

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
LEGISLATURA 2006- 2007

2006
D-15



INFORME SOLICITADO POR LA TERCERA VICEPRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE QUE SE PRECISE SI LOS PARLAMENTARIOS ANDINOS SUPLENTE DEBEN ESTAR SUJETOS AL MISMO RÉGIMEN DE RETRIBUCIÓN CORRESPONDIENTE A LOS PARLAMENTARIOS ANDINOS TITULARES

Señor Presidente:

Por Oficio N° 004- 06-TV-LCT-CR, de 11 de Agosto del 2006, cursado por la Tercera Vicepresidencia del Congreso de la República, se solicita opinión a la Comisión de Constitución y Reglamento respecto de la propuesta planteada por los Parlamentarios Andinos Suplentes, la que formula la sustitución del segundo párrafo del artículo 100 del Reglamento del Congreso y la supresión de los últimos tres párrafos del artículo 101 del mismo cuerpo legal, referidos al Régimen de los Parlamentarios Andinos Suplentes.

I.- OBJETO DE LA CONSULTA

Se solicita que se precise si los Parlamentarios Andinos Suplentes debieran estar sujetos al mismo régimen de retribución que los Parlamentarios Andinos Titulares.

II.- ANÁLISIS DE LA CONSULTA

La Comisión de Constitución y Reglamento absuelve la consulta que se solicita al amparo de lo dispuesto en el artículo 71° del Reglamento del Congreso, que confiere a las Comisiones Ordinarias la potestad de absolver consultas especializadas.

La propuesta referida propone modificar el reglamento a fin de que los Parlamentarios Andinos Suplentes gocen del mismo régimen de retribución del que gozan los Parlamentarios Andinos Titulares. Se argumenta que la calidad de "suplentes" de los referidos parlamentarios no debe ser equiparada a la calidad de "accesitarios" pues son conceptos diferentes.

En este sentido debemos indicar que:

1.- La palabra accesitario proviene de *accesit*, término latino que se emplea en el ámbito jurídico para referirse al individuo que en una elección ha obtenido

mayor número de votos, después del que resultó elegido¹. La denominación accesitario o suplente se le da a aquellos que reemplazan, o suplen, a los titulares en caso de ausencia o impedimento circunstancial². En consecuencia, los términos "accesitario" y "suplente" pueden ser usados indistintamente para referirse a aquel que reemplaza al elegido en caso de ausencia definitiva o temporal, por ser el inmediato siguiente a éste en el voto preferencial de la misma lista.

2.- Los Parlamentarios Andinos Suplentes son miembros del Parlamento Andino. En el último proceso electoral de abril del año 2006, los mencionados representantes obtuvieron sus cargos al ser elegidos de manera directa, universal, libre y secreta. Fueron proclamados y acreditados por el Jurado Nacional de Elecciones, cuentan con el registro de su credencial en la Oficialía Mayor del Congreso y juraron el cargo ante el Congreso de la República.

3.- Sin embargo, esta afirmación no debe ser interpretada en el sentido que les corresponden iguales prerrogativas y derechos que a los titulares mientras no se encuentren ejerciendo la función de suplencia. (Pues esto nos llevaría a sostener que se encuentran facultados de recibir una retribución por un servicio que no realizan, lo que no se ajusta a los tratados sobre la materia ni a la legislación interna).

4.- Para efectos del presente análisis debemos precisar cual es la participación de los Parlamentarios Andinos de acuerdo a las normas supranacionales pertinentes, ratificadas por nuestro país. En el Parlamento Andino, el ordenamiento jurídico respecto al régimen de suplencias está contenido en el Tratado Constitutivo, el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales³ y el Reglamento General del Parlamento Andino.

El artículo 6 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino señala, sobre sus miembros principales y suplentes, que **cada Representante tendrá un primero y segundo suplente que lo sustituirá en ese orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva**. Sobre los suplentes precisa que serán elegidos en las mismas fechas y formas, y por periodo igual al de los Representantes Titulares.

