

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

OPINIÓN CONSULTIVA 02-2022-2023-CCR/CR

Señor presidente:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, un pedido del Pleno del Congreso de la República, por el cual solicita se emita una opinión consultiva respecto al cambio de integrantes y de la presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria, vía cuestión de orden, aprobada por el Pleno del Congreso en su sesión del 15 de setiembre de 2022.

La presente opinión consultiva fue aprobada por **MAYORÍA** en la Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 8 de noviembre de 2022, contando con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Cavero Alva, Aguinaga Recuenco, Alegría García, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Tudela Gutiérrez, Valer Pinto, Elías Ávalos, Luque Ibarra (con reserva), Alva Prieto (en reemplazo del congresista López Ureña) y Paredes Piqué (en reemplazo de la congresista Pablo Medina); del voto en contra de los congresistas Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Paredes Gonzales y Tacuri Valdivia; y de la abstención del congresista Aragón Carreño y Cutipa Ccama.

1. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de setiembre de 2022, ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio **946-2022-2023-ADP-D/CR**, dirigido por el Oficial Mayor José Francisco Cevasco Piedra, mediante el cual hace de conocimiento que el Pleno del Congreso de la República, en su sesión realizada el 15 de setiembre de 2022, acordó, vía cuestión de orden, que se remita a esta comisión la consulta respecto al cambio de integrantes y de la presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria, aprobada en su sesión del 15 de setiembre de 2022.

2. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Teniendo en cuenta lo solicitado por el Pleno del Congreso, la opinión consultiva explicará respecto al cambio de integrantes y de la presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria. Ello de conformidad a lo requerido en la Cuestión de Orden del Pleno del Congreso, aprobado en su sesión del 15 de setiembre 2022.

3. MARCO JURÍDICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

“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.”

REGLAMENTO DEL CONGRESO

Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación

“Artículo 34. Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas.

El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio, con excepción de la Comisión de Inteligencia que se elige por todo el período parlamentario. El cuadro es propuesto por el Presidente, previo acuerdo del Consejo

Directivo. En su conformación, tanto de miembros titulares y accesitarios, se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios.

Para este fin, los Grupos Parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones, con indicación de los miembros titulares y accesitarios y el orden sucesivo en que éstos reemplazarán a los primeros. No son admisibles las suplencias para el ejercicio de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión.

En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de las directivas de las Comisiones respeta la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que componen el Congreso. La distribución de los Congresistas en las mismas se racionaliza de modo que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva. Está exenta de esta regla la participación en Comisiones protocolares o ceremoniales”.

[...]

Clases de Comisiones

“Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias [...]

b) Comisiones de Investigación; encargadas del estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento en aplicación del artículo 97 de la Constitución Política. Gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en dicha norma constitucional y el presente Reglamento.

c) Comisiones Especiales; constituidas con fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con comisiones del Gobierno, según acuerde el Pleno a propuesta del Presidente del Congreso

d) Comisión de Ética Parlamentaria; encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética”.

Organización

“Artículo 36.

Los miembros de las Comisiones eligen de su seno a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que las componen. También puede participar en el acto electoral el miembro accesorio que reemplace, por ausencia, al miembro titular. El acto de elección será convocado y presidido por el miembro de mayor edad. La elección se realiza dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del cuadro de Comisiones por el Pleno del Congreso. Del acto electoral se levanta un Acta, copia de la cual será entregada al Presidente y al Oficial Mayor.

Si por cualquier motivo, la elección no se lleva a cabo dentro del plazo establecido, la Mesa Directiva debe convocar la elección y designar a quien deba presidir el acto. El Plan de Trabajo de la Comisión debe tomar en cuenta la Agenda Legislativa aprobada por el Pleno del Congreso y responder al acuerdo de los distintos Grupos Parlamentarios representados en la Comisión”.

[...]

CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA

“Artículo 8.

En el Congreso de la República funciona una Comisión de Ética Parlamentaria encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le interpongan y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el presente Código”.

“Artículo 9.

La Comisión de Ética Parlamentaria está integrada por no menos de siete Congresistas, respetándose los criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios. El Presidente del Congreso propondrá al Pleno los candidatos, siendo la duración del mandato de los Congresistas, dos años. Los miembros de la Comisión pueden ser reelectos consecutivamente una sola vez.

