




# Derecho Parlamentario



ROBERTO TARAZONA PALMA  
HÉCTOR PANTIGOSO MARTÍNEZ  
YON JAVIER PEREZ PAREDES  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
YIMY REYNAGA ALVARADO



# Derecho Parlamentario

Serie

Cuadernos de capacitación parlamentaria



ROBERTO TARAZONA PALMA  
*Secretario técnico del Congreso de la República del Perú*

HÉCTOR PANTIGOSO MARTÍNEZ  
*Abogado y coordinador parlamentario de la CONFIEP*

YON JAVIER PEREZ PAREDES  
*Secretario técnico del Congreso de la República del Perú*

GIOVANNI FORNO FLOREZ  
*Secretario técnico del Congreso de la República del Perú*

YIMY REYNAGA ALVARADO  
*Especialista parlamentario del Congreso de la República del Perú*

# Derecho Parlamentario

— Primera edición —

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

© Congreso de la República del Perú, 2016

Primera edición: marzo de 2016

#### EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República

#### SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Hugo Arbieto Sarmiento, Jefe del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

#### FOTO DE CARÁTULA

Oficina de Prensa del Congreso de la República

#### DISEÑO DE CARÁTULA

Julio Infantes Vértiz, Diseñador Gráfico del Congreso de la República

#### DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Julio Infantes Vértiz, Diseñador Gráfico del Congreso de la República

Impreso en la Imprenta del Congreso de la República

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-06882

# Tabla de Contenido

PRÓLOGO	13
<b>I FUNDAMENTOS GENERALES DEL DERECHO PARLAMENTARIO</b> , <i>Roberto Tarazona Palma</i>	17
1. ANTECEDENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO	19
1.1. ORIGEN DEL PARLAMENTO	19
1.2. SIGNIFICADOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO	22
1.2.1. Significado político	22
1.2.2. Significado técnico	23
1.2.3. Significado doctrinal	24
2. CONCEPTO DEL DERECHO PARLAMENTARIO	26
2.1. DIVERSAS CONCEPCIONES DEL DERECHO PARLAMENTARIO	26
2.1.1. Concepto restringido	28
2.1.2. Concepto amplio	29
2.2. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LOS DIVERSOS REGÍMENES POLÍTICOS	32
2.2.1. Los regímenes políticos monocráticos	33
2.2.2. Los regímenes políticos parlamentarios	36
3. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO	39
3.1. FUENTES DE DIMENSIÓN NORMATIVA	41
3.1.1. La Constitución	41
3.1.2. La legislación ordinaria	42
3.1.3. Los reglamentos parlamentarios	44
3.1.4. Los acuerdos de los órganos rectores de la cámara	46
3.1.5. Los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos	47
3.2. FUENTES DE DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA	49
3.2.1. Los usos	49

3.2.2. Las prácticas	50
3.2.3. Los precedentes	51
3.2.4. Las costumbres	53
3.2.5. Los acuerdos políticos	56
3.3. FUENTES DE DIMENSIÓN AXIOLÓGICA	56
3.3.1. Los principios generales del Derecho y del Derecho Constitucional	57
3.3.2. La jurisprudencia constitucional y ordinaria	58
3.3.3. El Derecho extranjero	59
4. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO	60
4.1. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS	61
4.1.1. Principio de representación	61
4.1.2. Principio de libertad	62
4.1.3. Principio de información	64
4.1.4. Principio de igualdad	66
4.2. PRINCIPIOS ADJETIVOS	66
4.2.1. Principio de orden o control	67
4.2.2. Principio de resolución mayoritaria	68
4.2.3. Principio de oposición de las minorías	70
BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO PRIMERO	72
<b>II CONSTITUCIÓN E INCORPORACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ</b> , <i>Héctor Pantigoso Martínez</i>	75
1. SEDE INSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO PERUANO	77
1.1. SEDE INSTITUCIONAL Y DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO	77
1.2. FINALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO	79
1.3. LOS ACTOS PREVIOS A LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO	80
1.4. JUNTA PREPARATORIA	83
1.4.1. Naturaleza y objetivo	83
1.4.2. Constitución de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria	83
1.4.3. Instalación de la Junta Preparatoria	87
2. INCORPORACIÓN DE LOS CONGRESISTAS, INICIO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS Y FIN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO	90
2.1. LA INCORPORACIÓN: NATURALEZA Y PROCEDIMIENTO	90



2.2. INICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS: ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA E INSTALACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	91
BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO SEGUNDO	98
<b>III LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN PARLAMENTARIA</b> , <i>Yon Javier Pérez Paredes</i>	99
1. INTRODUCCIÓN	101
2. LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO	102
2.1. UNA MIRADA A LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO EN EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA	104
2.1.1. Servicio parlamentario	105
2.1.2. Organización parlamentaria	111
3. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA	137
3.1. DEFINICIÓN	140
3.2. CLASIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA	140
3.3. LA TRILOGÍA CLÁSICA	140
3.3.1. Función de control parlamentario	141
3.3.2. Función legislativa	154
3.3.3. La función de representación política	161
3.4. FUNCIONES CONTEMPORÁNEAS	166
3.4.1. Función administrativa	166
3.4.2. Nombramiento, remoción o ratificación de funcionarios	168
3.4.3. Función financiera	169
3.4.4. Función disciplinaria	170
3.4.5. Función prejudicial o cuasi jurisdiccional	172
CONCLUSIONES	174
BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO TERCERO	176
<b>IV EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO EN EL PERÚ</b> , <i>Giovanni Forno Florez</i>	191
1. INTRODUCCIÓN	193
1.1. DEFINICIÓN	193
1.2. CLASIFICACIÓN	194

1.3. FUNCIÓN LEGISLATIVA	194
1.4. PROCESO O PROCEDIMIENTO	198
2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO	199
2.1. DEFINICIÓN	199
2.2. VARIANTES	199
2.3. ETAPAS	202
2.4. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO	203
2.4.1. Iniciativa legislativa	203
2.4.2. Estudio en comisiones	214
2.4.3. Publicación de los dictámenes	222
2.4.4. Sustentación de los dictámenes en el Pleno	222
2.4.5. Aprobación en doble votación	223
2.4.6. Promulgación	224
2.4.7. Fe de erratas	224
3. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES	225
3.1. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	225
3.1.1. Iniciativas legislativas ciudadanas	225
3.1.2. La Ley de Presupuesto	226
3.1.3. Ley de la Cuenta General de la República	227
3.1.4. Las leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas	227
3.2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	228
3.3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE RECONSIDERACIÓN	229
3.3.1. Allanamiento	229
3.3.2. Insistencia	230
3.3.3. Nuevo proyecto	230
3.4. PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS	231
BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO CUARTO	232
<b>V ESTATUTO PARLAMENTARIO: RESTRICCIONES Y PRERROGATIVAS</b> , <i>Yimy Reynaga Alvarado</i>	235
1. INTRODUCCIÓN	237
2. ESTATUTO PARLAMENTARIO: RESTRICCIONES	241
2.1. IRRENUNCIABILIDAD DEL MANDATO	242

2.2. INCOMPATIBILIDADES	245
2.1.1. Tipos de incompatibilidades	246
2.3. PROHIBICIONES	248
3. ESTATUTO PARLAMENTARIO: PRERROGATIVAS	249
3.1. MANDATO NO IMPERATIVO	250
3.1.1. La etapa del mandato imperativo —Ancien Régime—	251
3.1.2. La etapa del mandato no imperativo —Nuevo régimen—	253
3.1.3. La etapa del Mandato no imperativo «responsable»	256
3.1.4. El mandato representativo en el Perú	260
3.2. INVOLABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN	262
3.2.1. Antecedentes	264
3.3. INMUNIDAD DE ARRESTO Y PROCESO	266
3.3.1. Fundamento	267
3.3.2. Naturaleza	267
3.3.3. Antecedentes	268
3.3.4. En el Perú	269
3.3.5. Procedimiento	271
CONCLUSIONES	274
BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO QUINTO	280



## PRÓLOGO

---

La agenda académica 2015-2016, desarrollada por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP), se ha dirigido al fortalecimiento del servicio y organización parlamentaria, coadyuvando al intercambio de conocimientos. Para este efecto se utilizó la formación online (e-learning), plataforma que hemos obtenido en mérito al Convenio existente entre el Congreso de la República y la Fundación CEDDET de España. De esta manera hemos buscado el conocimiento donde se encuentre y lo ponemos a disposición de quien lo requiere.

Este desafío no fue fácil y por eso agradecemos el valioso apoyo del Oficial Mayor, Hugo Rovira Zagal, y el Director General Parlamentario, Javier Ángeles Illmann, por su acompañamiento y compromiso personal en todas las actividades académicas diseñadas y puestas en marcha por el equipo del CCEP.

Es importante mencionar que la presente publicación se convierte en la primera de su género, ya que iniciamos con la SERIE DE CUADERNOS DE CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA, y en esta ocasión se trata de una compilación de los contenidos de los cinco módulos que conforman el Curso online Internacional “El Derecho Parlamentario” (primera edición), resultado de un estudio con rigor académico y del compromiso institucional de los secretarios técnicos y profesionales especialistas en el quehacer parlamentario, quienes dictaron el referido curso del 30 de noviembre de 2015 al 31 de enero de 2016.

En el capítulo I, “Fundamentos generales del Derecho Parlamentario”, Roberto Tarazona Palma, secretario técnico del Congreso de la República, desarrolla la base teórica y ejemplos prácticos sobre los principales fundamentos del Derecho Parlamentario en general y, en particular, del Derecho Parlamentario peruano. Incide especialmente en los principales antecedentes, concepto y alcances del Derecho Par-

lamentario, así como en su influencia en los diversos regímenes políticos desde una óptica de la teoría tridimensional del Derecho.

En el capítulo II, “Constitución e Incorporación en el Congreso de la República del Perú”, Héctor Pantigoso Martínez, abogado y coordinador parlamentario de la CONFIEP, muestra los principales alcances de las partes pertinentes del Reglamento del Congreso que regulan la instalación del Congreso de la República y la incorporación de los congresistas electos al mismo. El autor hace un recorrido por las siguientes etapas: Incorporación y Presentación de las listas; Constitución de la Mesa Electoral; Votación y escrutinio; Proclamación, juramento y toma de posesión de cargos; y, finalmente, la comunicación oficial de los resultados a las principales autoridades del país.

En el capítulo III, “La Organización y Función Parlamentaria”, Yon Javier Pérez Paredes, secretario técnico del Congreso de la República, se enfoca en la organización de los principales parlamentos de América Latina, analiza su evolución y el aporte de los órganos que integran la estructura organizativa del Parlamento. Asimismo, el autor estudia los tipos de representación que adopta la función parlamentaria en los parlamentos del presente siglo y discute sobre las nuevas perspectivas para ampliar el alcance y contenido de la función parlamentaria.

En el capítulo IV, “El Procedimiento Parlamentario en el Perú”, Giovanni Forno Flórez, secretario técnico del Congreso de la República, expone el procedimiento mediante el cual se desarrolla una de las principales funciones del parlamento moderno: el procedimiento legislativo. En ese sentido, se exponen las características generales del procedimiento legislativo ordinario, con todas sus particularidades.

En el capítulo V, “Estatuto Parlamentario: Restricciones y Prerrogativas”, Yímy Reynaga Alvarado, especialista parlamentario del Congreso de la República, describe los alcances y límites del Estatuto Parlamentario, como un régimen especial que reconoce, limita y protege el ejercicio representativo de los parlamentarios. De la misma forma, detalla los antecedentes y la naturaleza de las prerrogativas parlamentarias que asisten a los legisladores en los congresos.

Cabe hacer una breve mención al éxito del curso online que ha sido la base para la presente publicación, pues se ha contado con la participación de profesionales de parlamentos extranjeros como Argentina, Chile, Costa Rica, Paraguay y República Dominicana, lo cual contribuyó a ofrecer una visión más amplia y comparativa de los diversos asuntos que ocupan el Derecho Parlamentario.

Adicionalmente, debe señalarse que también participaron profesionales de entidades públicas y privadas que cuentan con un Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Congreso de la República, lo que nos permitió contar con la perspectiva de profesionales externos a la función y servicio parlamentario.

Coincidimos con lo expuesto por Fernando Santaolalla López, al definir al Derecho Parlamentario como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.

Por otro lado, León Martínez Elipe señala que “El Derecho Parlamentario debe saber adaptarse a las exigencia de las Asambleas, las cuales se guían por motivos políticos en constante evolución. De tal forma que el ordenamiento parlamentario es esencialmente flexible, dinámico, espontáneo y no se acomoda fácilmente a la rigidez y formalismo que impone la ley.”

