



**ÁREA DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y
SEGUIMIENTO PRESUPUESTAL**

*Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Universalización de la Salud
Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú*

INFORME TEMÁTICO N.º 124/ 2021-2022

LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

ALEXIS PEREA FLORES

Lima, 30 de junio de 2022

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: mvillavicencio@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *Autonomía parlamentaria*, como un documento de consulta que desarrolla lo señalado en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso acerca de esta garantía institucional.

Para el desarrollo del presente documento, se consultó información especializada y legislación publicada en los sitios web oficiales de instituciones como el Congreso de la República, Diario Oficial El Peruano, Ministerio de Justicia (Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ) y el Tribunal Constitucional.

El informe se divide en dos partes: la primera expone los antecedentes y el concepto de autonomía parlamentaria. La segunda parte desarrolla lo establecido en la Constitución y el Reglamento del Congreso acerca de la autonomía del Congreso, así como la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional sobre el tema.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

1. Antecedentes

Históricamente, los orígenes de la autonomía parlamentaria se pueden identificar en un contexto político caracterizado por la inestabilidad de la institución y el permanente conflicto con otros centros de poder, representados sobre todo por monarcas proclives al absolutismo. Es así que, «la autonomía parlamentaria fue entendida originalmente como un requisito para la subsistencia de las cámaras parlamentarias frente a los peligros que representaba la Corona [...]» (TIRADO, 1999: 616 y 617).

Posteriormente, el constitucionalismo introdujo el principio de división de poderes, como una forma de organización del Estado en la que se distribuyen atribuciones y competencias, sobre la base de una dinámica de pesos y contrapesos para que estos se limiten mutuamente. Es así que actualmente, ya no se considera la autonomía del Parlamento como un instrumento para la defensa de las cámaras frente a otros órganos, sino, más bien, se percibe como una forma de «reservar un ámbito propio que le permita ejercer libremente su función constitucional» (GARCÍA-ESCUADERO, 1999: 210).

Para Karl Loewenstein (1979: 242), la autonomía del Parlamento se concreta en el *self-government* o autogobierno interno, es decir, en la capacidad para «ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas». Las reglas y técnicas para su funcionamiento se encuentran generalmente explicitadas en los reglamentos parlamentarios. Según el autor, los parlamentos deben tener el derecho de ejercer el poder disciplinario respecto de sus miembros y de proteger el trabajo parlamentario contra cualquier intervención exterior, ya sea por parte del gobierno, otros centros de poder e incluso del electorado.

Blanca Cid Villagrasa (2001: 31 y 32) se refiere a la autonomía parlamentaria como el «conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado». Según la autora, los ámbitos de autonomía del parlamento corresponden a la regulación de su organización y funcionamiento interno, la

aprobación de sus propios presupuestos, el gobierno interior del personal a su servicio y el establecimiento de su propio régimen administrativo.

En nuestro país, la Constitución Política de 1823 ya establecía la capacidad de autorregulación del Parlamento en lo relativo a su economía interior (artículo 56). La Carta de 1828 mantenía lo dispuesto respecto al tema económico (artículo 36). La Constitución de 1856 menciona al reglamento interior de las cámaras legislativas como el documento en el que se establecen las reglas para el desarrollo del debate y la votación de los proyectos de ley. Asimismo, señala «el derecho a organizar su secretaría, nombrar sus empleados, formar su presupuesto y arreglar su economía y policía interior» (artículos 57 y 58). En las constituciones siguientes se replica lo dispuesto sobre el reglamento interior y el derecho de las cámaras a su propia organización. (1860, artículo 60; 1867 artículo 27 y 1920 artículo 91).

Según señala Marcial Rubio (1999: 90), la Constitución de 1933 desarrolla más la idea del reglamento interior. En su texto se incluyen dispositivos referidos a la auto organización, sobre el personal y el otorgamiento de derechos laborales, la sanción de su propio presupuesto, entre otros. Asimismo, se señala que las relaciones entre ambas Cámaras, y las de estas y del Congreso con el Poder Ejecutivo, así como el funcionamiento del Congreso, serán establecidas por el reglamento interior, que tendrá fuerza de ley (artículos 115 y 116).