Asimismo, el artículo 3 del el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, en concordancia con el mencionado artículo 6 y desarrollando el artículo 2 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1997⁴ indica

¹ Accésit. Término latino que se emplea par indicar al individuo que en una elección ha obtenido mayor número de votos, después del que resultó elegido. Ejemplo: Si habiendo habido diez votantes, hay siete votos a favor de un individuo, dos a favor de otro, y uno a favor de un tercero; resulta elegido el que obtuvo siete; y el que ha obtenido dos, se dice que obtuvo el *accesit*, lo que equivale a decir que es el individuo que más se acerca al elegido. Francisco García Calderón. Diccionario de la Legislación Peruana

² *Accesit*.- Accesitario. Suplente. Denominación que se asigna a los Congresistas que en las elecciones de la Junta Directiva obtienen segunda votación. Reemplazan a los titulares en caso de ausencia o impedimento circunstancial. También al ciudadano, de la misma lista, que en las elecciones parlamentarias obtiene el mayor número de votos después del elegido. Cuando por fallecimiento o sentencia efectiva por los tribunales se produce la vacancia, *accesit* asume el cargo. Mario Escudero Vega. Hermenéutica Parlamentaria.

³ Ambos suscritos por el Perú el 31 de marzo de 1998.

⁴ Tratado Constitutivo del Parlamento Andino

Artículo 2. El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por Representantes elegidos por Sufragio Universal y Directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional, que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.

que: "En cada País Miembro se elegirán cinco (5) Representantes Titulares al Parlamento Andino. Cada Representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por períodos iguales al de los Representantes Titulares".

Ambos dispositivos señalan claramente que los miembros suplentes entrarán a realizar funciones sólo en los casos de ausencia temporal o definitiva del titular.

5.- Por otro lado, con la finalidad de precisar la participación de los miembros suplentes en los distintos Órganos Colegiados del Parlamento Andino debemos recurrir al Reglamento General del Parlamento Andino, el mismo que en diversos artículos norma las oportunidades y modos en que los mismos reemplazarán a los titulares.

De acuerdo al artículo 11 del Reglamento⁵, la Asamblea General, órgano supremo y de conducción del Parlamento Andino, está conformada por los 5 Parlamentarios Andinos Titulares de cada País Miembro (25 en total), precisando que cada titular tendrá un primer y segundo suplentes quienes asumirán la titularidad en ese orden y **ante la ausencia o impedimento del Representante Titular**.

Acerca de la Mesa Directiva, el artículo 16⁶ indica que la **elección de sus integrantes** se hará por la Asamblea y entre los **miembros titulares**. Acerca de la conformación de las Comisiones Principales, Extraordinarias y Ad-Hoc, el criterio que se sigue es el mismo⁷.

Respecto de las obligaciones y derecho de membresía de las referidas comisiones, el artículo 28 del Reglamento⁸ indica que todo miembro del

En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la Elección Directa, el Parlamento Andino estará conformado por cinco Representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.

La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia.

⁵ Artículo 11.- La Asamblea General es el Órgano supremo de conducción y toma de decisiones del Parlamento Andino. Está conformada por los veinticinco Parlamentarios Andinos que actúan como Principales; esto es, cinco Representantes por cada País Miembro. Cada Parlamentario Andino titular tendrá un primer y un segundo suplentes, quienes asumirán la titularidad en ese orden ante la ausencia o impedimento del Representante titular.

⁶ Artículo 16.- La Mesa Directiva es el Órgano colegiado de orientación, coordinación, dirección, ejecución y supervisión de los actos que emanan de la Asamblea General, correspondiéndole dirigir al Parlamento Andino.