En ese orden de ideas, el interés por el estudio del Derecho Parlamentario ha motivado la publicación de esta obra, que busca contribuir al conocimiento del aprendizaje del proceso legislativo y las funciones esenciales del Parlamento. Por ello, reiteramos a los autores de esta obra nuestro reconocimiento y agradecimiento por el invaluable apoyo académico y por permitirnos compartir estudios especializados en la hermenéutica parlamentaria.

PABLO LEVANO VELIZ

Jefe del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios





# Parte I



## FUNDAMENTOS GENERALES DEL DERECHO PARLAMENTARIO



**ROBERTO TARAZONA PALMA**  
*Secretario técnico del  
 Congreso de la República del Perú*

**SUMARIO:**

---

1. Antecedentes del Derecho Parlamentario.- 1.1. Origen del Parlamento.- 1.2. Significados del Derecho Parlamentario.- 2. Concepto del Derecho Parlamentario.- 2.1. Diversas concepciones del Derecho Parlamentario.- 2.2. El Derecho Parlamentario en los diversos regímenes políticos.- 3. Fuentes del Derecho Parlamentario.- 3.1. Fuentes de dimensión normativa.- 3.2. Fuentes de dimensión sociológica.- 3.3. Fuentes de dimensión axiológica.- 4. Principios del Derecho Parlamentario.- 4.1. Principios sustantivos.- 4.2. Principios adjetivos.- Bibliografía del capítulo.

## **1. ANTECEDENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO**

### **1.1. ORIGEN DEL PARLAMENTO**

El origen del Parlamento<sup>1</sup> se remonta a la Edad Media y se da, específicamente, cuando a los órganos consultivos del Rey se incorpora la representación de la burguesía, estamento que se integra en la acción política con el claro propósito

---

<sup>1</sup> El profesor peruano Enrique Bernaldes Ballesteros indica que la reserva de la palabra "Parlamento" para designar a la institución del Estado que celebra reuniones para tomar acuerdos de naturaleza política surge de la costumbre medieval practicada por el Rey, de aconsejarse con los nobles y celebrar reuniones deliberantes con ellos. Es decir, hablar entre sí y tomar acuerdos fue convirtiéndose progresivamente en una prerrogativa de un cuerpo que se reunía para decidir los destinos del reino (*Manual Parlamentario*. Primera edición. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 27).

de limitar el poder del Rey y proteger sus fueros, riquezas y propiedades de sus miembros. Así, a los representantes de la burguesía se les pedirá consentimiento para el establecimiento de nuevos impuestos o para la petición de subsidios económicos necesarios para el Monarca, quien necesitaba, por estas y otras vías, afirmar su poder en el proceso de formación de los «Estados nacionales».

Diversos autores coinciden en señalar que aquí se encuentra el fundamento del origen del Parlamento en las democracias occidentales, donde sus principales características consisten en perseguir el equilibrio de las fuerzas sociales, la deliberación de los intereses de la Monarquía y el requerimiento del consentimiento de los diversos estamentos para la adopción de acuerdos. Asimismo, en los Parlamentos de aquella época<sup>2</sup> se tramitaban las quejas ante el Rey sobre agravios o violaciones de fueros y no se adoptaba ninguna decisión si antes no se hubiere reparado o manifestado la intención del Monarca de repararla.

Como resulta evidente, el nacimiento del Parlamento va ligado a la limitación del poder, ya que es innegable que el conjunto de normas sustantivas y adjetivas que regulan el proceso de deliberación para obtener «el acuerdo» entre los diversos estamentos sociales y el Rey constituye un auténtico Derecho Parlamentario.

El antecedente más remoto del Parlamento se dio en Inglaterra, donde, igualmente, la necesidad del Monarca de que los tributos votados fueran efectivamente entregados determinó que en 1254 estuvieran invitados a formar parte del *Concilium* los representantes de las ciudades y de los burgos. Es así que en el año 1300 se subdividió el Parlamento inglés en dos Cámaras: la de los *lores* y la de los *comunes*, al reunirse separadamente. Es en este momento que nació el Parlamento británico, el cual ha servido de modelo al parlamentarismo continental y universal, siendo considerado por ello la madre de los parlamentos en el mundo<sup>3</sup>.

---

2 Entre los parlamentos medievales podemos citar las Cortes de Aragón de 1162, las de León de 1188 o las de Castilla de 1250. Estos datos históricos han servido de base para afirmar a algunos autores, entre ellos al profesor León Martínez Elipe, que los orígenes históricos del Derecho Parlamentario limitativo del poder es más antiguo en España que en Inglaterra. En cambio, autores como Francisco Berlín Valenzuela señalan que el antecedente más remoto del Parlamento se dio en la Inglaterra del siglo XIII, cuando se comenzó a fraccionar el ejercicio del poder y algunas atribuciones normativas fueron encargadas a un órgano colegiado denominado Parlamento.

3 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 45.

El Parlamento inglés en el siglo XIV mantuvo su autoridad política, reteniendo como facultades propias el derecho de establecer impuestos y el de dirigir peticiones al Rey, lo que paulatinamente se transformó en el derecho de presentar iniciativas legislativas. León Martínez Elipe señala que el Derecho Parlamentario británico, en sus orígenes, fue el instrumento que garantizaba la autonomía funcional del Parlamento (autogobierno) y que de este autogobierno es que se derivó la propia facultad autonormativa de la Cámara para definir sus propios privilegios, poderes, potestades e inmunidades frente a las prerrogativas de la Corona<sup>4</sup>. Además, la facultad de autogobierno del Parlamento se vio apoyada por la doctrina de la división de poderes de Montesquieu.

En la actualidad, el profesor Ramón Punset Blanco precisa —con acierto— que el Parlamento «es aquel *órgano constitucional* a quien, básicamente, se hallan confiadas las funciones de debatir y aprobar las leyes y de ejercer el control de la actividad gubernamental y administrativa». Precisa que estos cuerpos «ejercen funciones legislativas, materialmente ejecutivas y, en mayor o menor medida, materialmente jurisdiccionales»<sup>5</sup>. Cuando este autor hace referencia a las funciones jurisdiccionales, debe entenderse que los parlamentos modernos pueden investigar y sancionar, en un juicio político, infracciones a la Constitución que pudieran cometer los altos funcionarios o investigar y habilitar el procesamiento judicial de las altas autoridades que tienen derecho al antejuicio cuando cometen delitos de función.

Por su parte, Francisco Rubio Llorente, tomando la concepción clásica de la representación política, indica que el Parlamento «es concebido, por tanto, como un conjunto de individuos rigurosamente libres y, en cuanto tales, también rigurosamente iguales, no agrupados en fracciones o en grupos concretos, no sometidos a disciplina alguna»<sup>6</sup>.

Nosotros coincidimos plenamente con la definición moderna que formula el profesor Enrique Bernales Ballesteros, para quien el Parlamento «es el órgano

---

4 Ídem, p. 47.

5 PUNSET, Ramón. *Estudios parlamentarios*. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 9.

6 RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2012, p. 664.

del Estado que expresa la soberanía del pueblo, esencialmente de la Nación, en tanto responde a la elección democrática de sus miembros y refleja el pluralismo de esa base social, de la que adquiere legitimidad de origen. A la vez, encarna el poder constituido y tiene por funciones esenciales expedir las normas de acuerdo a los procedimientos constitucionales, controlar el ejercicio del poder, fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo y ejercer la representación política»<sup>7</sup>.

## 1.2. SIGNIFICADOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Con acierto, el destacado profesor español León Martínez Elipe señala en su obra *Introducción al Derecho Parlamentario: Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias* que el Derecho Parlamentario tiene varios significados: el político, el técnico y el doctrinal. Veamos cada uno de ellos.

### 1.2.1. Significado político<sup>8</sup>

El Derecho Parlamentario tiene una considerable significación en la consolidación y desarrollo de un régimen democrático, importancia que se destaca especialmente en aquellas ocasiones históricas en que un país sale de una dictadura o de una autocracia hacia un modelo democrático. En estos momentos de transición es cuando se manifiestan las tensiones sociales entre las tendencias autoritarias y las fuerzas sociales y políticas que apoyan la transformación democrática del sistema.

En este escenario, dependerá de la eficacia del Derecho Parlamentario para plasmar en la realidad la nueva idea del Derecho y la consolidación del régimen democrático. Si el Derecho Parlamentario no acierta en hacer un correcto diseño institucional, la sensación de fracaso alentará la percepción de sectores de la sociedad, quienes verán con tibieza la democracia. Es decir, el Derecho Parlamentario tendrá que diseñar los contenidos y valores constitucionales, así como modificar todo el bloque de legalidad autoritario para reemplazarlo por otro acorde con los ideales democráticos.

---

7 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Manual Parlamentario*. Primera edición. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002, p. 28.

8 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, pp. 50-53.

En otras palabras, el Derecho Parlamentario adquirirá, dentro del consecuente régimen democrático, especial significado para procurar la armonía de las fuerzas políticas en la adopción de decisiones legislativas y, de paso, buscará erigirse como ordenamiento protector de la autonomía e independencia del Parlamento frente a los demás poderes políticos.

En realidad, lo expresado deja en claro que el Derecho Parlamentario juega un papel decisivo en la configuración de un régimen democrático y que dependerá del ordenamiento parlamentario la consolidación o degradación de las instituciones previstas en la Constitución.

### **1.2.2. Significado técnico**

El reforzamiento del Parlamento es una de las necesidades técnicas que en la actualidad pesa sobre el Derecho Parlamentario. León Martínez Elipe precisa que el modelo técnico-jurídico «que ha de presidir el funcionamiento del Parlamento adquiere una especial trascendencia política; porque su significación no viene dada, exclusivamente, por un contenido formal regulador de la actividad parlamentaria sino, básicamente, por el efecto político que ha de producir como instrumento que garantice la eficacia de los trabajos parlamentarios»<sup>9</sup>.

Agrega este autor que de la perfección o deficiencia de los reglamentos parlamentarios depende que el Parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, el juego político entre el Ejecutivo y el Legislativo y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada o torpe regulación.

No basta que las normas parlamentarias construyan con perfecta corrección técnico-jurídica un procedimiento preciso para la elaboración de las leyes, pues los parlamentos no son solo órganos de producción de leyes sino, fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas, las cuales son la síntesis de argumentaciones y contraargumentaciones esgrimidas en los debates plenarios que deben estar racionalizados para no caer en la anarquía y la ineficiencia.

---

9 Ídem, p. 56.

Por ello, el contenido normativo de los reglamentos parlamentarios debe caracterizarse por tener la suficiente racionalidad y flexibilidad para facilitar la toma de decisiones. De esta forma se justifica también que los parlamentos puedan darse sus propios reglamentos y modificarlos cuando lo crean conveniente bajo las reglas instituidas. Ahora bien, la racionalidad parlamentaria tiene que ver con las eficientes relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, con los adecuados mecanismos que fomentan la colaboración entre ambos poderes, con la potenciación de los órganos rectores como la presidencia y la Junta de Portavoces, con el fortalecimiento de los grupos parlamentarios o con la aplicación del voto ponderado en las votaciones de determinados órganos.

También tiene que ver con el fortalecimiento de los servicios de información para la toma de decisiones, así como con la participación de expertos para ilustrar el debate en las comisiones, entre otros aspectos. Estas medidas destacan, desde su aspecto técnico, la importancia del Derecho Parlamentario en la ordenación y eficacia de las funciones de la Asamblea representativa.

### **1.2.3. Significado doctrinal**

Hay que partir reconociendo que la preocupación científica por el Derecho Parlamentario es de tiempos recientes y que no se ha tomado en cuenta la importancia política y jurídica que esta disciplina del Derecho tiene verdaderamente. Nuevamente, León Martínez Elipe, citando a Tosi, señala que la inquietud doctrinal por el Derecho Parlamentario «ha estado en relación directa con la influencia que el Parlamento haya tenido en la vida política».

Igualmente, es cierto que el Derecho Parlamentario ha sido contemplado, exclusivamente, como un conjunto de normas internas de una Asamblea, sin ponderar la conexión que tiene con el ordenamiento jurídico en general ni con las decisiones políticas que inciden en la comunidad.

Por otro lado, el autor citado expresa que existe una especial dificultad para configurar metodológicamente al Derecho Parlamentario, toda vez



que en el caso de esta disciplina hay dificultad para ordenar el material objeto de la investigación bajo un sistema autónomo y cerrado y, de otro lado, debido a la prefiguración de ciertos criterios de aplicación preferente o jerárquicamente prioritarios. Es indudable que la flexibilidad de las normas del Derecho Parlamentario debilita en forma específica los principios jerárquicos de aplicación y, aun cuando puede configurarse con cierta autonomía, sus conceptos no constituyen algo con basamento propio y cerrado porque no puede desligarse del Derecho Constitucional, de la Ciencia Política e incluso de la Sociología<sup>10</sup>.