La Constitución de 1979 amplía y precisa lo establecido en la norma precedente, al prescribir que cada cámara elabora y aprueba su reglamento; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y demás comisiones; establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a funcionarios y empleados, a quienes les otorga además beneficios de acuerdo a ley. También se señala que el Congreso aprueba su propio reglamento, que al igual que los reglamentos de las cámaras, tiene fuerza de ley (artículo 177).

El texto constitucional vigente mantiene lo señalado anteriormente respecto al Reglamento del Congreso, las disposiciones para su funcionamiento y las reglas relativas a la administración, adecuándolas a una nueva forma de organización estructurada sobre la base del unicameralismo.

2. Autonomía del Congreso de la República

Nuestro país se configura como un Estado Constitucional de Derecho, con un gobierno unitario, representativo y descentralizado que se organiza según el principio de separación de poderes (artículo 43). Como señala el Tribunal Constitucional, dicho principio constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado, pero no implica en forma alguna una fragmentación del poder. De esta manera, el Estado ejerce sus funciones a través de diferentes órganos a los cuales se les ha otorgado determinado ámbito de autonomía, así como funciones y competencias orientadas a controlar y limitar el poder de cada uno de ellos. Según el Tribunal, la autonomía es una garantía institucional, que permite proteger a determinadas instituciones consideradas como componentes esenciales del ordenamiento jurídico, a fin de asegurar la efectiva vigencia de los principios constitucionales (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamentos 34 al 36).

A su vez, el origen de la autonomía otorgada a algunas entidades del Estado y los límites a los que estas deben someter su actuación, se vinculan con el principio de unidad del poder estatal. Se entiende entonces que, si bien los diferentes órganos considerados necesarios para el desarrollo de las funciones básicas del Estado surgen, en cierta medida, sobre la base del principio de autonomía, no deben contraponer su actuación al ordenamiento general (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 37).

La Constitución reconoce distintas formas de autonomía a los poderes del Estado, organismos constitucionales y gobiernos subnacionales en los asuntos de su competencia.¹ En opinión del Tribunal, la garantía institucional de la autonomía protege al menos dos ámbitos esenciales: el ámbito administrativo y el ámbito funcional. El primero

¹ [...] el Congreso, cuenta con autonomía normativa, económica, administrativa y política (artículo 90 de la Constitución y artículo 3 del Reglamento del Congreso). El Poder Ejecutivo, el cual se encuentra sometido a la Constitución y las leyes, y actúa conforme a sus atribuciones (artículo 118.1 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo). Finalmente, el Poder Judicial, que es autónomo en lo político, administrativo, económico y disciplinario; e independiente en lo jurisdiccional (artículo 138 de la Constitución y artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). (STC 00025-2013-AI, 00003-2014-AI, 00008-2014-AI y 00017-2014, fundamento 38).

Tal garantía institucional también les es reconocida a los órganos constitucionales: la Contraloría General de la República, que cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (artículo 82 de la Constitución y artículo 16 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República); el Banco Central de Reserva (artículo 84 de la Constitución y artículo 1 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú); la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (artículo 87 de la Constitución y artículo 345 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros); el Consejo Nacional de la Magistratura, independiente en el ejercicio de sus funciones (artículo 150 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura); el Ministerio Público (artículo 158 de la Constitución y artículo 1 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público); la Defensoría del Pueblo, independiente en el ejercicio de sus funciones (artículo 161 de la Constitución y artículo 5 de la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo); el Jurado Nacional de Elecciones (artículo 177 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones); la Oficina Nacional de Procesos Electorales (artículo 177 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales); el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 177 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil); y el Tribunal Constitucional, el cual también goza de independencia en el ejercicio de sus funciones (artículo 201 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional (STC 00025-2013-AI, 00003-2014-AI, 00008-2014-AI y 00017-2014, fundamento 39).

[...] la Constitución también reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos sub-nacionales en los asuntos de su competencia: gobiernos regionales (artículo 191 de la Constitución y artículo 2 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales) y gobiernos locales (artículo 194 de la Constitución y artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades) (STC 00025-2013-AI, 00003-2014-AI, 00008-2014-AI y 00017-2014, fundamento 40).

se refiere a la capacidad de autogobierno para actuar con libertad y discrecionalidad, sin dejar de pertenecer a la estructura general del Estado ni al ordenamiento jurídico. El segundo, corresponde a la prohibición de toda injerencia ilegítima en las funciones esenciales y especializadas de cada entidad. De manera que, si bien las entidades gozan de autonomía para realizar las actividades inherentes a sus atribuciones o competencias, ello no implica una desvinculación parcial o total del sistema político o del orden jurídico (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamento 41).