Los Miembros de la Mesa Directiva serán elegidos por la Asamblea para un período de dos años, salvo que durante el mismo cese la representación parlamentaria de los Miembros en su país, caso en el cual se procederá a la respectiva elección, de entre los Miembros Titulares, de un sustituto de la misma nacionalidad a efectos de completar el período del Miembro cesante.

Estará integrada por un (1) Presidente; cuatro (4) Vicepresidentes de nacionalidad diferente entre sí; y el Secretario General, con derecho a voz.

Los Vicepresidentes se elegirán, de manera sucesiva, por país, en orden alfabético y numérico. En ausencia temporal o definitiva del Presidente, lo reemplazará el Primer Vicepresidente; y en defecto de éste, lo hará el Segundo Vicepresidente y así sucesivamente. Cuando un Vicepresidente actúe como Presidente, tendrá las mismas atribuciones y obligaciones que éste.

La Mesa Directiva, una vez finalizado su período, actuará en funciones prorrogadas, de pleno derecho, hasta que se elija y se posea la nueva.

⁷ Artículo 25.- Cada Comisión Principal está conformada por un Representante titular de cada País Miembro. Los integrantes de las Comisiones Principales serán nombrados por la Mesa Directiva, previo acuerdo de los Parlamentarios Andinos de cada una de las delegaciones, por un período de dos años, siendo posible la reelección. Si este mandato cesara en forma anticipada, será sustituido por el respectivo suplente o el nuevo Representante titular de la misma nacionalidad.

⁸ Artículo 28.- Es obligación y derecho de todo Parlamentario Andino formar parte de alguna de las Comisiones Principales, pudiendo también integrar las Comisiones Extraordinarias y las Ad-Hoc. Todo Miembro titular de una Comisión tiene derecho a voz y voto, y todo Representante, titular o suplente, puede asistir, con voz, a las deliberaciones de otra Comisión de la cual no sea Miembro.

Parlamento Andino debe y puede formar parte de alguna de las referidas comisiones en las que, mientras sea miembro titular de las mismas, tendrá voz y voto. Todo parlamentario andino, ejerciendo la función de titular o ejerciendo la suplencia, puede asistir, únicamente con derecho a voz, a las deliberaciones de una Comisión a la cual no pertenece. Asimismo, indica el dispositivo que los miembros de las comisiones tienen la **obligación de asistir a las reuniones a las que han sido convocados, sea personalmente o a través de sus respectivos suplentes.**

En cuanto al desarrollo de las sesiones de los periodos ordinarios y extraordinarios, el mismo cuerpo legal señala en su artículo 47⁹ que es responsabilidad de los Parlamentarios Andinos asistir obligatoriamente a las sesiones de los periodos ordinarios o extraordinarios de los Órganos Colegiados, **sea personalmente o, solo en casos excepcionales y encontrándose debidamente acreditados, a través de sus respectivos suplentes.**

Con el mismo criterio, el artículo 53 del Reglamento¹⁰, indica que los Vicepresidentes o Jefes de Delegaciones deberán notificar a la Secretaría General (con una semana de anticipación al periodo de sesiones), los nombres de los parlamentarios andinos titulares y suplentes que participarán tanto en la Asamblea como las distintas Comisiones; entendiéndose ello en el sentido de que se enviarán los nombres de los titulares, y en caso de la imposibilidad de éstos de asistir, los de sus respectivos suplentes.

Respecto de la instalación, asistencia y reemplazos en las sesiones, el artículo 71¹¹ precisa **que sólo en el caso de que un Representante titular no asista a las sesiones del Parlamento sin causa justificada ante la Presidencia, el Representante Suplente podrá incorporarse por derecho propio, y si el Suplente Primero faltase, lo reemplazará el Segundo Suplente.**

Por ello, interpretando en forma sistemática los referidos dispositivos podemos apreciar que el criterio de participación aplicable a los representantes suplentes no responde a lo alternativo, sino con lo condicional pues su presencia en los

Asimismo, los Miembros de las Comisiones tendrán la obligación de asistir a las reuniones a las cuales han sido convocados, sea personalmente o a través de sus respectivos suplentes. En caso de tres ausencias injustificadas, el Secretario General informará a la Mesa Directiva para los efectos legales correspondientes.