Los miembros de la Comisión de Ética se abstienen, bajo responsabilidad, de conocer e intervenir en aquellos casos en que tengan interés directo o indirecto en el resultado de la denuncia”.

4. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

4.1. Sobre la integridad y la Comisión de Ética Parlamentaria

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Congreso de la República es un órgano político colegiado, conformado por ciento treinta congresistas que con la finalidad de optimizar funciones y alcanzar sus objetivos institucionales, se organizan en comisiones bajo los criterios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia, siendo que la distribución de las directivas de la comisiones se respeta la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que componen el Congreso.

La Constitución Política, esta vez en su artículo 94 refiere que el Congreso de la República elige a sus representantes ante la Comisión Permanente y demás Comisiones, precisando sobre ello el artículo 35 del Reglamento del Congreso que señala la existencia de cuatro tipos de comisiones parlamentarias conforme el siguiente detalle:

- a) Comisiones ordinarias
- b) Comisiones de investigación
- c) Comisiones especiales
- d) Comisión de Ética Parlamentaria

Con relación a esta última, la Comisión de Ética Parlamentaria según el literal d) del artículo 35 del Reglamento del Congreso refiere que es la “[...] encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética”.

Por otro lado, el Código de Ética Parlamentaria regula el funcionamiento, conformación, y duración de mandatos, del cual cabe destacar el artículo 8 que refiere “[...] En el Congreso de la República funciona una Comisión de Ética Parlamentaria encargada de promover la Ética Parlamentaria” mientras que el artículo 9 refiere en específico “[...] El Presidente del Congreso propondrá al Pleno los candidatos, siendo la duración del mandato de los Congresistas, dos años”.

4.2. Sobre los Grupos Parlamentarios y la pluralidad democrática

Con relación a los grupos parlamentarios según el artículo 37 del Reglamento del Congreso los define como el “[...] conjunto de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines [...] además para su conformación se requiere contar con un mínimo de cinco congresistas, en caso de no lograrlo, los congresistas serán considerados como grupo parlamentario especial, sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley. Conforme el mismo cuerpo normativo, en el numeral 4 del artículo 37 refiere que los Grupos Parlamentarios aprueban un reglamento interno que garantiza el debido procedimiento, en caso de que un congresista miembro termine siendo sancionado por su Grupo Parlamentario. Por otro lado, el numeral 6 del mismo artículo refiere como una de las funciones de los Grupos Parlamentarios “[...] propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas [...].

En vista a lo expuesto, el Reglamento del Congreso reconoce la importancia de los Grupos Parlamentarios, como instrumentos que permiten confluir esfuerzos de una agrupación política que logra obtener representación en el Parlamento, pues es por medio de estos, que los congresistas pueden ejercer plenamente sus funciones, y que para el caso que nos convoca, sobre estos recae la función de proponer candidatos a las comisiones parlamentarias, de tal forma que el artículo 34 del Reglamento del Congreso refiere que la conformación de las comisiones, tanto de miembros titulares como accesitarios, se garantiza en lo posible las propuestas de los diversos Grupos Parlamentarios, respetando para ello los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia.

En el orden de las ideas expuestas podemos concluir que los Grupos Parlamentarios son una manifestación de la pluralidad democrática, lo que se concretiza en la conformación de las comisiones parlamentarias, entre ellas la Comisión de Ética, las que se conforman a razón de las propuestas remitidas por los Grupos Parlamentarios bajo los criterios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad, aunado a ello, la pertenencia y conformación de las comisiones parlamentarias, en especial la Comisión de Ética es un tema de especial relevancia para el Congreso, debido a que no podría considerarse como una temática privativa de un Grupo Parlamentario, como bien podría pensarse con otro tipos de comisiones, sino por el contrario, del Congreso de la República en su integridad conforme pasaremos a desarrollar.