Sin embargo, el profesor italiano Di Ciolo, citado por Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui<sup>11</sup>, afirma «que en ciertos aspectos se puede decir que el Derecho parlamentario es autónomo y, de otra parte, que para el estudio del Derecho parlamentario no es preciso un método particular: el método a utilizar es el mismo con el que se estudia (o se debería estudiar) cualquier sector del Derecho público».

Si bien es cierto una parte importante de la doctrina cuestiona la autonomía del Derecho Parlamentario como una rama jurídica independiente del Derecho Constitucional, también es verdad que puede hablarse de cierta autonomía didáctica de este rama jurídica en cuanto es susceptible de una enseñanza universitaria diferenciada de otras ramas del Derecho, debido a que sus instituciones son aptas para un tratamiento académico independiente. De igual forma, es cierto que en la actualidad existe abundante bibliografía cuyo estudio puede contribuir a su construcción sistemática y que cada día es más frecuente la producción académica de esta disciplina jurídica en tratados de Derecho Constitucional.

---

10 Ídem, p. 62-63.

11 PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *El acto parlamentario*. Primera edición. País Vasco: Vitoria-Gateiz, 1991, p. 458.

## 2. CONCEPTO DEL DERECHO PARLAMENTARIO

### 2.1. DIVERSAS CONCEPCIONES DEL DERECHO PARLAMENTARIO<sup>12</sup>

La indudable trascendencia del Parlamento y su complejidad funcional y de organización que ha alcanzado en la actualidad hace que su estudio se vincule con la interpretación de una pluralidad de datos que han ido formando un conjunto de normas, instituciones, elementos materiales, subjetivos y formales que conocemos como Derecho Parlamentario. Por ello, no es fácil definir o establecer un alcance exacto sobre el concepto de Derecho Parlamentario.

Autores como los hermanos José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio señalan «que el Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al Parlamento», precisando interesantes características de esta rama del Derecho<sup>13</sup>, en el sentido que es un Derecho:

- Políticamente comprometido, porque su existencia solo es admisible en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de elecciones libres.
- Flexible, debido a que está expuesto a un constante cambio por la dinámica política, lo cual motiva una respuesta rápida de los órganos parlamentarios.
- De producción interna, porque la autonomía funcional del Parlamento comienza con la autonomía de su regulación.
- Fruto del consenso, debido a que el reglamento, como expresión de la autonomía normativa del Parlamento, debe ser el resultado del acuerdo de todos los grupos representados en él.

---

12 Conviene aclarar que cuando se habla de Derecho Parlamentario no se alude solamente a uno de los regímenes políticos, el parlamentario, que junto con el presidencialista constituyen los dos modelos de organización política que rigen actualmente en todo el mundo, sino que se hace referencia a la normatividad que regula el funcionamiento del órgano legislativo en ambos regímenes, independientemente de su preeminencia en aquel al que da nombre.

13 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis. *Derecho Parlamentario*. Primera edición. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2000, p. 21-23.

- Revisable o controlable, porque la jurisdicción constitucional vela por la constitucionalidad de los reglamentos o de las decisiones de sus órganos cuando afecten derechos personales.

En cambio, para León Martínez Elipe, el Derecho Parlamentario debe enfocarse y definirse desde la teoría tridimensional del Derecho<sup>14</sup> (norma, realidad y valor), debido a que no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales, sino es necesario resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el alcance valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política, como más adelante señalaremos cuando nos refiramos al concepto amplio del Derecho Parlamentario.

De otro lado, podemos señalar que el Derecho Parlamentario abarca todas las instituciones legislativas de los países, independientemente del nombre con que se les conozca y de la variedad de funciones que desarrollan, ya que la esencia de esta institución no se altera por la denominación que reciba, la cual puede ser: Parlamento, Congreso, Corte, Dieta, Cámara de Representantes o Asamblea Nacional.

En la actualidad, el estudio del Derecho Parlamentario ha suscitado un importante interés académico en numerosos países, donde es analizado con el propósito de integrarlo como una nueva disciplina jurídica que reactive el desarrollo de los parlamentos para contrarrestar el lento avance y la indiferencia con que se le vio durante mucho tiempo, sobre todo luego de los acontecimientos derivados de los conflictos bélicos en Europa. Un ejemplo claro de ello lo constituye España, donde el Derecho Parlamentario no pudo desarrollarse por casi 40 años debido a la dictadura franquista.

Francisco Berlín Valenzuela manifiesta que al ser minimizado el Parlamento en su importancia, en virtud de la carencia de condiciones propicias para su

---

14 El profesor Fernando Santaolalla López, ejemplarizando la teoría tridimensional del Derecho de León Martínez Elipe, comentó, durante su presentación en el Primer Congreso de Derecho Parlamentario realizado en Lima, que en la década de los 60 diversos especialistas europeos diseñaron constituciones para varios países africanos que accedían a su independencia; sin embargo, estos textos fracasaron porque habían sido escritos con la mentalidad de un europeo para solucionar problemas de un país europeo. Este ejemplo nos demuestra la necesidad de conocer el dato sociológico e histórico para la correcta formación o creación del Derecho.

desenvolvimiento institucional, surgió la tendencia de considerar al Derecho Parlamentario como un conjunto de reglas que regulan la actividad interna de los parlamentos y no como ciencia jurídica y con dignidad científica análoga a otras ramas del Derecho. Lo que sí es claro es que las reglas que han regido las actividades y funciones de estos órganos han sido expresión del tipo de Parlamento que las adopta, así como del sistema político en que este ha estado inserto, lo que ha dado lugar a métodos variados para considerarlo y desarrollarlo, los mismos que son el resultado del papel que el Parlamento ha representado en un determinado lugar<sup>15</sup>.

Así, el concepto del Derecho Parlamentario puede apreciarse desde una óptica restringida o amplia, como veremos a continuación.

### 2.1.1. Concepto restringido

El Derecho Parlamentario ha venido siendo estudiado sobre la base de considerar al Parlamento como una institución que tiene como fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país. De esta forma, se ha reducido su contenido al conjunto de normas que a sí mismo se da este órgano para regular su propia actividad, conformando una serie de reglas consideradas *interna corporis*, con lo cual se destaca solamente su aspecto adjetivo y procesal.

Francisco Berlín Valenzuela, citando al tratadista italiano Silvano Tosi, califica al Derecho Parlamentario, en sentido restringido, como «el estudio del conjunto de relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento»<sup>16</sup>.

Esta calificación, como resulta evidente, pretende encasillar al Derecho Parlamentario en sus modalidades reglamentarias y no considera las variables que hay que tener en cuenta para dar a esta rama del Derecho la

---

15 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 23-24.

16 Ídem, p. 25.

amplitud conceptual que requiere en la actualidad. Esta postura restringida deviene de los primeros siglos de existencia del Parlamento cuando sus funciones eran muy limitadas.

Los autores que consideraron al Derecho Parlamentario con la orientación mencionada estuvieron influidos por un acentuado positivismo, al encerrar al Derecho Parlamentario en los linderos de la variable normativa, como resultado de una interpretación formalista que no toma en cuenta los aspectos sociológicos y axiológicos que conforman el Parlamento en la actualidad. Sin embargo, hoy en día existe plena coincidencia en la doctrina de que una sociedad democrática tiene que reconocer las transformaciones que los parlamentos han experimentado, hasta convertirse en el principal foro de debate político.

Así, podemos concluir que el concepto restringido del Derecho Parlamentario que nos ocupa es consecuencia de una época donde las masas no participaban de manera activa en el debate político y cuando los miembros de los parlamentos provenían de estratos socioeconómicos y culturales semejantes, lo que no sucede en la actualidad.

### **2.1.2 Concepto amplio**

Para llegar a establecer un concepto cabal sobre el Derecho Parlamentario tiene que emplearse un criterio extenso que no soslaye las relaciones jurídicas o políticas que se dan en su seno, pero que tampoco ignore los principios y valores que en la institución se representan ni las interacciones que se producen con los otros poderes y con los diversos agrupamientos de la sociedad. También interesa al estudio de esta materia conocer las conexiones e interrelaciones que se dan dentro del Parlamento entre los partidos políticos, el papel que ellos juegan en la orientación del gobierno, su participación en los procesos electorales y su intervención en las grandes decisiones políticas de la nación<sup>17</sup>.

Sin embargo, la amplitud del Derecho Parlamentario nos conduce a observar tres aspectos constitutivos derivados de la llamada teoría tridimensional

---

17 Ídem, p. 28.

del Derecho, a que se refieren varios tratadistas: normativas, sociológicas y axiológicas. La armonización de estos tres elementos constituye la base del Derecho Parlamentario, la cual, al adquirir su propia autonomía, irá sentando las condiciones para su desarrollo y enriquecimiento temático.

En esta línea de pensamiento, el destacado jurista español León Martínez Elipe formula una aproximación respecto al Derecho Parlamentario, al señalar que «la interconexión entre las tres dimensiones de lo «político-jurídico» adquiere especial relieve dentro del derecho público porque éste tiene como misión la organización normativa e institucional del poder, la estructura funcional de la administración de las cosas comunes y el establecimiento de formas procesales garantes de los derechos del hombre». Asimismo, en su intento de perfilar aún más el Derecho Parlamentario, afirma que no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales, sino que es preciso resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria y el sustrato valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política<sup>18</sup>.

Así, una definición certera sobre el Derecho Parlamentario es proporcionada por este autor al considerar a esta rama jurídica como:

*El complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del parlamento; las de sus dos cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las cámaras y las que definen y regulan relaciones dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución<sup>19</sup>.*

Por su parte, el maestro Fernando Santaolalla López define al Derecho Parlamentario «como el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos

---

18 MARTÍNEZ ELIPE, León. "Dimensionalidad del Derecho Parlamentario". Congreso de los Diputados. Primeras Jornadas del Derecho Parlamentario, volumen II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, p. 430.

19 *Ibidem*.

que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas»<sup>20</sup>.

Resulta trascendente la definición que plantea este autor, ya que afirma que esta disciplina solo puede darse dentro de un sistema constitucional, es decir, en un Estado de derecho, donde exista y se practique el sufragio universal y la libre y plural concurrencia de todos los ciudadanos, ya que el Parlamento puede existir en un régimen democrático o en uno autocrático y totalitario; ejemplo de esto último es lo que viene ocurriendo en Venezuela. Lo que se debe entender es que habrá un auténtico parlamentarismo cuando concurren fuerzas políticas diferentes y enfrentadas en una libre competencia por el poder.

En el Perú, el profesor César Delgado Guembes expresa que el Derecho Parlamentario se deriva del Derecho Estatal y que, desde esta dimensionalidad, tiene por objeto «la regulación de las relaciones entre el Congreso y otros órganos estatales, las relaciones entre los diversos órganos de la institución parlamentaria, el estatuto funcional de los parlamentarios, la organización y funciones del parlamento, y los diversos procesos e instrumentos que generan la acción en sede parlamentaria». Señala que son dos las dimensiones en las que se expresa la regulación de la estatalidad del ordenamiento parlamentario. En la primera, el Derecho Parlamentario está constituido por modos o formas como un parlamento cumple sus tareas y objetivos institucionales (manera en general en que se atienden las tareas funcionales). La segunda dimensión, comprende las reglas positivamente identificadas y codificadas (normas de orden del parlamento)<sup>21</sup>.

Finalmente, y a partir del conocimiento de las funciones del Parlamento y de las dimensiones normativas, sociológicas y axiológicas que lo caracterizan, coincidimos con la definición que Francisco Berlín Valenzuela hace del Derecho Parlamentario, al señalarlo como:

---

20 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Tercera edición. Madrid: Dykinson, S.L., 2013, p. 34.

21 DELGADO GUEMBES, César. *"El Derecho Parlamentario"*. Instituto de Gobierno de la USMP. Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, 2009, p. 318-322.

*El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político<sup>22</sup>.*

## 2.2. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LOS DIVERSOS REGÍMENES POLÍTICOS

Es innegable que el Derecho Parlamentario tiene una importancia fundamental en el sistema político de cualquier nación y ello se deriva, a decir de César Delgado Guembes, por el hecho de que la misión del Parlamento no es ajena al tipo de régimen político, debido a que hay parlamentos cuya misión es avalar regímenes autoritarios y otros que contribuyen a afirmar la institucionalidad democrática de una nación. Así, los regímenes no se definen por la declaración formal de su adhesión a un tipo de estilo político sino por los actos de gobierno y de representación concretos en los que se materializa su dicho. En un régimen político democrático, el Parlamento representa al pueblo, legisla sobre lo más significativo de la población, fiscaliza el uso de recursos públicos y controla el moderado uso del poder<sup>23</sup>.