Nuestro marco constitucional regula lo referente a la autonomía del Parlamento en los artículos 79 y 94. El primero, 888 se refiere básicamente al impedimento de iniciativa para la creación o incremento del gasto en lo que respecta al presupuesto de la República o la aprobación de tributos, con excepción de su propio presupuesto. Como se aprecia a continuación, el artículo 94 expresa de manera más amplia los distintos aspectos relativos a la autonomía del Congreso:

Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Como señala la Constitución, el Reglamento del Congreso es una norma con rango de ley en cuyo texto se establecen disposiciones para su funcionamiento, incluyendo aquellas reglas que se refieren a aspectos de naturaleza administrativa. Según el artículo 3 del Reglamento, el Congreso es soberano en sus funciones y tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política.

2.1. Autonomía normativa

Como se señaló anteriormente, el Estado peruano se organiza según el principio de separación de poderes. Es decir, que el poder debe ser ejercido a través de diferentes órganos con atribuciones específicas que deben realizar a la vez que realizan un control mutuo. De acuerdo al Tribunal Constitucional, uno de los pilares del principio de separación de poderes es la manifestación de este como separación propiamente dicha. Es decir, el respeto a la autonomía funcional y de las diferentes competencias que cada poder estatal

tiene, así como también de las distintas funciones sociales y políticas que cumplen (STC 00029-2018-PI/TC, fundamento 101).

La separación de las tres funciones básicas del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) y los límites recíprocos a los que cada poder debe someter su actuación, constituyen una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos y para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura. No obstante ello, la separación de poderes prevista en nuestra Constitución no es absoluta, sino que debe además contemplar el principio de colaboración de poderes. Según el Tribunal Constitucional, el principio de separación de poderes busca asegurar que estos desarrollen sus competencias de acuerdo al principio de corrección funcional, lo que implica no interferir con las competencias de otros, «pero a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38, 45 y 51)» (EXP.0005-2006-PI/TC, fundamentos 12 al 15).

El Reglamento del Congreso es una manifestación de la autonomía parlamentaria que se deriva de esta diferenciación de funciones y atribuciones. Al respecto, el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias ha señalado lo siguiente:

Como puede apreciarse, la Constitución (artículo 94) consagra el principio de "normación autónoma" del Congreso de la República, por el cual él mismo se da su Reglamento — que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos—, con una finalidad específica sujeta al control de constitucionalidad: regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales (Expediente 0006-2018-P1/TC, fundamento 32).

Como advierte el Tribunal, la Constitución además de referirse al contenido del Reglamento, menciona otros aspectos relativos a la actividad parlamentaria como los pedidos de informes (artículo 96), las atribuciones de la Comisión Permanente (artículo 101) y el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley (artículo 105). Lo que resulta coherente con lo que menciona el artículo 3 del Reglamento acerca de que el Congreso tiene autonomía normativa. Los fines de dicha autonomía se encuentran señalados en el artículo 1 del Reglamento: precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, definir su organización y funcionamiento, establecer los derechos y deberes de los Congresistas, y regular los procedimientos parlamentarios.

2.2. Autonomía económica

La palabra «economía» proviene de los términos griegos «oikos» (casa) y «nomos» (regla), es decir gobierno o administración de la casa. Entre otros significados la Real Academia Española (RAE) define el término como la administración eficaz y razonable de los bienes. El artículo 94 de la Constitución señala que el Congreso de la República gobierna su economía y sanciona su presupuesto. Asimismo, el artículo 79 dispone que sus representantes «no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto». Según el artículo 33 del Reglamento del Congreso, corresponde a la Mesa Directiva aprobar el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso antes de su presentación ante el Pleno.

El artículo 77 de la Constitución establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que es anualmente aprobado por el Congreso. Según el Tribunal Constitucional se ha otorgado preeminencia al Congreso de la República en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestaria y, debido a que es el órgano que la aprueba, también se le reconoce autonomía presupuestaria. (EXP. N.º 004-2004-CC/TC, fundamento 28).