4.3. Sobre la permanencia de la presidencia, vicepresidencia, secretaria y demás miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria

Es de verse que conforme la Constitución Política, las comisiones parlamentarias cuentan con relevancia constitucional, obedeciendo su clasificación a las funciones que realizan: comisiones ordinarias, de investigación, especiales y de ética, sobre esta última, tiene una especial relevancia, pues promueve la ética entre los congresistas, así como investiga y sanciona todo acto contrario a la misma. Por lo expuesto, cabría preguntarnos **¿resulta contrario al Reglamento del Congreso la posibilidad de cambios en la conformación de los miembros y presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria?**

Para dar respuesta, debemos tener claro que el Código de Ética Parlamentaria es parte integrante del Reglamento del Congreso, ello conforme se desprende de la parte introductoria de dicho cuerpo normativo que *in fine* señala: “[...] el presente Código forma parte del Reglamento del Congreso de la República y su cumplimiento da lugar a las sanciones previstas por él”¹. De allí se evidencia, que mientras las comisiones ordinarias, de investigación y especiales es de aplicación lo previsto en el Reglamento del Congreso, para la Comisión de Ética de Parlamentaria, será de aplicación preferente lo regulado en el Código de Ética.

Por lo que teniendo en consideración ello, estamos en la posibilidad de dar respuesta a la opinión consultiva requerida por el Pleno del Congreso respecto al cambio de integrantes y de la presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria:

4.3.1. Sobre la permanencia de los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria

El Reglamento del Congreso en su artículo 36 primer párrafo hace referencia que “Los miembros de las Comisiones eligen de su seno a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que las componen [...]”, lo cual deberá leerse a la luz de lo prescrito en el Código de Ética, que en su artículo 9 primer párrafo señala: “La Comisión de Ética Parlamentaria está integrada por no menos de siete Congresistas, respetándose los criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios. El presidente del Congreso propondrá al Pleno los candidatos,

¹ Código de Ética Parlamentaria.

siendo la duración del mandato de los Congresistas, dos años. Los miembros de la Comisión pueden ser reelectos consecutivamente una sola vez [...]”.

En este orden de ideas podemos observar con meridiana claridad que la permanencia de los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria es de dos años, ello en razón que la duración en el mandato refuerza la imparcialidad en el cumplimiento de los fines que la Comisión exige, máxime cuando dicha comisión tiene entre sus funciones investigar y sancionar conductas contrarias a la ética, de tal forma que las decisiones y votos que se emitan al interior del mismo, predomine el criterio de conciencia de los parlamentarios que lo conforman, y no de las fuerzas políticas que lo convocan, pensar lo contrario podría propiciar que sus miembros pudieran responder a intereses de los Grupos Parlamentarios a los cuales pertenecen, y no a los hechos y pruebas que obran en las investigaciones que realizan, esta garantía en la permanencia de funciones refuerza la institucionalidad en una de las labores parlamentarias más delicadas, como es la de investigar y sancionar conductas contrarias a la ética, y lo cual resulta amparable para esta Comisión de Constitución y Reglamento.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta Comisión no es ajena a la práctica parlamentaria que se viene dando en el seno del Pleno del Congreso en cuanto al cambio de integrantes de la Comisión de Ética Parlamentaria e incluso de la presidencia misma, así tenemos a manera de evidencia que recientemente y en el actual periodo parlamentario la Comisión de Ética en los periodos 2020-2021 y 2021-2022 ha sufrido cambios en su conformación, conducta reiterada en periodos anteriores y propiciada por diversos Grupos Parlamentarios. Al respecto esta Comisión de Constitución y Reglamento estima que los cambios de miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria no resulta saludable, si es que se estima como virtuoso el fortalecimiento de la institucionalidad y la integridad parlamentaria, pues no resulta conveniente equiparar a una comisión ordinaria o de investigación, con la Comisión de Ética, pues esta última realiza una función *sui generis* al investigar y sancionar a miembros del propio Parlamento, y siendo que la investigación *inter pares* debe ser reforzada, la interpretación correcta del propio Código de Ética obliga a una interpretación literal de una permanencia de dos años de sus integrantes en el cumplimiento de sus funciones.

Teniendo en cuenta lo expuesto, y evidenciando que existe una indebida interpretación en la *praxis* parlamentaria del Reglamento del Congreso en cuanto a la permanencia de los integrantes de la Comisión de Ética Parlamentaria, se recomienda respetuosamente al Pleno del Congreso de la República lo siguiente: **la permanencia de los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria es de dos años, dicha permanencia contribuye a fortalecer la institucionalidad y la integridad del Congreso de la República, al dotar de mayor imparcialidad a quienes son los encargados de promover la ética parlamentaria e investigar y sancionar todo acto contrario a esta.**