El profesor León Martínez Elipe señala que los regímenes políticos pueden clasificarse en dos tipos diferenciados: las formas políticas monocráticas y las formas políticas parlamentarias. Precisa que estos tipos políticos se distinguen, más que por los esquemas constitucionales escritos, por el diferente valor que en ellos se da al concepto de libertad. Así, el órgano decisor en las formas monocráticas persigue el mantenimiento de un *statu quo* resistente al cambio o bien el traslado de la decisión a un marco extraparlamentario, ya sea el jefe de Estado o el partido político. En cambio, en las formas políticas parlamentarias, es el Parlamento el centro esencial de la decisión<sup>24</sup>.

---

22 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda edición. México: Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 333.

23 DELGADO GUEMBES, César. *Manual del Parlamento*. Primera edición. Lima: Congreso de la República, 2012, p. 36.

24 MARTÍNEZ ELIPE, León. "Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario". En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, pp. 29-46.



Desde otra perspectiva, si consideramos al Parlamento como un órgano del Estado, el Derecho Parlamentario es el encargado —como lo hemos señalado anteriormente— de su regulación interna y externa, pero además es el que hace evidente la relación que se da entre sus normas y los regímenes políticos, con las diferencias que presentan en su naturaleza los parlamentos, según se encuentren en los llamados regímenes monocráticos o en los parlamentarios con tendencia democrática.

Asimismo, desde esta perspectiva, en los regímenes monocráticos el Derecho Parlamentario tiene una naturaleza meramente adjetiva y procesal que se deriva del control del poder que ejercen quienes se encuentran en el gobierno, los cuales mantienen un estado de cosas para beneficiarse políticamente, adoptando decisiones al margen de cualquier otro órgano, entre ellos el Parlamento. En este tipo de régimen es posible que intervenga el Parlamento, pero solo para aparentar un ejercicio democrático del poder. En cambio, cuando el Parlamento actúa dentro de un sistema parlamentario en una determinada nación, su actuación es relevante porque participa activamente en el proceso de toma de decisiones a través de las fuerzas políticas con representación en la Asamblea. En estas condiciones, el Parlamento desarrolla su actividad como un contrapeso de los gobernantes, logrando un equilibrio entre los poderes<sup>25</sup> del Estado<sup>26</sup>.

Dicho esto, vamos a desarrollar de manera más precisa cada uno de estos regímenes políticos.

### **2.2.1. Los regímenes políticos monocráticos**

Los regímenes políticos monocráticos se caracterizan porque el poder se concentra en una sola persona. A estos regímenes se les denomina autocracia o monocracia. La autocracia expresa el gobierno de una persona no responsable de sus actos. En cambio, la monocracia es un neologismo que evoca un doble monopolio del poder y de la ideología política en una

---

25 El aporte más significativo para el estudio y comprensión de los regímenes políticos que estableció Montesquieu fue el principio de separación de poderes. Por este principio, la concentración del poder no puede estar en manos de un solo órgano del Estado sino de varios para lograr el equilibrio entre ellos. Así es cuando se da lugar a la aparición de los tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

26 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 100-101.

sola persona. Las expresiones de la monocracia han revestido aspectos diversos, entre los cuales podemos distinguir: el absolutismo, la tiranía y la dictadura como denominaciones clásicas para regímenes monocráticos<sup>27</sup>.

En la mayoría de los regímenes monocráticos los parlamentos no tienen un peso específico que permita contrarrestar el centralismo del poder que posee una sola persona. Dentro de los regímenes autoritarios con características monocráticas, en la actualidad destacan el régimen de Corea del Norte, liderado por Kim Jong-un, y el de Venezuela, encabezado por Nicolás Maduro.

En los regímenes señalados, el poder que ostenta un solo individuo, quien puede o no tener un límite legal a sus funciones, hace que instituciones como el Parlamento queden relegadas a un segundo lugar y sin poder participar en las decisiones del Estado. Incluso, no es extraño que existan normas que legitimen y fortalezcan el poder de quien detenta el mismo (dictaduras constitucionales).

En este escenario, a decir de León Martínez Elipe, el Derecho Parlamentario en las formas políticas monocráticas no tiene la sustancialidad ni la carga política que goza en las formas políticas parlamentarias. Se debilita el principio de «autonomía e independencia», por cuanto el centro de poder no se encuentra insertado en el Parlamento. Es decir, la finalidad garantizadora del Derecho Parlamentario para asegurar la independencia del Parlamento frente a terceros es la que se encuentra debilitada o ausente en esta forma política monocrática<sup>28</sup>.

Sin embargo, debe distinguirse dentro de los regímenes monocráticos al sistema presidencialista, en cuyo caso, a pesar de tener características

---

27 Francisco Berlín Valenzuela señala que el absolutismo es la forma monocrática de aplicación más frecuente en la historia, la cual se basa en dos principios: la monarquía está sujeta a una sucesión hereditaria y que ésta reconoce la primacía de las leyes. En cambio, la tiranía no reconoce las leyes y se caracteriza por su arbitrariedad. De igual forma, señala que el tirano ejerce el poder exclusivamente en interés propio y es muy reacio a abandonarlo. Por su parte, la dictadura es una monocracia que implica la concentración de todas las funciones en un solo individuo y una limitación desproporcionada de los derechos individuales y colectivos. Se diferencia de la monarquía por su duración limitada y de la tiranía por su origen natural.

28 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario*. En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, p. 41.

especiales, el centro del poder sigue girando alrededor de una persona: el presidente. El modelo de gobierno presidencialista por excelencia lo constituye los Estados Unidos de Norteamérica, el cual ha irradiado para varios países de América y del mundo, claro está de forma no idéntica. Así, el presidencialismo se manifiesta en la jefatura del Poder Ejecutivo, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder. Es tal la centralización del poder en el Ejecutivo que este goza de una gran influencia en la elaboración de las leyes y toma de decisiones, incluso, en los congresos y, en algunos casos, en la designación de sus miembros.

Debemos señalar que dentro del presidencialismo existen países como Perú y México en los que el presidente de la República tiene, entre otros aspectos, facultades para formular iniciativas legislativas<sup>29</sup> y derecho de veto de las leyes sancionadas por el Parlamento. Aunque debemos reconocer también, siguiendo al profesor César Delgado Guembes, que el Parlamento peruano tiene una posición formalmente simétrica<sup>30</sup> frente al presidente de la República, ello debido a que son muy pocos los espacios de poder reconocidos a éste y a su gabinete que no puedan ser frenados o controlados por el Congreso. Esto lleva a afirmar a este autor que el régimen de gobierno peruano constituye uno de tipo híbrido, en el que ninguno de los dos poderes prevalece ni puede romper el equilibrio entre ellos, a lo que se denomina régimen semipresidencialista<sup>31</sup>.

Ahora bien, para finalizar este punto describiremos las principales características del sistema presidencialista, que si bien es cierto no

---

29 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú señala que “El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes (...).”

30 La posición simétrica en el plano legislativo, según este autor, se puede apreciar, por ejemplo, en que la iniciativa legislativa la tienen los congresistas a través de sus grupos parlamentarios, pero también la tiene el presidente de la República. La agenda legislativa es fijada y aprobada de modo autónomo por el Pleno del Congreso, pero el gobierno puede participar anualmente en su elaboración. El presidente de la República puede observar las leyes aprobadas, pero el Congreso puede insistir en su ley con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. El presidente de la República, a través de su gabinete, tiene iniciativa exclusiva en la generación de gasto público, pero el Congreso aprueba el presupuesto de la República con la mayoría absoluta de sus miembros. Igual simetría formal sucede en el terreno del control político, donde el presidente de la República tiene libertad para designar y remover a su gabinete, pero el Congreso debe otorgar confianza y puede, si lo desea y consigue los votos, interpelar y censurar a cada uno de ellos o al gabinete entero. De igual forma, el presidente de la República tiene autoridad para disolver el Congreso si este censura a dos gabinetes consecutivos, entre otros aspectos.

31 DELGADO GUEMBES, César. *Manual del Parlamento*. Primera edición. Lima: Congreso de la República, 2012, pp. 45-46.

representa a todos los sistemas presidencialistas en el mundo, sí nos da una importante aproximación. Entre ellas tenemos las siguientes:

- El Poder Ejecutivo es unitario, es decir, el poder está depositado en una sola persona: el presidente, que es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del gobierno.
- El presidente es elegido directamente por el pueblo y no por el Poder Legislativo.
- El presidente nombra y remueve a los ministros de Estado.
- Ni el presidente ni los ministros de Estado pueden ser miembros del Congreso<sup>32</sup>.
- El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

El presidente no puede disolver el Congreso<sup>33</sup>, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

### **2.2.2. Los regímenes políticos parlamentarios**

En términos generales, los sistemas democráticos contemplan la representación efectiva del electorado, lo cual cultiva una relación entre los organismos representativos y ejecutivos. Ello permite una coordinación y colaboración entre los poderes del Estado, la limitación de todo uso arbitrario del poder (interdicción de la arbitrariedad) y una mayor competencia entre los partidos políticos.

Los regímenes democráticos son diversos, pero en esta oportunidad nos interesa ocuparnos del sistema parlamentario. Como se conoce, la característica

---

32 El sistema constitucional peruano permite que los congresistas puedan desempeñarse como ministros de Estado, sin tener que renunciar al cargo. Así lo señala el artículo 92 de la Constitución, que reza: "(...) El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado (...)".

33 Igualmente, el sistema constitucional peruano posibilita que el presidente de la República pueda disolver el Parlamento. El artículo 134 de la Constitución precisa que "El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros".

fundamental del sistema parlamentario lo constituye el hecho de que la designación del titular del Poder Ejecutivo proviene del Poder Legislativo, lo cual implica que entre ambos haya una coordinación permanente; es decir, el principio de colaboración entre poderes encuentra sentido en este esquema. En cambio, en el régimen presidencialista los titulares de los dos poderes son electos en forma independiente por el electorado.

Diversos autores<sup>34</sup> señalan como principales características de este sistema las siguientes:

- Los miembros del gobierno son también miembros del Parlamento.
- El gobierno generalmente está integrado por los líderes del partido mayoritario o por los líderes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- El Poder Ejecutivo tiene un jefe de Estado (funciones de representación y protocolo) y un jefe de gobierno (funciones de administración y de gobierno).
- El gobierno subsistirá siempre y cuando tenga el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- La Administración Pública está conducida por el gobierno, pero se encuentra sometida a la supervisión y control del Parlamento.
- Entre el Parlamento y el gobierno existe un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno (uno o a todo el gabinete).
- El Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual este último tiene que dimitir.
- El gobierno, igualmente, tiene la atribución de pedir al jefe de Estado la disolución del Parlamento. Si accede, se convoca a nuevas elecciones.
- Las relaciones entre el poderes Ejecutivo y Legislativo se fundan en el principio de colaboración entre poderes.

---

34 Se han tomado algunas de las características enunciadas por Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*, citado en la obra de Francisco Berlín Valenzuela.

Francisco Berlín Valenzuela define al régimen parlamentario como el «régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales —el «gabinete» o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra— es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo»<sup>35</sup>.

En este tipo de régimen —como lo hemos dicho— existe una relación de coordinación y colaboración estrecha entre el Ejecutivo y el Legislativo, razón por la cual no podrían coexistir estos poderes si tienen orientaciones políticas diferentes, situación que no ocurre en el sistema presidencialista, donde los poderes son independientes uno del otro, a pesar de tener tendencias opuestas, como ocurre en el sistema estadounidense, en el que es frecuente que el presidente de la República pertenezca a un partido distinto del que tiene la mayoría en las cámaras de Representantes o de Senadores.

Por ello, para la estabilidad y permanencia del gobierno en un sistema parlamentario se requiere contar siempre con una mayoría legislativa amplia, con el fin de que pueda ejecutar sus tareas de gobierno y seguir siendo el órgano decisorio de la actividad política de un Estado.

Un último aspecto a señalar es el hecho de que en los sistemas parlamentarios existe un mayor respeto por parte del jefe de Estado hacia el Parlamento; por ejemplo, se le reconoce el derecho a elaborar sus propias normas reglamentarias, sin intromisión de nadie. Esta facultad autonormativa del Parlamento también se reconoce en los sistemas presidencialistas.