Los gastos de transporte y viáticos correrán a cargo de su propio Congreso o Representación Parlamentaria.

⁹ Artículo 47.- Es responsabilidad de los Parlamentarios Andinos asistir obligatoriamente a las sesiones de los periodos ordinarios o extraordinarios de los Órganos Colegiados, sea personalmente o a través de sus respectivos suplentes. Deberán involucrarse y participar en el cumplimiento de las atribuciones concedidas por el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena y en el seguimiento de las Directrices Presidenciales, los Reglamentos y demás normas internas del Parlamento Andino.

En el caso excepcional de inasistencia de un Parlamentario principal, será reemplazado por su respectivo suplente, debidamente acreditado.

¹⁰ Artículo 53.- Los Vicepresidentes o Jefes de Delegaciones notificarán a la Secretaría General, con una semana de antelación al Periodo de Sesiones, los nombres de los Parlamentarios titulares y suplentes que participarán tanto en Asamblea como en sus respectivas Comisiones en dicho periodo, de conformidad con el artículo 6 del presente Reglamento.

¹¹ Artículo 71.- Al inicio de cada sesión y sin necesidad de llamar públicamente a lista, el Secretario verificará la asistencia de los Parlamentarios Andinos e informará al Presidente sobre el quórum. Si hubiere quórum reglamentario, el Presidente declarará instalada la sesión. Cuando un Representante no asista a las sesiones del Parlamento sin causa justificada ante la Presidencia, el Representante Suplente podrá incorporarse por derecho propio. Si el Suplente Primero faltase, lo reemplazará el Segundo Suplente.

órganos del Parlamento Andino se encuentra supeditada a la ausencia o impedimento del titular o principal.

6.- Es pertinente agregar que todas las normas supranacionales mencionadas deben encontrarse en perfecta concordancia con el ordenamiento jurídico interno.

Al respecto, el mencionado Reglamento indica que todo lo referido a la conformación del Parlamento Andino y a la elección de sus miembros se hará en concordancia con el derecho comunitario y la legislación interna de cada país¹². En el mismo sentido, el artículo 4 del Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales, señala que en tanto se establezca un Régimen Electoral Uniforme, el Sistema de Elección de los representantes Titulares y Suplentes ante el Parlamento Andino, se regirá de acuerdo a la legislación interna de cada País Miembro.

7.- Nuestra legislación otorga la categoría de funcionarios públicos a los Parlamentarios Andinos pues han sido electos por sufragio directo y universal. Es así que la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175, en su artículo 4 clasifica al personal del empleo público de la siguiente manera:

“ 1. Funcionario público.- El que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, representa al Estado o a un sector de la población, desarrolla políticas del Estado y/o dirige organismos o entidades públicas.

El Funcionario Público puede ser:

a) De elección popular directa y universal o confianza política originaria.

(...)”

La referida norma al enumerar las obligaciones de los empleados públicos da cuenta de que:

“ Todo empleado está sujeto a las siguientes obligaciones:

(...)

b) Prestar los servicios de forma exclusiva durante la jornada de trabajo, salvo labor docente, la cual podrá ser ejercida fuera de la jornada de trabajo.

(...)”.

¹² Artículo 5.- El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los Pueblos de la Comunidad Andina. Son elegidos por sufragio universal y directo, según el procedimiento establecido por el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo original del Parlamento Andino y el Protocolo Modificatorio al Tratado Constitutivo, así como en el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes y de conformidad con el derecho comunitario y la legislación interna de cada país.