4.3.2. En cuanto a la permanencia de la presidencia, vicepresidencia y secretaria de la Comisión de Ética Parlamentaria

Si bien el Código Ética Parlamentaria refiere en su artículo 9 de manera expresa que la permanencia de los miembros de la Comisión de Ética es de dos años, no existe norma expresa que refiera sobre la permanencia de la presidencia, vicepresidencia y secretaria; no obstante, del estudio sistemático del Reglamento del Congreso y del Código de Ética se desprende que si bien todas las comisiones parlamentarias guardan ciertas similitudes, estas se diferencian en atención a las funciones que asumen, así la Comisión de Ética Parlamentaria tiene una función de especial trascendencia para el Poder Legislativo, en razón que busca salvaguardar la ética y la integridad de los miembros del Congreso, lo que no es poca cosa en el actual contexto de falta de valores que agobia a todas las entidades del Estado, y que la población, como único soberano en un sistema democrático, exige.

Por ello con la finalidad de reforzar la imparcialidad en el cumplimiento de funciones, requisito esencial de toda actividad investigadora y sancionadora, la permanencia en el cargo de la presidencia, así como del resto de la mesa directiva de la Comisión de Ética contribuye a fortalecer la imparcialidad de su accionar, por lo que bajo la pertinencia de reglas de la lógica plasmadas en el aforismo latino *qui potest plus, potest minus*, de quien puede más, puede lo menos, y que aplicado al caso concreto: si la permanencia en el desempeño en el cargo para los miembros de la Comisión de Ética refuerza la institucionalidad e imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones, con mayor razón aún, esta permanencia debe estar garantizada para la presidencia, vicepresidencia y secretaria de la Comisión de Ética.

Por ello y evidenciando que existe una indebida interpretación del Reglamento del Congreso en cuanto a la permanencia de la presidencia de la Comisión de Ética (y demás miembros de la mesa directiva de la comisión) conforme la practica parlamentaria, se recomienda respetuosamente al Pleno del Congreso de la República lo siguiente: **la permanencia de la presidencia, vicepresidencia y secretaría de la Comisión de Ética Parlamentaria es de un plazo de dos años, dicha permanencia contribuye a fortalecer la institucionalidad y la integridad del Congreso de la República, al dotar de mayor imparcialidad a quienes son los encargados de promover la ética parlamentaria e investigar y sancionar todo acto contrario a esta.**

4.4. Sobre los supuestos en los que es posible el cambio de los miembros y de la mesa directiva de la Comisión de Ética Parlamentaria

Esta Comisión de Constitución y Reglamento dando respuesta al pedido de opinión del Pleno del Congreso estima que la permanencia de los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria así como de su mesa directiva es de un plazo de dos años; sin embargo, también es consiente que pudieran acontecer circunstancias insalvables en los que resulte inadmisibile la permanencia de alguno de los miembros de la comisión así como de su mesa directiva, como la imputación de conductas que afecten la idoneidad y solvencia moral, entre otras más, y que pudieran devenir en la renuncia, o expulsión del Grupo Parlamentario al cual pertenece.

Por lo expuesto si bien debe interpretarse como norma general la permanencia de los miembros y mesa directiva (presidente, vicepresidente y secretaria) por un plazo de dos años, en supuestos en los que resulte insostenible la permanencia de estos, de manera excepcional resultaría amparable su remoción, situación que debiera ser discutida y votada por el Pleno del Congreso y no por una decisión unilateral del Grupo Parlamentario al cual pertenece, pues conforme ya se ha mencionado, esta situación podría propiciar prácticas perversas como el cambiar miembros de la comisión o de la mesa directiva cuando las decisiones en las investigaciones y sanciones no se encuentren alineados a las expectativas particulares de los Grupos Parlamentarios, y que si bien ha sido una práctica parlamentaria recurrida por diversos grupos, ello no lo convierte en una interpretación jurídica válida y menos aún saludable para fortalecer la ética e integridad del Congreso de la República.

En consecuencia, el cambio de miembros de la Comisión de Ética así como de su mesa directiva constituye una excepción a la regla, y dado su carácter de excepcionalidad solo resultaría viable cuando la idoneidad y solvencia se vea seriamente afectada de tal forma que resulte insostenible su permanencia, quedando su discusión y votación a cargo del Pleno del Congreso, y no del Grupo Parlamentario proponente del congresista que se pretende cambiar, como ha venido ocurriendo, pues en la medida que la salvaguarda de la ética e integridad repercute directamente en la imagen del Parlamento ante el país, su protección es de interés de todo el Congreso, y no solo de un Grupo Parlamentario. Al respecto cabría precisar que la referida votación deberá ser por tablero y no por mano alzada, conforme los alcances del literal a) del artículo 57 del Reglamento del Congreso, ello con el propósito de dotar de mayor certeza en las votaciones y evitar posibles cuestionamientos en los resultados.