En opinión de Delgado Guembes (2012: 227), la autonomía presupuestaria del Congreso es necesaria porque su desconocimiento podría ocasionar que su misión política sea mediatizada por otro poder del Estado. Corresponde al gobierno administrar los recursos fiscales entre los cuales también se encuentran incluidos aquellos que requiere el Congreso para llevar a cabo sus metas y objetivos políticos. Según el autor, no contar con los recursos suficientes «pone a los representantes de la voluntad popular en una situación de dependencia de la voluntad de la agencia cuya administración es, además, materia de control y seguimiento por el Congreso.

Pero si bien, el marco constitucional ha dispuesto que la institución parlamentaria sea el único órgano del Estado facultado a aprobar su propio presupuesto, existen algunos límites señalados en la propia Constitución y las normas generales sobre el presupuesto de la república (Ley de Presupuesto del Sector Público, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, Ley de Endeudamiento del Sector Público, entre otras). De acuerdo al Tribunal Constitucional, existen principios constitucionales presupuestarios

mediante los cuales se imponen determinados límites a los poderes del Estado respecto de la formulación y elaboración del Proyecto de Presupuesto que presenta el Ejecutivo y que aprueba el Congreso de la República.

Las normas constitucionales de las que hemos extraído los principios constitucionales presupuestarios, Fundamento N.º 9, supra, imponen límites a los Poderes del Estado para la formulación y elaboración del Proyecto de Presupuesto que presenta el Ejecutivo, haciendo uso de la facultad de iniciativa en esta materia, y al propio Congreso de la República, para su aprobación. En efecto, el artículo 77.º de la Constitución prescribe que el presupuesto es anual; que su estructura contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas; que se asigna equitativamente los recursos públicos; y que su programación y ejecución responde a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Por su parte, el artículo 78.º de la Constitución dispone que el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado; que no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente; y que no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. A su turno, el artículo 79.º de la Constitución establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (EXP. N.º 004-2004-CC/TC, fundamento 42).

Las normas constitucionales delimitan los parámetros y los principios constitucionales presupuestarios con los cuales se debe elaborar el proyecto y la Ley de Presupuesto. Estas disposiciones de orden constitucional y las normas generales sobre la materia constituyen los límites a los que deben adecuarse los poderes del Estado en la formulación de su presupuesto.

2.3. Autonomía Política

La Real Academia Española (RAE) define la autonomía como la «potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas o privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes». Asimismo, se refiere a la política como «orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado». En tal sentido, la autonomía política se vincula con la auto organización y el desempeño de competencias y funciones que una entidad estatal realiza con independencia de las otras. De manera específica, Hernández (1992: 125), define la autonomía política como "[...] la capacidad de autogobernarse, o sea auto dirigirse

políticamente, de fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal».

En lo que respecta al Congreso la autonomía política entonces se vincula al ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas constitucionalmente, principalmente la legislativa y de control, que realiza en cumplimiento del mandato representativo y de manera independiente; así como la forma en que la institución se organiza definiendo su estructura, funcionamiento y recursos para cumplirlas. Tal autonomía supone la no injerencia tanto de otros poderes como de otros agentes externos, así se señala en un informe elaborado por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentario del Congreso²:

Como garantía de la autonomía política en este acto, se conjugan varios principios democráticos siendo los más resaltantes aquellos que aseguran una organización y funcionamiento del Parlamento sin injerencias ni interferencias de los otros poderes del Estado u otros elementos externos, tales como los grupos de interés, así como también la independencia y la libertad que los congresistas y los órganos parlamentarios que integran (llámese Pleno del Congreso, Comisiones, Consejo Directivo, entre otros) para deliberar y votar.

La amenaza de injerencia externa en la autonomía política podría presentarse, por ejemplo, en el proceso de elaboración de la agenda parlamentaria, sea por agentes de otros poderes del Estado, e incluso por la presión mediática o de grupos de interés. Es por ello, que la adopción de acuerdos en el Parlamento se sustenta en los principios de libertad y resolución mayoritaria, en base a los cuales, los órganos colegiados del Congreso toman decisiones mediante la deliberación libre y plural de todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y el consiguiente voto, el cual finalmente determina y expresa la voluntad del colegiado.