León Martínez Elipe precisa que en las formas políticas parlamentarias el Derecho Parlamentario trasciende al aspecto simplemente adjetivo que tienen las formas políticas monocráticas. Pondera que la «dimensión del Derecho Parlamentario en estos sistemas políticos no es sólo «normativa», sino también «sociológica», como corresponde a una sociedad pluralista [...], y además «valorativa» en cuanto que la institución parlamentaria

---

35 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 116.

tiene una fundamental función de garantía, protección y proyección de futuro de cuantos integran la comunidad política»<sup>36</sup>.

### 3. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El destacado jurista español León Martínez Elipe señala que el problema de las fuentes del Derecho es uno de los más equívocos y complejos, tanto por su sentido metafórico cuanto por la multiplicidad de acepciones que puede darse al mismo. Metafóricamente, se hace referencia a los diversos manantiales de los que la norma brota, pero también al estanque o agua amansada, que es la norma ya emanada. Es decir, por fuente del Derecho se quiere evidenciar los hechos, situaciones o poderes creadores de la norma y, por otro, a la norma misma. Por ejemplo, cuando se afirma que la ley es fuente del Derecho, también se podría decir que la ley es ya Derecho exteriorizado o positivizado.

Esta confusión, señala este autor, tiene su razón de ser en la «estatalidad del Derecho»; es decir, considerar que el Estado es el único productor de Derecho, lo cual tenía que conducir a contemplar la juridicidad, no como fuerza creadora de normas, sino como normatividad ya creada<sup>37</sup>.

La idea enunciada, sobre las fuentes del Derecho, tiene mayor relevancia cuando se trata del ordenamiento jurídico parlamentario, debido a que este es el menos formalizado y el más dinámico y flexible de los sistemas jurídicos, motivo por el que se destaca con mayor trascendencia el poder creador de normas<sup>38</sup> de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Así, existe una gran variedad de fuentes del Derecho Parlamentario, las que dependen de la diversidad de tipos o formas en que se manifiesta el poder jurídico de las fuerzas políticas parlamentarias o bien de los órganos de las cámaras en que las mismas se encuentran representadas.

---

36 MARTÍNEZ ELIPE, León. *"Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario"*. En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario. Lima: Congreso de la República, p. 41.

37 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 282.

38 Las fuerzas políticas representadas en el Parlamento pueden crear usos, prácticas, convenciones, y costumbres como medios para conseguir la transacción entre ellas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, León Martínez Elípe (quien mejor ha investigado y desarrollado las fuentes del Derecho Parlamentario) señala que se puede realizar una clasificación de las fuentes del Derecho Parlamentario atendiendo a diferentes criterios. Uno de ellos es atendiendo a la naturaleza de sus fuentes, veamos:

- Fuentes escritas y no escritas: entre las primeras tenemos las normas constitucionales, la legislación ordinaria, los reglamentos de las cámaras, etcétera; entre las segundas, los usos, prácticas, precedentes, convenciones y costumbres parlamentarias.
- Fuentes directa e indirectas; entre las primeras tenemos los reglamentos parlamentarios y, entre las segundas, la jurisprudencia constitucional.
- Fuentes autónomas, heterónomas y mixtas: entre las primeras tenemos los usos, prácticas, precedentes, convenciones, resoluciones presidenciales, acuerdos de los órganos de las cámaras; en el caso de las segundas, los estatutos de los partidos políticos, los acuerdos políticos o la jurisprudencia constitucional; y, finalmente, en el caso de las últimas, tenemos los estatutos de los grupos parlamentarios (que sería fuentes autónomas, si se les considera a estos grupos como órganos del Parlamento y heterónomas por la vinculación de estos con sus respectivos partidos políticos).

Otra clasificación adicional de este autor, que es la que tomaremos en cuenta para desarrollar de manera específica este punto, señala que en toda manifestación externa de la juridicidad parlamentaria se da con mayor o menor intensidad las tres dimensiones que caracterizan al Derecho: normativa, sociológica y axiológica. Así, distingue:

- Fuentes de dimensión normativa<sup>39</sup>: entre las que se encuentran la Constitución, la legislación ordinaria, los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.

---

39 En este tipo de fuentes no hemos considerado a los estatutos de autonomía que son propios del Derecho Parlamentario español y no necesariamente comunes a la generalidad de los demás países de Iberoamérica. El caso de las resoluciones presidenciales se aborda cuando tocamos los acuerdos de los órganos rectores de la cámara.



- Fuentes de dimensión sociológica<sup>40</sup>: entre las que se encuentran los usos, las prácticas, los precedentes, las costumbres parlamentarias y los acuerdos políticos.
- Fuentes de dimensión axiológica: entre las que se encuentran los principios generales del Derecho, la jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el Derecho Parlamentario comparado.

### 3.1. FUENTES DE DIMENSIÓN NORMATIVA

Son aquellas donde la juridicidad parlamentaria se exterioriza por medio de normas recogidas, generalmente, en textos escritos. Francisco Berlín Valenzuela señala que estas fuentes normativas se pueden distinguir además entre fuentes externas: como la Constitución y la legislación ordinaria; y, fuentes internas: como los reglamentos parlamentarios, los acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, y los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos<sup>41</sup>.

Veamos, de manera general, cada uno de ellos:

#### 3.1.1. La Constitución

Es la primera y principal fuente normativa del Derecho Parlamentario. Ella contiene los lineamientos jurídicos de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Es la norma superior a la que se encuentran subordinados todos los ordenamientos, entre ellos, el jurídico parlamentario.

León Martínez Elipe señala que es natural que la Constitución se implique con el ordenamiento parlamentario debido a que ella refleja una decisión política trascendental sobre el tipo de régimen que ha instituido, cuyos valores (defensa de la vida, la libertad y dignidad de la persona, entre otros)

---

40 En este tipo de fuentes no se ha considerado de manera específica las convenciones y la jurisprudencia intraparlamentaria, ya que al abordar los "acuerdos de los órganos rectores de la cámara", igualmente, podríamos decir, que nos referiremos a la jurisprudencia intraparlamentaria de modo general.

41 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 72.

tienen que hacerse existenciales en la convivencia social por las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Afirma que también es necesario que la Constitución, como instrumento de organización de los poderes de una concreta forma política, se preocupe de la creación de órganos supremos de poder y sus relaciones, de las relaciones entre el Parlamento y los demás detentadores del poder<sup>42</sup>.

Por su parte, Fernando Santaolalla López señala que esta fuente del Derecho Parlamentario cobra una doble importancia pues, por un lado, tiene inmediata fuerza de obligar y vincular a todos los órganos y ciudadanos y, por otro, contiene un buen número de disposiciones relativas al Parlamento nacional<sup>43</sup>.

Efectivamente, como bien afirma este autor, es la propia Constitución de los diversos ordenamientos jurídicos la que se ha preocupado de desarrollar los aspectos parlamentarios más trascendentales en su contenido. En el caso peruano, el texto constitucional aborda la composición, funcionamiento, organización y atribuciones del Poder Legislativo en sus artículos 90 al 109, todos ellos en el Título IV, referido a la estructura del Estado.

### 3.1.2. La legislación ordinaria

Cuando hablamos de la legislación ordinaria nos estamos refiriendo a las normas con rango de ley tales como: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, entre otros.

Para Fernando Santaolalla López las leyes constituyen fuentes del Derecho Parlamentario en cuanto inciden en las relaciones de las Cámaras con otros sujetos u órganos, esto es, en los aspectos externos de las mismas. En cambio, el ámbito de los reglamentos parlamentarios viene delimitado por la vida interna de los cuerpos legisladores o por lo que se conoce como *interna corporis*.

---

42 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 288.

43 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Primera edición. Madrid: Editora Nacional, 1984, p. 17.

También conviene precisar que entre las leyes y los reglamentos parlamentarios no hay una relación de jerarquía, sino una separación por su distinta competencia. Sin embargo, en algunos casos la aprobación de las leyes se somete a la tramitación establecida en los reglamentos de las cámaras, de igual forma que la impugnación de estos ante el Tribunal Constitucional ha de hacerse siguiendo lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>44</sup>.

León Martínez Elipe señala que la ley, como fuente formal del Derecho, no es el medio técnico más apropiado para exteriorizar la juridicidad parlamentaria, debido a que el ordenamiento parlamentario es esencialmente flexible y espontáneo y no se acomoda fácilmente a la rigidez y formalismo que impone la ley. Tratar de sujetar el Derecho Parlamentario a los procedimientos establecidos en la Constitución o en el Reglamento del Parlamento para la elaboración de las leyes significaría atentar contra su originalidad y dinamicidad, pues es sabido que el Derecho Parlamentario debe saber adaptarse a las exigencias de las Asambleas, las cuales se guían por motivos políticos en constante evolución<sup>45</sup>.

Así, la legislación ordinaria no es el medio técnico utilizado para normativizar la vida y las funciones de los Parlamentos, pero no puede negarse su carácter de fuente del ordenamiento jurídico parlamentario en algunos aspectos: como el electoral, donde la legislación sobre elecciones y de partidos políticos regulan la forma de elegir a los parlamentarios; las relaciones interinstitucionales, que se ejerce, por ejemplo, con la legislación que regula el Tribunal Constitucional, que permite que un número de parlamentarios estén legitimados a presentar una acción de inconstitucionalidad; o con los privilegios de la Cámaras, que se evidencia cuando el Código Penal regula el delito de perturbación o desorden en la Asamblea Legislativa<sup>46</sup> o la legislación que regula las investigaciones

---

44 Ídem, p. 18.

45 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, p. 290.

46 El artículo 375 del Código Penal peruano prescribe que "El que causa desorden en la Sala de Sesiones del Congreso o de las cámaras legislativas, de los consejos municipales o de los tribunales de justicia u otro lugar donde las autoridades públicas ejercen sus funciones o el que entra armado en dichos lugares, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de un año o con prestación de servicios comunitario de veinte a treinta jornadas".

preliminares contra los parlamentarios<sup>47</sup>. También podría considerarse como fuentes del Derecho Parlamentario las numerosas leyes que prevén la remisión de informes al Parlamento.

### 3.1.3. Los reglamentos parlamentarios

Son los encargados de regular la vida de los parlamentos, constituyéndose como una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, al ser la fuente de dimensión normativa más directa e importante.

Siguiendo a Gil Robles y a Pérez-Serrano, Francisco Berlín Valenzuela precisa que a los reglamentos parlamentarios se les considera como «una norma de prescripción autonómica de las Cámaras que, a pesar de su subordinación evidente a la norma suprema o Constitución, tienen un indudable ámbito de independencia e incluso de exclusividad sobre determinadas materias». Agrega que «Como ordenamiento jurídico suele ser resultado de la experiencia y práctica parlamentaria que conduce a la toma de decisiones consensuales de los grupos que participan en las tareas parlamentarias e incorporan esas prácticas en los reglamentos»<sup>48</sup>.

La importancia de los reglamentos parlamentarios es innegable, ya que de ellos depende el funcionamiento adecuado de estos órganos colegiados que realizan sus actividades en un ambiente de intereses diversos y encontrados, propios del pluralismo que caracteriza su actuación e integración, el cual refleja la variada composición social de las sociedades contemporáneas.

Al respecto, León Martínez Elipe señala que en los Estados modernos se pueden distinguir dos tipos de reglamentos:

- El de tipo inglés, que se exterioriza a través de un conjunto de normas de naturaleza diversa que han surgido espontáneamente a medida que

---

47 En el Perú, las investigaciones preliminares contra los congresistas es regulada por la Ley 27399, Ley que regula las investigaciones preliminares previstas en la Ley 27379, tratándose de los funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución, artículos 1 y 2.

48 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 77-78.

se ponía de manifiesto su necesidad, recogiendo una serie de usos y convenciones nacidos de la propia actividad parlamentaria.

- El de tipo continental, que se exterioriza en una especie de «Código parlamentario» que se construye de una sola vez y en una pieza, ofreciendo un texto ordenado y sistemático regulador del funcionamiento y organización del Parlamento. Este tipo tiene la desventaja de introducir cierta rigidez en las asambleas, limitando su plena y espontánea libertad de acción. Sin embargo, la propia dinamicidad del ordenamiento jurídico parlamentario, exteriorizada mediante los usos y prácticas, mitigará las rigideces de los textos escritos<sup>49</sup>.

Este autor precisa que la facultad de que las cámaras se den sus propios reglamentos es una conquista histórica de los parlamentos ante el «poder del monarca». Potestad que debe ejercerse sin ninguna injerencia de otro poder del Estado, conforme demanda el autogobierno del Parlamento<sup>50</sup>, entendida este como el titular de la soberanía popular, la institución defensora de la libertad y de la dignidad, así como de los derechos del hombre.