En razón de ello y evidenciando que existen razones plausibles en donde la permanencia de los miembros de la Comisión de Ética así como de su mesa directiva podría afectar seriamente los fines de promoción de la ética parlamentaria, así como de las investigaciones y sanciones contrarias a este, se recomienda respetuosamente al Pleno del Congreso de la República lo siguiente: **la permanencia de la presidencia, vicepresidencia, secretaría y demás miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria es de un plazo de dos años, excepcionalmente y ante una causa que haga insostenible la permanencia de alguno de ellos, es competencia del Pleno del Congreso la discusión y votación de su remoción y designación de su remplazo, para lo cual se tendrá en consideración de manera obligatoria la propuesta del Grupo Parlamentario del congresista removido conforme las reglas del artículo 9 del Código de Ética en cuanto criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios en la conformación de la comisión. En caso de que el removido fuera parte de la mesa directiva, será de aplicación las reglas del primer párrafo del artículo 36 del Reglamento del Congreso.**

4.5. Sobre la suficiencia constitucional de la permanencia por dos años de la presidencia, vicepresidencia, secretaria y demás miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria así como su cambio en situaciones excepcionales

Conforme hemos manifestado, la permanencia de la presidencia, vicepresidencia, secretaría y demás miembros de la Comisión de Ética es de dos años como regla

general, y de manera excepcional y ante una causa que haga insostenible la permanencia de alguno de ellos, es competencia del Pleno del Congreso la discusión y votación de su remoción y designación de su remplazo para el periodo restante, para lo cual se tendrá en consideración de manera obligatoria la propuesta del Grupo Parlamentario del congresista removido conforme las reglas del artículo 9 del Código de Ética en cuanto criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios en la conformación de la Comisión de Ética. En caso de que el removido fuera parte de la mesa directiva de la comisión será de aplicación las reglas del primer párrafo del artículo 36 del Reglamento del Congreso.

Por lo expuesto y con el propósito de evaluar la constitucionalidad de nuestra posición recordemos que el Tribunal Constitucional en reiterada y uniforme jurisprudencia ha referido que los derechos fundamentales no son absolutos sino relativos, por cuanto su goce y ejercicio están limitados por otros derechos y bienes constitucionales y, por ende, pueden ser restringidos con criterios de razonabilidad y proporcionalidad². En ese orden de ideas el test de proporcionalidad constituye un instrumento metodológico para analizar racionalidad y en consecuencia su constitucionalidad. Dicho *Test* se realiza a través de tres subprincipios:

“i) Subprincipio de idoneidad o de adecuación: De acuerdo con este, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea o capaz para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo. En otros términos, este Subprincipio supone dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo; y, segundo, la idoneidad de la medida utilizada.

ii) Subprincipio de necesidad: Significa que para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Se trata de una comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles, y en la cual se analiza, por un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo; y, por otro, su menor grado de intervención en el derecho fundamental.

² Sentencias recaídas en los Expedientes 062-2007-HC/TC (fundamento jurídico 3) y 02700-2006-HC/TC (fundamento jurídico 18).

iii) Subprincipio de proporcionalidad en *strictu sensu* (sentido estricto): Según el cual, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental³.

Teniendo en consideración los criterios de proporcionalidad procederemos al análisis de la constitucionalidad en cuanto a la permanencia de los miembros y de la mesa directiva de la Comisión de Ética por un plazo de dos años, y de manera excepcional su cambio cuando resulte insostenible su permanencia, y al respecto estimamos que:

ES IDÓNEA Y/O ADECUADA, puesto que, existe una relación de causalidad entre dotar de permanencia de dos años en el cumplimiento de funciones a los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria, así como de la mesa directiva, en la medida que refuerza la imparcialidad en la toma de decisiones de la comisión en cuanto promoción de la ética, y así como de investigación y sanción de conductas contrarias a esta, al no verse condicionada su permanencia a factores externos que podrían afectar la imparcialidad y objetividad.

