su presupuesto y el gobierno de su economía (autonomía económica); y, iv) El establecimiento de su administración, regulación y el reclutamiento o cese de su personal (autonomía administrativa).

El Reglamento del Congreso desarrolla las referidas autonomías, en los artículos 1 y 3, señalando de manera expresa que el Reglamento tiene fuerza de ley⁷, precisando las funciones del Congreso, y definiendo su organización y funcionamiento; así como estableciendo que el Congreso es soberano en sus funciones y que goza de autonomía normativa, económica, administrativa y política.

Asimismo, en el marco de la autonomía del Congreso, el Reglamento establece, en los artículos 27 y 33, que la Mesa Directiva es el órgano parlamentario que tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente, y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. En tal virtud, supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, conforme a los lineamientos adoptados por el Pleno y Consejo Directivo.

Cabe señalar, sin embargo, que la autonomía parlamentaria no es una autonomía absoluta en tanto que, como menciona Fernando Santaolaya, “la normatividad parlamentaria no se encuentra desprendida o desvinculada del ordenamiento jurídico nacional”⁸.

En tal sentido, “autonomía parlamentaria no significa ya autonomía jurisdiccional o autodiquía, sino tan sólo autonomía normativa y administrativa o autarquía, pues, afirmar lo contrario supondría vulnerar la propia Constitución en la que se establece la

potestad, tal como señala el autor peruano Pedro Planas “es una facultad que deriva de una reserva constitucional, que manda al Congreso (...) regular su funcionamiento mediante una norma reglamentaria interna, con fuerza de ley”. PLANAS SILVA, loc. cit.

⁷ Respecto de la expresión “fuerza de ley” el Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia recaída en el Expediente 005-2033-AI/TC -- publicada el 18 de octubre de 2003--, que “enuncia la capacidad (...) en primer lugar, para innovar, in suo ordine y dentro de los límites de la Constitución, el ordenamiento jurídico. Y, en segundo lugar, para contemplar una distinta fuerza pasiva, una resistencia específica frente a modificaciones, suspensiones o derogaciones por parte de otras fuentes (...)”.

⁸ PLANAS SILVA, op. cit., pp. 306 y 307.

sumisión de todos los poderes públicos y, por tanto, también la del Parlamento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (...)"⁹.

2.2 Los acuerdos de Mesa Directiva: Actos parlamentarios o actos del Parlamento

2.2.1 Los actos parlamentarios

Para establecer el concepto del acto parlamentario la doctrina ha recurrido a la teoría de los actos en el ámbito del Derecho Administrativo, por considerar que sólo de esa manera es posible apreciar los dos elementos que integran un acto jurídico: la voluntad declarada y los efectos jurídicos. Ello, con la finalidad de que se pueda responsabilizar al Parlamento de sus propios actos así como del resultado o efectos que se deriven de dichos actos, tal como ocurre en el ámbito de la Administración Pública.¹⁰

A partir de las definiciones sobre el acto administrativo se ha delimitado un concepto de acto parlamentario en el ámbito del Derecho Público. Así, García Martínez define el acto parlamentario como "cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en el ejercicio de su potestad parlamentaria". Por su parte, Pérez- Serrano Jáuregui concibe al acto parlamentario como "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de las Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria"¹¹.

Desde conceptos como los señalados, se ha definido el acto parlamentario, en estricto sentido, como "la declaración de voluntad, de juicio, o de conocimiento realizada por el Parlamento o por sus órganos en el ejercicio de sus exclusivas competencias parlamentarias"¹².

⁹ NAVAS CASTILLO, Antonia, op. cit., pp. 29.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 36 y 37.

¹¹ *Ibíd.*, pp. 38.

¹² *Ibíd.*, pp. 46.

Según el alcance del acto parlamentario la doctrina distingue entre los actos parlamentarios “con valor de ley” y los actos parlamentarios “sin valor de ley”.

Los actos parlamentarios “con valor de ley”¹³ son: “1. Los actos que se producen con alcance general de conformidad con el procedimiento legislativo o con el principio de autonomía normativa, cuando, en éste último caso, deriva de una facultad que directamente atribuye la Constitución a las Cámaras Legislativas (...); y, “2. Aquellas decisiones parlamentarias de contenido eminentemente político, siempre que mediante las mismas se ratifique la voluntad de otro órgano constitucional –el Gobierno--, o que de ellas deriven verdaderas normas materiales (...)”¹⁴.

Los actos parlamentarios “sin valor de ley” son: “1. Aquellos actos con alcance general que se producen en virtud del principio de autonormación y como consecuencia, en este caso, del ejercicio de una facultad que deriva directamente del Reglamento parlamentario(...); y, “2. (...) los actos singulares o aquellos otros consecuencia de la función política de las Cámaras Legislativas, mediante los que no se sustituye ni ratifica la voluntad inicial de otro órgano constitucional ni se crea Derecho objetivo”¹⁵.