De otro lado, el Reglamento del Congreso, acerca del régimen de suplencias de los Parlamentarios Andinos, en su artículo 100º precisa que:

“(…)

Los suplentes sólo tienen derecho a retribución económica en la medida en que se hace efectivo el reemplazo del titular y por la parte proporcional a la duración de la suplencia.

(…)”.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el artículo 101 del referido cuerpo legal indica que:

“(…)

Mientras los suplentes no ejerzan el cargo en sustitución de los titulares no están sujetos a incompatibilidades ni impedimentos”.

A través de una interpretación sistemática de las normas mencionadas podemos observar que la ley especial, haciendo una excepción, regula el régimen de los miembros suplentes a fin de que estos, mientras no se desempeñen en forma efectiva como funcionarios públicos, no se encuentren sujetos a las incompatibilidades propias del cargo.

Los suplentes sólo podrán recibir una retribución económica en atención al ejercicio efectivo del cargo.

III. CONCLUSIONES¹³

- 1.- Los Parlamentarios Andinos Suplentes son miembros electos del Parlamento Andino pues han obtenido sus cargos a través del sufragio directo y universal de los ciudadanos del Perú.
- 2.- La condición de electos de los Miembros Suplentes no les otorga las mismas prerrogativas y derechos que poseen los Parlamentarios Andinos Titulares, en lo referente al Régimen de Retribuciones.
- 3.- La participación de los Representantes Suplentes en los Órganos del Parlamento Andino se encuentra condicionada a la ausencia o impedimento del miembro Titular.
- 4.- Los Parlamentarios Andinos Suplentes sólo podrán tener derecho a una retribución económica en la medida en que el reemplazo del titular se haga efectivo, pues es a partir de ese momento que se encuentran ejerciendo la función pública.

¹³ La presente Opinión Consultiva ha tenido en consideración la interpretación sistemática de la normatividad supranacional e interna pertinente. Cabe señalar que este informe representa sólo una opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, por lo tanto no tiene carácter vinculante en concordancia con el inciso 1 del artículo 120 de la Constitución Política del Perú.