Lo cierto es que los reglamentos parlamentarios son los instrumentos más idóneos para encausar normativamente los aspectos relacionados con la elección de los órganos de dirección del Parlamento, los tipos de sesiones, los pasos para la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de las reglas del debate, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar de ellas, la forma de determinar el quórum, los diversos tipos de votaciones, la forma como se tramitan las mociones de censura y los votos de confianza al gobierno, así como la forma como se fiscaliza a este, entre otros aspectos de importancia<sup>51</sup>.

---

49 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 297.

50 Las declaraciones constitucionales que proclaman la facultad del Parlamento para darse sus propios reglamentos no constituyen el origen ni el fundamento de la autonormatividad parlamentaria. No tienen más alcance que el meramente declarativo.

51 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 83.

Finalmente, un aspecto interesante es comentado por los hermanos Alonso de Antonio, quienes señalan que los reglamentos parlamentarios desarrollan el texto constitucional, pudiendo afirmarse, en cuanto al procedimiento legislativo, que son normas que tienen el carácter de integrativas de la Constitución, debido a que resultan imprescindibles para abordar las funciones parlamentarias al actuar como auténticas leyes de desarrollo de la Constitución en lo que se refiere a la organización, actividad y relaciones de las cámaras<sup>52</sup>.

### 3.1.4. Los acuerdos de los órganos rectores de la cámara

Los acuerdos de los órganos rectores de la cámara son de diversa naturaleza y responden a múltiples finalidades. Merecen especial consideración porque constituyen verdadera fuente del ordenamiento jurídico parlamentario, lo que por vía de interpretación de usos y prácticas parlamentarias, van creando auténticos precedentes o una especie de «jurisprudencia intrapartidaria»<sup>53</sup>.

En el caso peruano, entre los acuerdos de los órganos rectores del Congreso que se han ido adoptando, tenemos los producidos por la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces o la presidencia del Congreso, los cuales han ido estructurando orgánicamente la actuación del Parlamento en diversos aspectos, con la finalidad de salir de la improvisación o de que el uso parlamentario o la aplicación supletoria del ordenamiento general sean los criterios que se tengan que observar.

De todos estos, los acuerdos de Mesa Directiva y del Consejo Directivo<sup>54</sup> del Congreso son los que más destacan por su importancia administrativa o normativa, debido a que sus contenidos trascienden, en algunos

---

52 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis. *Derecho parlamentario*, Primera edición. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2000, p. 26.

53 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 306.

54 El artículo 30 del Reglamento del Congreso de la República señala que “El Consejo Directivo del Congreso está integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo. (...)”. Tiene como funciones adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso, así como aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y el buen funcionamiento del Congreso.

casos, lo meramente organizativo. Ejemplo de ello es el Acuerdo del Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003. Este acuerdo tuvo por finalidad uniformizar criterios respecto al pronunciamiento que la comisión ordinaria debería realizar ante las observaciones a las autógrafas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo. Ello debido a que el Pleno del Congreso y las comisiones ordinarias se pronunciaban de manera distinta, hecho que llevó a causar inconvenientes en la toma de acuerdos.

En el Derecho Parlamentario español es de destacar las resoluciones de presidencia<sup>55</sup>, lo que no ocurre en el Derecho Parlamentario peruano. León Martínez Elipe señala que estas son de muy diversa naturaleza y finalidad y que alguna de ellas puede encuadrarse dentro de la denominada «jurisprudencia intraparlamentaria» cuando cumplen una misión interpretativa de las normas parlamentarias o de usos y prácticas que surgen de la espontaneidad del funcionamiento real de las cámaras. Esta facultad presidencial para dictar resoluciones integrativas o complementarias de las normas reglamentarias no es absoluta. En el caso del Senado se exige el acuerdo de la Comisión de Reglamento y en el caso del Congreso, de manera más estricta, el parecer favorable de la Mesa Directiva y de la Junta de Portavoces<sup>56</sup>.

Como se aprecia, estas limitaciones representan un «control intraorgánico» de repercusión política que evita que las resoluciones presidenciales desconozcan la dinámica de diálogo y acuerdo que debe caracterizar a toda democracia.

### **3.1.5. Los estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos**

León Martínez Elipe precisa que «La configuración de los Parlamentos en los Estados hace preciso que nos refiramos a los Estatutos de los Grupos

---

55 El artículo 32 del Reglamento del Congreso precisa que corresponde al presidente, no sólo “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda”, sino también “supliéndolo en los casos de omisión”. Facultad que también se reconoce al presidente de la Cámara de Senadores en el numeral 8 del artículo 37 del Reglamento del Senado.

56 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, pp. 308-310.

parlamentarios y de los partidos políticos como fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario». Este autor señala que los parlamentos actualmente no se encuentran montados sobre fuertes personalidades individuales sino sobre una organización colectiva, impuesta por los partidos políticos, que influye notoriamente en la estructura y funcionamiento de las cámaras. Destaca, como lo hemos dicho antes, que en las formas políticas monocráticas los grupos parlamentarios son ignorados o prohibidos, mientras que en las democracias pluralistas occidentales desempeñan importantes funciones en la actividad parlamentaria, razón por la que han sido objeto de regulación en los reglamentos de las cámaras e incluso en algunos textos constitucionales<sup>57</sup>.

El inconveniente a este respecto es que los reglamentos internos de los grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos, a pesar de ser fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario, directa o indirectamente, no han sido posible consultarlos por la doctrina ya que en su mayoría son secretos, en especial los estatutos de los grupos parlamentarios. El conocimiento de estas fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario resulta imprescindible debido a que contienen normas que los parlamentarios deben cumplir en el ejercicio de su misión, poniendo en tela de juicio la declaración constitucional de prohibición de mandato imperativo.

Lo que resulta obvio es que en los parlamentos modernos la función de sus miembros se «actualiza o canaliza» a través de los grupos parlamentarios y, sobre todo, bajo las directrices de los partidos políticos. Por tal razón, Pérez-Serrano, citado por León Martínez Elipe, llamó «tiranía y disciplina castrense» al dominio que las fracciones parlamentarias ejercen sobre sus miembros<sup>58</sup>. La «tiranía y disciplina castrense» a la que se refiere Pérez-Serrano y un amplio sector de la doctrina es más notoria y acentuada en los sistemas parlamentarios que en los presidencialistas. En estos últimos, los parlamentarios todavía tienen un margen de actuación independiente.

---

57 Ídem, pp. 311-312.

58 Ídem, p. 315.



## 3.2. FUENTES DE DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA

Las fuentes de dimensión sociológica son las que en el ordenamiento jurídico parlamentario presentan mayor importancia debido a que estas son muestras de la espontaneidad y dinamicidad del Parlamento en el ejercicio de sus funciones.

La doctrina en general señala que esta dimensión normativa no agota la juridicidad, la cual se encuentra permanentemente en las relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria en las cámaras, a través de los usos, prácticas, precedentes, costumbres y acuerdos políticos, que surgen espontáneamente del funcionamiento de los parlamentos por el propio consentimiento de estas fuerzas.

Aun siendo complicado hacer una delimitación conceptual respecto a los usos, prácticas, precedentes, costumbres y acuerdos políticos, intentaremos elaborar una definición conceptual sobre cada una de estas fuentes.

### 3.2.1. Los usos

Los usos parlamentarios son los que se forman por la simple repetición habitual de una determinada conducta que producen algunos efectos obligatorios. Están asociados a las «reglas de urbanidad» o «cortesía» dentro de las cámaras, como por ejemplo: permanecer en el escaño, no molestar a los oradores cuando hacen uso de la palabra, guardar silencio durante las sesiones, saludar al presidente de la Asamblea, entre otros aspectos.

César Delgado Guembes señala que son usos parlamentarios «todas las normas de conducta ética, corporativo o protocolar que se asumen en la relación entre parlamentarios, o que se suponen socialmente obligatorias». Menciona entre estas reglas las conductas de cortesía, etiqueta y urbanidad que importan la proscripción del uso del plenario como comedor, el agradecer por la concesión del uso de la palabra (intervenciones o interrupciones) en el Pleno del Congreso o asistir decorosamente vestido a las sesiones del Congreso<sup>59</sup>.

---

59 DELGADO GUEMBES, César. *“La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa”*. Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Huancayo, 1990, volumen 2, p. 44.

Estas normas de educación parlamentaria son observadas generalmente por los parlamentarios; sin embargo, durante los debates de temas que generan discrepancias agudas, estas no lo son tanto, lo cual tampoco genera una sanción por su incumplimiento. De ahí que no pueda reconocérseles, como bien afirma León Martínez Elipe, como «usos de trascendencia jurídica», lo que no significa que no posean cierta relevancia jurídica que pueden convertirse incluso, con el paso del tiempo, en costumbres o normas jurídicas escritas<sup>60</sup>.

### 3.2.2. Las prácticas

Las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen en el funcionamiento de las cámaras. Se caracterizan por su regularidad en la repetición de hechos uniformes. Si diferenciamos las prácticas de la costumbre, podemos decir que ésta añade a tal circunstancia la «conciencia jurídica», es decir, la voluntad de que esa repetición de usos tenga valor jurídico entre quienes se va a aplicar.

La costumbre, indica León Martínez Elipe, se refiere a la fuente del Derecho en sentido formal, mientras que la práctica parlamentaria a la diversidad de usos relativos a la interpretación, realización, aplicación, complementación de normas jurídicas, así como a su integración, e incluso, por exigencias sociales, a su desuetudo, obsolescencia o abrogación<sup>61</sup>.

Un ejemplo de práctica parlamentaria sería la interpretación que se viene haciendo del Reglamento del Congreso peruano cuando este se refiere a *días* sin indicar si se trata de hábiles o naturales. En el texto del Reglamento del Congreso se aprecia que en algunos artículos este se refiere a días hábiles, a días calendario y en otros a días simplemente. Esta imprecisión ha traído dificultad para el conteo de plazos. Sin embargo, la práctica parlamentaria, intentando interpretar la norma, ha establecido que cuando el Reglamento del Congreso haga referencia solamente a *días* este deberá entenderse como días hábiles<sup>62</sup>.

---

60 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 317.

61 Ídem, p. 319.

62 La práctica parlamentaria ha considerado que en el Derecho Público se aplica para el conteo de plazos días hábiles, mientras que en el Derecho Privado se cuenta por días naturales.

Otro ejemplo de práctica parlamentaria para el caso peruano se daría en el hecho de que una vez aprobada la proposición de ley o resolución legislativa, la Oficialía Mayor redacta la autógrafa de la norma aprobada, la cual es firmada por el Presidente del Congreso y uno de los Vicepresidentes para su remisión al presidente de la República, conforme lo dispone el artículo 78 del Reglamento del Congreso. Sin embargo, se ha hecho práctica en el Parlamento peruano que este documento sea visado, además, por varios funcionarios del Servicio Parlamentario (jefe del Departamento de Relatoría, Agenda y Actas, el director general parlamentario y el oficial mayor), con la finalidad de darle visos de autenticidad a la decisión adoptada por el Parlamento nacional<sup>63</sup>.

### 3.2.3. Los precedentes

Los precedentes parlamentarios tienen su origen en la práctica parlamentaria inglesa. Mira más a la esfera decisoria que a la normativa, es decir, a la respuesta que ha de darse ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general. La diferencia con las prácticas parlamentarias se halla en que estas surgen de la necesidad de cubrir vacíos o lagunas de la normatividad y, por su parte, los precedentes nacen de la parte decisoria de la resolución.

León Martínez Elipe señala que «El precedente supone la previa resolución, por los órganos rectores de las Cámaras, de un determinado caso, utilizando funciones de interpretación de normas o de libre apreciación y la posterior aparición de un problema similar. Imponiéndose, por los principios de igualdad y seguridad jurídica, que la resolución de este segundo supuesto sea idéntica a la anterior». Evidentemente, no es preciso que exista una multiplicidad de precedentes para que se obtenga eficacia jurídica, bastará la existencia de uno solo<sup>64</sup>.

Por su parte, César Delgado Guembes acota que «los precedentes parlamentarios, a diferencia de la costumbre, son las resoluciones de

---

63 Incluso, para mayor autenticidad, se ha hecho práctica que el proyecto de autógrafa que elabora el Departamento de Relatoría, Agenda y Actas sea firmado previamente por el presidente de la comisión dictaminadora antes de la visación de los funcionarios que hemos referido.

64 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 320.

la Cámara frente a los casos particulares de vacíos presentados para su decisión». Este autor precisa que «el precedente es la respuesta a la cuestión legal o reglamentaria sobre la que la Cámara debe tomar una decisión»; es decir, es la determinación de si una regla dada ha de aprobarse como norma de conducta de la Cámara. Agrega que el precedente se compone de tres niveles por discriminar: los hechos, la pregunta de índole reglamentaria o normativa que requiere respuesta y la respuesta o decisión<sup>65</sup>.