2.2.2 Los actos del Parlamento

Los actos del Parlamento están referidos a “aquellos actos mediante los que el Parlamento ejerce una auténtica función administrativa, es decir (...) aquellos actos mediante los que se expresan las funciones de gestión y administración de las Cámaras”¹⁶. En efecto, se trata de aquellos actos jurídicos-públicos de naturaleza administrativa “al estilo” de aquellos que emanan de la Administración Pública y se circunscriben en el ámbito del Derecho Administrativo¹⁷.

¹³ Respecto de la expresión “valor de ley” se ha señalado que aquélla está referida a “(...) aquellos actos parlamentarios que sin ser leyes, disponen de las características, tanto formales como materiales, de las mismas, y por ello se les reconoce su privilegiada valía, ya que, igual que la ley, proceden de un procedimiento de elaboración garantista”. *Ibíd.*, pp. 50.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 45-47.

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 40 y 59.

¹⁶ *Ibíd.*, pp. 40.

¹⁷ *Ibíd.*, pp. 46.

Estos actos han sido definidos como “aquellas declaraciones de voluntad, de juicio o de conocimiento realizada por el parlamento o por sus órganos en el ejercicio de sus competencias parlamentarias con eficacia y alcance frente a terceros que no son miembros de las Cámaras. Actos todos ellos, ‘sin valor de ley’, como es propio de los actos que manifiestan una actividad materialmente administrativa, aunque, en este caso, dicha actividad provenga del Parlamento”¹⁸.

Estos son los actos que se derivan de la actividad administrativa del Parlamento, o de sus órganos, con eficacia y alcance frente a terceros que no son miembros del mismo, se trate de funcionarios o de otros órganos del Estado, o de personas jurídicas que mantienen cualquier clase de relación contractual con el Parlamento.¹⁹

Ello supone que cuando el Parlamento asume la condición de sujeto de la relación jurídica, sea contractual --que la vincula con personas jurídicas--, de servicios --que le vincula a sus funcionarios públicos--, o con otros órganos del Estado, “la institución parlamentaria no actúa como Poder/Órgano constitucional que ejerce las funciones principales que la Constitución le encomienda, sino como aparato orgánico que desarrolla una actividad materialmente administrativa, de naturaleza auxiliar respecto de aquellas funciones principales”²⁰.

En razón de lo expuesto, los acuerdos de Mesa Directiva son actos del Parlamento, emitidos por dicho órgano parlamentario en el ejercicio de la autonomía administrativa del Congreso, cuyos efectos como acto jurídico-administrativo alcanzan a la organización del Parlamento y a los terceros relacionados con su entorno.

En tal sentido, no se trata de actos equiparables a las leyes aun cuando son emitidos en mérito a una norma con “fuerza o valor de ley” --como el Reglamento del Congreso--, cuyas disposiciones no pueden ser modificadas, suspendidas ni derogadas por disposiciones normativas distintas al Reglamento del Congreso.²¹

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 48.

¹⁹ Es el caso de todo ese conjunto de disposiciones parlamentarias que se integran en lo que se ha denominado Derecho Parlamentario Administrativo, que se fundamenta en el reconocimiento de la autonomía parlamentaria administrativa establecida en el artículo 72 de la Constitución española. *Ibíd.*, pp.60.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Cabe señalar que, en materia de ejecución presupuestal, especialmente, en lo referente a la contratación de bienes y servicios, se ha considerado que someterse a las normas legales generales que

III. CONCLUSIONES

Los acuerdos de Mesa Directiva son actos del Parlamento emitidos en el marco de la autonomía normativa y administrativa que han atribuido al Congreso la Constitución Política y su Reglamento.

Conforme ha considerado la doctrina los acuerdos de los órganos parlamentarios, como la Mesa Directiva, en sus correspondientes competencias, son actos del Parlamento sin “fuerza o valor de ley”.

Son actos cuyos efectos y eficacia alcanzan a la organización del Parlamento y a los terceros relacionados con su entorno. No son equiparables a las leyes aun cuando son emitidos en mérito a una norma con “fuerza o valor de ley”, como el Reglamento del Congreso, cuyas disposiciones no pueden ser modificadas, suspendidas ni derogadas por disposiciones normativas distintas al Reglamento del Congreso, tal como lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional.

No están sometidos a control de legalidad por instancias no parlamentarias en tanto que el control de los mismos corresponde a las propias instancias parlamentarias o a las instancias del fuero jurisdiccional.

regulan las adquisiciones del Estado constituye una decisión que la Mesa Directiva ha adoptado libremente y no consecuencia de mandato imperativo alguno.