PASTOR VALDIVIESO, AURELIO
PRESIDENTE



MAYORGA MIRANDA, VÍCTOR
VICEPRESIDENTE



GALARRETA VELARDE, LUIS
SECRETARIO



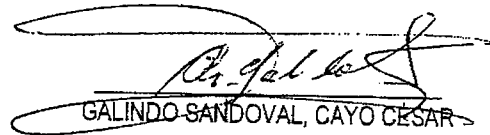
BEDOYA DE VIVANCO, JAVIER



ESTRADA CHOQUE ALDO

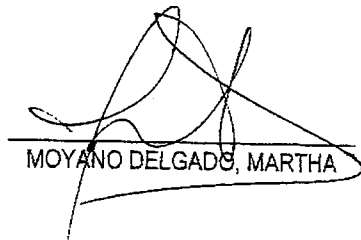


FUJIMORI FUJIMORI, SANTIAGO

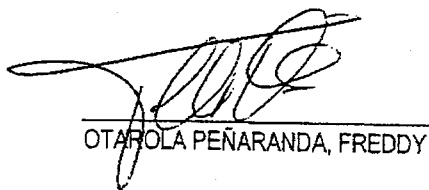


GALINDO SANDOVAL, CAYO CÉSAR

GARCÍA BELANDE VÍCTOR ANDRÉS



MOYANO DELGADO, MARTHA

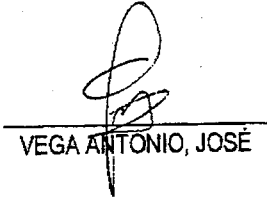


OTÁROLA PEÑARANDA, FREDDY

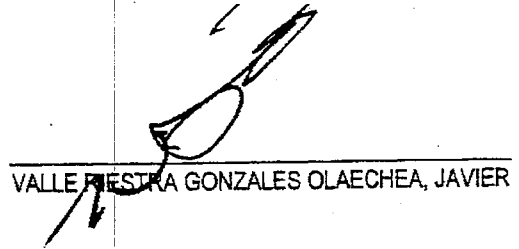
REBAZA MARTEL, ALEJANDRO



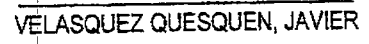
TORRES CARO, CARLOS



VEGA ANTONIO, JOSÉ



VALLE PIÑERA GONZALES OLACHEA, JAVIER



VELASQUEZ QUESQUEN, JAVIER

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

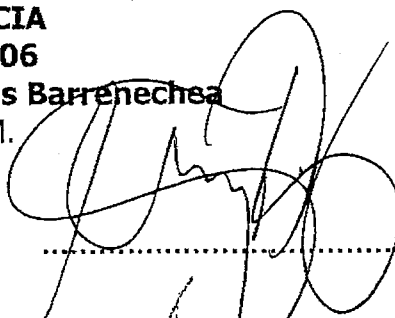
ASISTENCIA

12.09.2006

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea

9.00 A.M.

1.- PASTOR VALDIVIESO, AURELIO
PRESIDENTE



0850 am

2.- MAYORGA MIRANDA, VÍCTOR
VICEPRESIDENTE



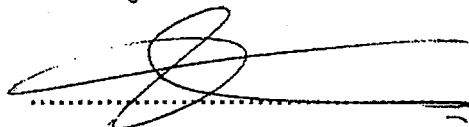
3.- GALARRETA VELARDE, LUIS
SECRETARIO

MIEMBROS

4.- BEDOYA DE VIVANCO, JAVIER



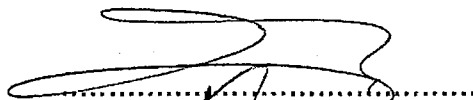
5.- ESTRADA CHOQUE ALDO



6.- FUJIMORI FUJIMORI, SANTIAGO



7.- GALINDO SANDOVAL, CAYO CÉSAR



8.- GARCÍA BELANDE VÍCTOR ANDRÉS




9.- OTAROLA PEÑARANDA, FREDDY




10.- MOYANO DELGADO, MARTHA



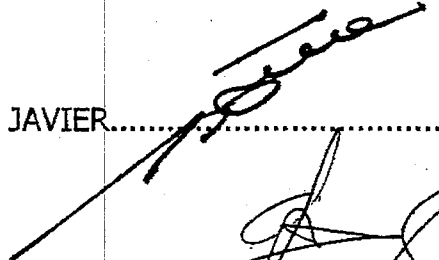
11.- REBAZA MARTEL, ALEJANDRO



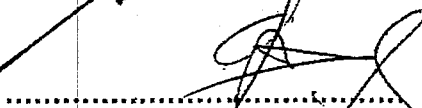
12.- TORRES CARO, CARLOS



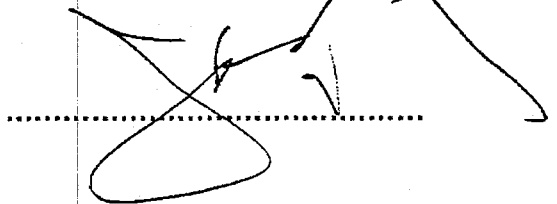
13.- VALLE RUESTRA GONZALES OLAECHEA, JAVIER



14.- VEGA ANTONIO, JOSÉ



15.-VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER



MIEMBROS ACCESITARIOS

1.-CANCHAYA SÁNCHEZ, ELSA

.....

2-CASTRO STAGNARO, RAUL EDUARDO

.....

3-DEL CASTILLO GALVEZ, JORGE

.....

4.-LESCANO ANCIETA, YONHY

.....

5.- ORDOÑEZ SALAZAR, JUVENAL UBALDO

.....

6.-REYMUNDO MERCADO, EDGAR

.....

7.-VARGAS FERNÁNDEZ JOSE

.....

Lima, 12 Setiembre 2006