César Delgado Guembes refiere como ejemplo de precedente lo sucedido en la Cámara de Diputados el 19 de mayo de 1990, cuando se aplicó las reglas relativas al uso por analogía del procedimiento y formula electoral (a dos vueltas por mayoría absoluta a la primera y, relativa a la segunda) que se contemplaba en las elecciones de la junta directiva, para los casos en que deba elegirse a los miembros de las comisiones especiales, que dictaminan sobre la procedencia o no de las acusaciones constitucionales sin que se obtenga mayoría absoluta a la primera vuelta<sup>66</sup>.

Un ejemplo más reciente, para el caso peruano, se puede encontrar en lo ocurrido en la Comisión Permanente del Congreso durante la sesión del 3 de febrero de 2009, oportunidad en donde se dejó sin efecto la reciente designación del Contralor General de la República por la aparición de un hecho sobreviniente. En esta sesión quedó establecido como precedente parlamentario «que el procedimiento para dejar sin efecto un acuerdo anterior se realizará cuando exista un hecho sobreviniente en los procesos de designación de altos funcionarios. Dicho acuerdo requiere del voto favorable de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Comisión Permanente»<sup>67</sup>.

Otro aspecto que es necesario puntualizar es que la vinculación de los precedentes no es absoluta, y no lo puede ser debido a que ello introduciría cierta rigidez en los asuntos parlamentarios, lo cual es opuesto a la dinámica

---

65 DELGADO GUEMBES, César. *“La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa”*. Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Huancayo, 1990, volumen 2, p. 47.

66 *Ibidem*.

67 Este precedente ha sido tomado del libro de mi autoría y otros, titulado *Reglamento del Congreso de la República Concordado*. Primera edición. Lima: Congreso de la República, 2012, p. 360.

y flexibilidad que caracteriza al Derecho Parlamentario. Así, por ejemplo, es perfectamente posible y válido que las nuevas circunstancias políticas puedan exigir que para nuevos casos no se sigan los precedentes anteriores. Además, la potestad del Parlamento no puede quedar disminuida ni vinculada por una solución anterior.

Ahora bien, la suma de precedentes que van estableciendo decisiones unitarias o la resolución constante y uniforme de determinados problemas surgidos en el Parlamento es lo que parte de la doctrina llama «jurisprudencia intraparlamentaria»<sup>68</sup>, la cual reviste singular importancia debido a que esta función de interpretación va creando criterios uniformes de aplicación, con fuerza normativa más o menos vinculante en materia parlamentaria. Si bien es cierto esta jurisprudencia tiene un carácter normativo, también tiene una matización política, la cual es más notoria si en su formación intervienen órganos unipersonales, como el presidente de la Cámara u órganos colegiados como la Mesa Directiva, las comisiones o el Pleno del Congreso.

Lo que conviene destacar es que los diferentes acuerdos adoptados en estas materias van tejiendo, por vía de interpretación o libre apreciación, una serie de criterios que, si son constantes y uniformes, introducen paulatinamente en la normativa de la Cámara las costumbres y convenciones parlamentarias.

### 3.2.4. Las costumbres

Las costumbres parlamentarias son, con las normas reglamentarias, la base fundamental del ordenamiento jurídico parlamentario. León Martínez Elipe expresa que las costumbres adquieren un relieve sustancial por las siguientes razones:

- Son las que mejor se acomodan a la libertad de acción de los parlamentarios.

---

68 Autores como Miceli y Mohrhoff, a decir de Martínez Elipe, señalan con acierto que no se puede hablar de jurisprudencia en sentido estricto porque esta supone la existencia de un órgano encargado de interpretar y aplicar el Derecho, distinto de aquellos que lo declaran. En el caso del Parlamento peruano no es posible hablar de jurisprudencia dado que esta es dada por tribunales u órganos extraparlamentarios encargados de aplicar e interpretar el Derecho, distintos del Parlamento que lo formula.

- Exteriorizan mejor que cualquier otra fuente el poder jurídico de las fuerzas políticas parlamentarias en las materias que integran la esfera competencial de las Cámaras.
- Los propios reglamentos parlamentarios no son más que una recopilación de usos y prácticas surgidas espontáneamente del funcionamiento de las Asambleas.
- Por medio de ellas se manifiesta la dinamicidad y elasticidad del Derecho Parlamentario.
- Adaptan las normas escritas a las exigencias de la realidad.
- Actúan en el ordenamiento jurídico parlamentario no solamente con funciones interpretativas o integradoras, sino también con eficacia derogatoria, produciendo la obsolescencia de preceptos reglamentarios o constitucionales e incluso la derogación de normas escritas al adquirir validez la costumbre «contra legem».

Un aspecto a considerar es que la costumbre tiene como premisa la necesidad política de desarrollar correctamente las funciones reconocidas al Parlamento por la Constitución que, como tal, supone la previa existencia de un especial elemento jurídico. En consecuencia, no basta con la repetición habitual de determinados usos, sino que debe adicionarse a la misma un específico elemento subjetivo voluntarista. Es decir, la repetición de usos y la necesidad de sujetarse a ellos para el eficaz desarrollo de las funciones de las Cámaras son el puntal de la obligatoriedad jurídica de la costumbre.

Vicenzo Longi, citado por César Delgado Guembes, adjudica a la costumbre un valor extraordinario «porque constituyen la premisa de las normas reglamentarias o una forma de interpretación de las normas constitucionales referentes al trabajo de las Cámaras o de las mismas normas reglamentarias cuando éstas, bajo decenios de actividad del parlamento, han podido aplicarse de forma diversa»<sup>69</sup>. Por su parte, César

---

69 DELGADO GUEMBES, César. *“La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa”*. Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional. Huancayo, 1990, volumen 2, p. 45.

Delgado Guembes acota que el fundamento y razón de ser de la costumbre parlamentaria no es que se tenga conciencia de su obligatoriedad, sino que importa conciencia de su necesidad de reiteración uniforme y constante. De esta forma, la necesidad precede incluso a la norma escrita y constituye un comportamiento que otorga obligatoriedad histórica (sin que se requiera de un uso prolongado para que se constituya en costumbre)<sup>70</sup>.

Este autor menciona como ejemplo de costumbre parlamentaria contra *legem* (puede haber *praeter legem*) lo que sucedía con la hora en que debía abrirse las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados. Refiere que el Reglamento de esta Cámara establecía que las sesiones se iniciaban a las diecisiete horas; sin embargo, la costumbre parlamentaria dejó en el vacío esa prescripción y las sesiones comenzaban a las dieciocho horas. Otro ejemplo de costumbre parlamentaria contra *legem* es el referido al plazo para dictaminar que tienen las comisiones ordinarias. El artículo 77 del actual Reglamento del Congreso establece que las comisiones ordinarias tienen un plazo máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo sobre un proyecto de ley; sin embargo, la costumbre parlamentaria ha dejado de lado esta disposición normativa, ya que ninguna iniciativa legislativa es resuelta en este plazo debido a diversas circunstancias, entre ellas la abultada carga de expedientes legislativos que tienen que soportar las comisiones ordinarias del Congreso.

De otro lado, conviene señalar que el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el expediente 0047-2004-AI/TC, ha desarrollado los elementos que constituyen la costumbre. Así, ha señalado que la costumbre se constituye sobre la base de dos elementos: a) el elemento material, referido a la práctica reiterada y constante, es decir, alude a la duración y reiteración de conductas en el tiempo; y b) el elemento espiritual, referido a la conciencia social acerca de la obligatoriedad de la práctica reiterada y constante, es decir, alude a la convicción generalizada respecto de la exigencia jurídica de dicha conducta.

---

70 *Ibidem*.

Al lado de las costumbres se encuentra también como fuentes del ordenamiento jurídico parlamentario las convenciones, las cuales pueden tener como origen la costumbre o el acuerdo político. En algunas ocasiones, una forma de conducta persiste durante un largo periodo y adquiere gradualmente fuerza persuasiva primero y luego impulso obligatorio. Por ello, resulta habitual denominar a las convenciones costumbres, pero no es así, ya que las convenciones pueden erigirse mucho más rápidamente por el acuerdo de las partes interesadas y este acuerdo pasa a ser imperante y se convierte en una convención. Aquí, como resulta obvio, la convención no tiene una historia previa como uso, brota de un acuerdo.

### 3.2.5. Los acuerdos políticos

Los acuerdos políticos son las manifestaciones expresas o tácitas que adoptan las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y que inciden en la vida y funcionamiento de este. Los acuerdos políticos condicionan significativamente el contenido de las intervenciones y el sentido del voto de los representantes; además, no puede desconocerse que de ellos se derivan las convenciones políticas y las normas escritas reglamentarias.

León Martínez Elipe precisa, con acierto, que «constituye una realidad en nuestros días que importantes deliberaciones o decisiones no se desarrollan ni se adoptan en el seno de las Cámaras. Realidad que no debe ser marginada por el Derecho parlamentario porque tales pactos condicionan la actividad del Parlamento [...]»<sup>71</sup>.

## 3.3. FUENTES DE DIMENSIÓN AXIOLÓGICA

Las fuentes de dimensión axiológica son las que en el ordenamiento jurídico parlamentario se conectan con una filosofía de valores o, si se quiere, con una específica ideología. También responde —a decir de Lucas Verdú— a un conjunto de ideas, convicciones e incluso sentimientos que se refieren a la organización política y al ejercicio del poder en una estructura social histórica determinada<sup>72</sup>.

---

71 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 329.

72 Ídem 330.



En este tipo de fuentes tenemos los principios generales del Derecho y del Derecho Constitucional, la jurisprudencia constitucional y ordinaria y el Derecho extranjero.

### 3.3.1. Los principios generales del Derecho y del Derecho Constitucional

Todo régimen político se encuentra asentado en valores que sirvieron de carácter orientador al poder constituyente para instituir una determinada forma de convivencia social y política en el texto constitucional que se trate. Así, las constituciones tienden a reflejar las creencias o intereses dominantes del grupo que las elaboró. De igual forma, para entender el funcionamiento de los regímenes políticos y la actividad de los parlamentos es necesario recurrir al cimiento ideológico sobre el cual se ha edificado.

Entre los principios generales del Derecho que animan e informan la vida política tenemos: la defensa de la persona y el respecto de su dignidad, la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político, entre otros. Estos principios inspiran la obra legislativa del Parlamento e imponen límites a la competencia legislativa de los grupos parlamentarios al tener que respetar el contenido esencial de los valores que informan los derechos y libertades de la persona humana<sup>73</sup>.

Los principios constitucionales pueden ser de diversa naturaleza y su alcance dependerá de la opción política de los constituyentes y de la proyección o desarrollo de los mismos en un determinado sistema jurídico. Marcial Rubio Correa, en su obra *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*, hace mención a los principios siguientes: de defensa, de dignidad de la persona humana, de gratuidad de la administración de justicia, de igualdad tributaria, de igualdad, de interdicción de la arbitrariedad, de jerarquía de normas, de cosa juzgada, de libre iniciativa privada, de la función reguladora supletoria del Estado, de la tutela jurisdiccional, de presunción de inocencia, de primacía de la realidad, de protección al consumidor, de subsidiaridad económica del Estado, entre otros<sup>74</sup>.

73 Ídem 332.

74 RUBIO CORREA, Marcial. *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, pp. 8-9.

Estos principios han sido incorporados en la estructura y contenido de la Constitución peruana debido a factores sociales, coyunturales, ideológicos y políticos.

### 3.3.2. La jurisprudencia constitucional y ordinaria

La jurisprudencia constitucional y ordinaria es una fuente indirecta y heterónoma, pero de intrínseca significación en el ordenamiento constitucional y en el parlamentario. Por medio de ella van configurándose criterios uniformes respecto de las relaciones interinstitucionales sobre los marcos competenciales de los órganos productores del Derecho y sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos y, concretándose, asimismo, en fórmulas jurídicas, los conceptos indeterminados con los que generalmente se expresan los valores informadores del sistema político y del orden jurídico<sup>75</sup>.