ES NECESARIA, puesto que, no existe otra medida con el mismo impacto que garantice el fortalecimiento de la imparcialidad en el accionar de los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria, debido a que la permanencia en el desempeño del cargo es un requisito necesario para fortalecer la imparcialidad, y por el contrario la remoción o cambio puede contribuir a que las investigaciones y las sanciones a las cuales arriben los miembros de la Comisión de Ética se vean afectadas por aquellos que pudieran tener algún interés en el resultado de las mismas, máxime cuando el periodo de permanencia solo es de dos años tiempo prudente para dicho fin.

ES PROPORCIONAL, puesto que, se tiene como regla general la permanencia en el cargo por el plazo de dos años lo que resulta conveniente a los fines que se pretenden alcanzar, esto es, fortalecer la imparcialidad en la investigación y sanción de faltas contra la ética parlamentaria, así también y de manera

³ Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 65), referida por Landa Arroyo: 2010.

excepcional en caso se devenga insostenible la permanencia de uno de los miembros o de la mesa directiva de la comisión, el Pleno del Congreso puede evaluar su permanencia, así como disponer su cambio, teniendo en consideración los criterios de pluralidad y proporcionalidad en la conformación de las comisiones parlamentarias.

5. CONCLUSIONES

- 5.1. El Pleno del Congreso de la República es el máximo órgano deliberativo del Poder Legislativo, teniendo como marco normativo de interpretación en su accionar a la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, así como el Código de Ética Parlamentaria.
- 5.2. Las comisiones parlamentarias son instituciones de relevancia constitucional, son conformadas bajo los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad y se clasifican en comisiones ordinarias, de investigación, especiales y de ética.
- 5.3. La Comisión de Ética Parlamentaria, según su naturaleza, es una comisión *sui generis* en la medida que tiene por función promover la integridad entre los congresistas, así como investigar y sancionar todo acto contrario a la misma, teniendo como marco normativo preferente el Código de Ética Parlamentaria, y de manera supletoria, lo señalado en el Reglamento del Congreso.
- 5.4. El Código de Ética Parlamentaria es claro en la permanencia de dos años en el desempeño del cargo de los miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria, ello con la finalidad de reforzar la imparcialidad en las funciones de investigación y sanción de control ético, por lo que, con mayor razón y fuerza argumentativa, esta garantía institucional de imparcialidad alcanza a la presidencia, vicepresidencia y secretaria de la Comisión de Ética.
- 5.5. La permanencia en el desempeño de funciones tanto de los miembros de la comisión, así como de la presidencia no debe suponer un óbice ante una circunstancia insalvable como el cuestionamiento y pérdida razonable de la integridad e idoneidad, tanto de los miembros de la comisión, así como de la mesa directiva, siendo que en estos casos y de manera excepcional el Pleno del Congreso, como máximo órgano

deliberativo, es el competente para evaluar su permanencia, y de ser el caso proceder con el cambio de sus integrantes.

6. RECOMENDACIONES

La Comisión de Constitución y Reglamento conforme lo dispuesto en el artículo 59 del Reglamento del Congreso recomienda respetuosamente al Pleno del Congreso de la República considerar que:

- 6.1. La permanencia de la presidencia, vicepresidencia, secretaría y demás miembros de la Comisión de Ética Parlamentaria es de un plazo de dos años, excepcionalmente y ante una causa que haga insostenible la permanencia de alguno de ellos, es competencia del Pleno del Congreso la discusión y votación - conforme artículo 57 literal a) del Reglamento del Congreso- , de su remoción y designación de su remplazo, para lo cual se tendrá en consideración de manera obligatoria la propuesta del Grupo Parlamentario del congresista removido conforme las reglas del artículo 9 del Código de Ética en cuanto criterios de pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios en la conformación de la comisión. En caso de que el removido fuera parte de la mesa directiva será de aplicación las reglas del primer párrafo del artículo 36 del Reglamento del Congreso.
- 6.2. Dotar de contenido los procedimientos y fines afín de brindar de mayor predictibilidad al control ético parlamentario mediante modificaciones al Código de Ética, encargando dicha responsabilidad a la Comisión de Ética Parlamentaria así como a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Sala de sesiones

Lima, 8 de noviembre de 2022

Hernando Guerra García Campos
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

“Decenio de la igualdad de oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”
“Año del Bicentenario del Congreso de la República”