Incluso, el marco constitucional señala que los representantes no están sujetos a mandato imperativo ni son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones (artículo 93). Lo que supone que, si bien los congresistas representan a la nación y, en ese sentido, su accionar debe corresponder con las expectativas de los ciudadanos, el marco constitucional les ha otorgado autonomía para desempeñar sus funciones.

² Consultar texto en <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/investigacion-1-7.pdf>

2.4. Autonomía administrativa

La autonomía administrativa, entre otros aspectos, se refiere a la capacidad de las instituciones parlamentarias para regular su propia organización, funciones y procedimientos, incluyendo también la estructura y funcionamiento de sus aparatos administrativos. De esta manera, el Congreso puede definir la forma en la que se proveerá así mismo apoyo, asistencia y recursos para desempeñar sus funciones. El concepto de autonomía organizacional y funcional es complemento de la autonomía administrativa y consiste en la capacidad de definir la estructura orgánica y las competencias funcionales correspondientes al perfil de puestos (DELGADO GUEMBES, 2012: 224 Y 225).

El artículo 94 la Constitución Política establece la facultad del Congreso de la República para definir su organización interna.³ El Reglamento del Congreso, norma que precisa sus funciones y define su organización y funcionamiento, señala que este poder del Estado es soberano en sus funciones y tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política (artículo 3).⁴ Distingue además, el ámbito de organización y trabajo de los congresistas al que se le denomina *organización parlamentaria*⁵, de aquel que se refiere a los órganos de asesoría y apoyo administrativo, designado como *Servicio Parlamentario* (artículo 26).

Conforme a lo establecido en la Constitución, el Reglamento define las estructuras orgánicas y funcionales relativas al servicio parlamentario, las cuales tienen por objeto brindar apoyo, asesoramiento y asistencia a los congresistas en el desempeño de sus funciones. La finalidad del servicio parlamentario es el «desarrollo y ejecución imparcial y políticamente neutral de actividades, servicios y productos institucionales confiables, homogéneos, oportunos y eficaces». Para lo cual goza de autonomía funcional y de gestión, dentro del marco de lo dispuesto en Estatuto del Servicio Parlamentario y otras disposiciones internas (artículo 38).

³ Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

⁴ Artículo 3. El Congreso es soberano en sus funciones. Tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política. En las situaciones en que se haga imposible el normal funcionamiento del Congreso de la República, la Mesa Directiva propondrá que las funciones parlamentarias puedan realizarse a través de medios virtuales, digitales o de cualquier otro medio tecnológico que permita su ejercicio acorde a los requisitos y garantías del presente Reglamento del Congreso.

⁵ La Organización Parlamentaria está constituida por el Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva, la Presidencia, las Comisiones y la Junta de Portavoces.

Según establece el artículo 28 del Reglamento del Congreso, el Servicio Parlamentario se organiza según lo dispuesto en el Estatuto Parlamentario, el cual debe ser aprobado por el Pleno del Congreso. En dicho instrumento se establecen los órganos, competencias y titulares de la estructura orgánica, así como los aspectos relativos al régimen y la relación laboral del personal y de los cuerpos especializados que brindan apoyo para el desempeño de las funciones parlamentarias.

Artículo 41. El personal del Congreso cuenta con un Estatuto del Servicio Parlamentario, el mismo que enmarca el desarrollo de la carrera, rige los derechos y responsabilidades propios del desempeño y permanencia en el Congreso, y en el que se establece la estructura orgánica y atribuciones de la administración.

El Estatuto del Servicio Parlamentario tiene por finalidad permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su estabilidad y progresión regular en la carrera, facilitar su desarrollo, y promover su realización personal en el desempeño de las responsabilidades que le corresponde cumplir al servicio parlamentario.

En él se precisan los aspectos especiales del régimen laboral y la misión específica de los cuerpos especializados, debiendo contemplarse la creación de un registro en el que se detalle todo el personal del Congreso, cualquiera sea su régimen laboral y forma de contratación, así como el régimen pensionario y demás información individual del trabajador. Dicho registro servirá como base referencial para que un determinado trabajador, de acuerdo a su especialidad, pase a integrar, de requerirse y según la disponibilidad de plazas, el servicio parlamentario (Reglamento del Congreso de la República).

El 19 de febrero de 2016, mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2015-2016-CR, se publicó el Estatuto del Servicio Parlamentario, documento que constituye el marco para el personal de apoyo, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso. El Estatuto establece los lineamientos de la carrera del personal que integra el Servicio Parlamentario, así como «los aspectos especiales de su régimen laboral, la misión específica de los órganos especializados y las garantías para el ejercicio de la función pública en el Congreso de la República». Su finalidad es permitir la estructuración y funcionamiento del Servicio Parlamentario, incorporar personal idóneo; garantizar su permanencia y progresión en la carrera, sobre la base del mérito; entre otros aspectos (artículo 1).

Asimismo, la Ley 30647, Ley que precisa el Régimen Laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y sus trabajadores, reconoce la autonomía de estas instituciones. En su artículo único, numeral 1.1., establece que las referidas entidades, como organismos autónomos y su personal, se rigen por el régimen

laboral de la actividad privada, es decir, no están comprendidas en los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del Servicio Civil.⁶

Cabe mencionar que, el 11 de enero de 2018 se publicó Resolución Legislativa del Congreso 006-2017-2018-CR, mediante la cual se incorpora un último párrafo al artículo 33 del Reglamento del Congreso. En la disposición complementaria transitoria única de dicho dispositivo legal se dispuso que «en tanto se aprueben los instrumentos de gestión que requiere la Administración del Congreso de la República, se suspende la vigencia del Estatuto del Servicio Parlamentario».⁷

CONCLUSIONES

- La Constitución reconoce distintas formas de autonomía a los poderes del Estado, organismos constitucionales y gobiernos subnacionales en los asuntos de su competencia. Para el Tribunal Constitucional, la garantía institucional de la autonomía protege al menos dos ámbitos esenciales: el administrativo (capacidad de autogobierno para actuar con libertad y discrecionalidad, sin dejar de pertenecer a la estructura general del Estado ni al ordenamiento jurídico) y el ámbito funcional (relativo a la prohibición de toda injerencia ilegítima en las funciones esenciales y especializadas de cada entidad).
- Nuestro marco constitucional regula lo referente a la autonomía del Parlamento en los artículos 79 y 94. El primero se refiere al impedimento de iniciativa para la creación o incremento del gasto en el presupuesto de la República o la aprobación de tributos, con excepción de su propio presupuesto; en tanto que el segundo, a la organización y atribuciones de los órganos del Congreso, así como al gobierno de su economía, sanción de su presupuesto y otros aspectos de naturaleza administrativa. Asimismo, el Reglamento del Congreso precisa que el Congreso tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política.

⁶ Ley 30647. Artículo único. Régimen laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

1.1 Precísase que el Congreso de la República, el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones como organismos autónomos y sus trabajadores, se rigen por el régimen laboral de la actividad privada y no están comprendidos dentro de los alcances de las normas que regulan la gestión de recursos humanos del servicio civil. [...].

⁷ Resolución Legislativa del Congreso 006-2017-2018-CR. Disposición complementaria transitoria única. En tanto se aprueben los instrumentos de gestión que requiere la Administración del Congreso de la República, se suspende la vigencia del Estatuto del Servicio Parlamentario [...].

BIBLIOGRAFÍA

CID VILLAGRASA, Blanca.

2001 Origen y evolución de la Administración Parlamentaria. Asamblea [en línea]:
Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 5 (dic. 2001), p. 31-
82.

DELGADO GUEMBES, César.

2012 *Manual del parlamento*. Congreso de la República - Oficialía Mayor. Lima.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad.

1999 *Actos de la administración parlamentaria*. En: Los actos del Parlamento,
Fernando Sáinz Moreno. Parlamento Vasco, 1999, p. 205-274.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia
Universidad Católica del Perú. Centro de Documentación, Información y
Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior.

TIRADO BARRERA, José Antonio.

1999 *Actos parlamentarios y control jurisdiccional*, en Pensamiento Constitucional,
N° 6, Año VI, 1999.

LOEWENSTEIN, Karl.

1979 *Teoría de la Constitución*. Ed. Seix v Banal Hnos., S. Reimpresión de 1979.A.
Barcelona, España.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.congreso.gob.pe>

DIARIO OFICIAL EL PERUANO

<https://elperuano.pe/>

MINISTERIO DE JUSTICIA (SISTEMA PERUANO DE INFORMACIÓN JURÍDICA - SPIJ)

<https://spijweb.minjus.gob.pe/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<https://www.tc.gob.pe>