En ordenamientos jurídicos como en los de Estados Unidos de América y España la jurisdicción constitucional —que se da a través de la actuación de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, respectivamente— se avoca a resolver problemas de delimitación de competencias de diversos órganos, a defender la Constitución frente a los eventuales ataques del propio legislador, a fijar los límites competenciales entre la Federación y los Estados miembros o entre el Estado y las Autonomías, y a perfilar el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En el Perú, un caso notorio fue la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 006-2003-AI/TC, la cual señalaba en su fundamento 11 «que la omisión en la que incurre el inciso i) del artículo 89 del Reglamento parlamentario (haber dejado de prever el requisito de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso para levantar la prerrogativa funcional que supone el derecho a un antejuiicio político) resulta atentatoria del principio de razonabilidad y, en tal medio inconstitucional [...]». A raíz de esta jurisprudencia constitucional, el Parlamento peruano modificó este artículo reglamentario precisando que el acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta

---

75 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 333.

comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, y que el acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación.

Por ello, el ordenamiento jurídico parlamentario no puede desconocer las funciones desarrolladas por la jurisdicción constitucional, en cuanto delimita el marco competencial de producción legislativa o el contenido esencial<sup>76</sup> de los derechos humanos que el legislador ha de respetar.

### 3.3.3. El Derecho extranjero

Es una fuente que incide significativamente en el Derecho Parlamentario. León Martínez Elipe señala que la impenetrabilidad de los ordenamientos nacionales en relación con los preceptos extranjeros desfallece considerablemente cuando se trata del derecho que nos ocupa, debido a que los usos, prácticas y convenciones del derecho inglés, por ejemplo, han contribuido notoriamente en la evolución del ordenamiento jurídico parlamentario de diversos países. Claro está que esta influencia se encuentra condicionada por la identidad ideológica de cada ordenamiento jurídico<sup>77</sup>.

Por ejemplo, el Reglamento del Congreso peruano, aparte de los usos y prácticas que ha recogido de otros ordenamientos extranjeros, se encuentra influenciado por la Constitución española de 1978. Prueba de ello es el artículo 76 de este texto constitucional, que señala que «El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público». El artículo 88 del Reglamento del Congreso peruano, siguiendo la redacción del artículo 97 de la Constitución Política del Perú, indica que «El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público [...]». Como se aprecia, es evidente la influencia de la Constitución española en la redacción del artículo reglamentario citado.

---

76 La delimitación del contenido esencial de los derechos y libertades no corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional, sino incumbe también a todos los órganos de la jurisdicción ordinaria, mediante el proceso de amparo, en defensa de los derechos y libertades fundamentales.

77 MARTÍNEZ ELIPE, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi, 1999, p. 337.

#### 4. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El Derecho Parlamentario, al igual que el Derecho Constitucional, tiene principios que le dan sentido a su existencia. Estos principios se fundan en la afirmación de que existe un contenido inmutable o natural en el Derecho Parlamentario del cual derivan sus principales características y sin las cuales dejaría de ser lo que es. Por ello, el derecho positivo no puede contradecir la existencia de estos principios, ya que son más bien el sustento de este; es decir, el derecho positivo responde a los principios del derecho natural.

Un ejemplo de lo señalado es la exigencia natural, contenida en el Derecho Parlamentario, de que los integrantes del Parlamento puedan exponer sus ideas haciendo uso de la palabra en el Pleno de la Asamblea o en las comisiones de trabajo. Esta exigencia natural no puede ser contradicha por el derecho positivo, pero sí regulada o canalizada por este en cuanto al orden de los oradores, el tiempo de cada intervención o las reglas del debate.

Bernardo Bátiz Vázquez expresa que los principios del Derecho Parlamentario pueden clasificarse: en sustantivos, por el valor social que persiguen; y adjetivos, por su carácter procesal. Este autor apunta que de algún modo los principios adjetivos deben estar subordinados a los principios sustantivos y no los contradicen, sino que los complementan y facilitan su actualización<sup>78</sup>.

Para la plena operatividad de los principios del Derecho Parlamentario, que veremos a continuación, es necesario referirse a algunos aspectos que el *Manual de Mason sobre Procedimiento Legislativo*<sup>79</sup> recomienda a todo órgano colegiado, como el Parlamento, antes de la toma de decisiones. Así, se debe tomar en cuenta que:

- El órgano colegiado tiene que tener el atributo o competencia para adoptar una decisión; es decir, no puede irrogarse atribuciones que no tiene.
- La decisión del órgano colegiado tiene que haber sido adoptada en el curso de una sesión. La atribución para adoptar una decisión recae en

---

78 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 48.

79 CENTRO PARA LA DEMOCRACIA. *El Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*. Traducción de Emilio Bernal Labrada. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1995, p. 26.

el colegiado y no en sus integrantes individualmente. Para adoptar una decisión, el colegiado debe haberse reunido en sesión y haber aprobado lo que desea hacer.

- Todos los integrantes del colegiado tienen que tener conocimiento de la convocatoria a sesión. La convocatoria debe ser notificada oportunamente a todos los miembros con la finalidad de que puedan asistir (la notificación debe indicar fecha y hora, el lugar y la agenda de la sesión).
- Debe haber quórum para la apertura de las sesiones, así como en el momento de la toma de acuerdos.
- Para que el órgano colegiado pueda pronunciarse, este tiene que tener ante sí una propuesta o iniciativa parlamentaria (proyecto de ley, moción, pedido, etcétera).
- Debe haber oportunidad para debatir el asunto. Ello es indispensable para que los miembros del colegiado puedan llegar a un acuerdo.
- El asunto puesto a debate debe decidirse por votación, a través de un procedimiento justo, previamente autorizado y equitativo.

Dicho esto, veremos a continuación los principios sustantivos y adjetivos que conforman el Derecho Parlamentario.

## **4.1. PRINCIPIOS SUSTANTIVOS**

Los principios sustantivos persiguen, como hemos dicho, el valor social. Entre ellos, tenemos el de representación, de libertad, de información y de igualdad.

### **4.1.1. Principio de representación**

El principio de representación es la base fundamental del Parlamento, puesto que los integrantes del mismo actúan en nombre y en beneficio de la sociedad. Por este principio las acciones de los representantes, que tienen voluntad propia y libre, producen efectos en los representados.

Este principio encuentra sentido en el hecho de que es imposible que todos los ciudadanos estén representados en un determinado fuero; por ello, se justifica la democracia representativa, sin que ello signifique que no se puedan desarrollar mecanismos de participación directa a cargo de los ciudadanos en los asuntos de importancia de un determinado país, a través del referéndum, la iniciativa legislativa o la remoción de autoridades<sup>80</sup>.

Una característica básica de la democracia representativa es que el mandato representativo no es imperativo, ya que los representantes lo son de la nación y no de los electores que lo eligieron. A este respecto, es ilustrativo lo que establece el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que «Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación».

La no sujeción a mandato imperativo también se fundamenta en el principio de libertad; sin embargo, la presencia y protagonismo de los partidos políticos en el manejo de los parlamentos en todo el mundo viene incidiendo negativamente en este concepto, ya que los integrantes del Poder Legislativo actúan más como representantes de sus partidos que como representantes del pueblo que los eligió. Para nadie es un secreto que en la mayoría de parlamentos del mundo (independientemente del régimen político que tengan) sus miembros votan en el sentido que les indican los líderes de sus grupos parlamentarios o los dirigentes de sus partidos.

#### **4.1.2. Principio de libertad**

El principio de libertad es el que posibilita que los integrantes de un Parlamento actúen con absoluta libertad y, de esta forma, puedan expresar sus opiniones y emitir su voto para la toma de acuerdos sin ningún tipo de condicionamiento ni injerencia de otro poder del Estado. Esta libertad es ejercida de manera individual por cada representante y también de manera colectiva por los integrantes del Parlamento.

---

80 En el Perú los mecanismos de participación directa han sido desarrollados por la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.

Por este principio, el Poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía frente al Ejecutivo y frente a cualquier otro poder formal o informal que pretenda impedir o estorbar el ejercicio del Derecho del Parlamento a emitir decisiones libres, claro está dentro del ámbito de sus competencias constitucionales<sup>81</sup>.

El maestro mexicano Bernardo Bátiz Vázquez precisa que hablar, discutir, criticar, argumentar y votar en un sentido u otro son expresiones externas del principio de libertad interior y manifestaciones de la libertad física y de la jurídica de los legisladores, quienes pueden estar sujetos a limitaciones de carácter físico o a presiones de carácter psicológico<sup>82</sup>.

El artículo 93 de la Constitución Política del Perú establece una garantía para los parlamentarios a este respecto al señalar que «No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones». Es decir, el texto constitucional peruano establece lo que la doctrina llama «inviolabilidad de opinión» e «inviolabilidad de votos» para que los parlamentarios puedan ejercer libremente su mandato representativo. Ello garantizará, de alguna forma, que los representantes de la nación cuenten con plena autonomía para el ejercicio de sus funciones y que a través de la libre confrontación de ideas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento adopten sus decisiones.

Ahora bien, la libertad de los parlamentarios para argumentar y decidir su voto sobre la generalidad de los temas está vinculado con lo que se denomina la disciplina parlamentaria. Ello ocurre por la necesidad que tienen los partidos y los grupos parlamentarios de integrar a sus correligionarios en base a un voto coincidente, el cual no puede llevarse al extremo de impedir

---

81 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 52.

82 Pueden darse presiones del Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidas contra los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento a sus carreras o, como sucede en los Estados Unidos de América, a través de lo que se denomina el lobbying o cabildeo, lo cual constituye una forma de influir en la voluntad de los congresistas y senadores para que expresen su voto a favor de intereses no ciertamente de la Nación, sino de los que pagan a los cabilderos y lobbistas. No contradecir a su grupo político o al Poder Ejecutivo o no poner en riesgo sus ingresos o su carrera política, pueden ser razones de peso para que los legisladores voten en sentido contrario a sus convicciones.

la libertad de los legisladores y cuando se haga debe tener como motivo una causa socialmente relevante. A este respecto, Bernardo Bátiz Vázquez aclara con lucidez que «si la disciplina se pretende imponer o se impone únicamente para mantener la unidad, pero esa unidad no se emplea a su vez para la búsqueda del bien común, el legislador no sólo está en el pleno derecho de romper la disciplina, sino que será su deber hacerlo»<sup>83</sup>.

Al igual que el maestro mexicano, nosotros consideramos que si bien es importante mostrar un voto cohesionado al electorado, las decisiones que se adopten sobre cada caso en particular deben pasar por un profundo debate interno en los grupos parlamentarios antes de mostrarse en el Pleno de la Asamblea y no adoptarse en base a lo que disponga la cúpula del partido, como viene siendo la tendencia hoy en día en los diversos sistemas políticos.

#### **4.1.3. Principio de información**

El principio de información es clave para una eficiente y eficaz toma de decisiones en los parlamentos. Por ello, se requiere contar con información adecuada y oportuna. En política, es el Poder Ejecutivo el que generalmente acapara la información debido a que maneja los recursos económicos y humanos del gobierno y, por lo tanto, es el que cuenta con más cantidad y calidad de información que le proveen los órganos técnicos y especializados de la Administración Pública.

El privilegio de contar con información especializada y actualizada es el que ha hecho posible que el Poder Ejecutivo se convierta en un actor importante en cuanto a la producción legislativa en el Parlamento y que el Congreso pierda cierta centralidad al respecto. Esto ocurre debido a que el Parlamento, generalmente, legisla, representa y fiscaliza con la información que el Poder Ejecutivo y la Administración Pública le proporciona a su solicitud, la cual no es entregada de manera exacta y oportuna.

---

83 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 54.



Los parlamentos de Estados Unidos de América<sup>84</sup> y Canadá, por ejemplo, han logrado reducir esta brecha de información y dependencia creando al interior de sus Cámaras órganos especializados en la búsqueda, procesamiento y análisis de información para la oportuna toma de decisiones, sin esperar que el Poder Ejecutivo o la Administración Pública se las provea. Estos órganos especializados han fortalecido significativamente la eficacia de la labor parlamentaria e inciden en la autonomía del Parlamento.

Bernardo Bátiz Vázquez expresa que esta brecha de información en perjuicio del Poder Legislativo debe cambiar y «las cámaras deberán contar cada vez más, con técnicos de apoyo y con sistemas modernos de información»<sup>85</sup>. Es necesario agregar que en la actualidad el principio de información es fundamental para el Derecho Parlamentario por cuanto incide de manera notable en la toma de decisiones.

Por este principio los parlamentarios tienen la posibilidad de solicitar información al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública en general. En el caso peruano, el artículo 96 de la Constitución Política señala que «Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobierno Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios».

Es más, los parlamentarios pueden acceder a información de carácter personal, como lo es el secreto bancario y la reserva tributaria, si forman parte de una comisión investigadora<sup>86</sup> y lo solicitan de acuerdo a ley.

---

84 En la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América funcionan el Servicio de Investigación al Interior de la Biblioteca y la Oficina de Presupuesto, como instancias especializadas en proveer información oportuna y eficaz para la toma de decisiones.

85 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 55.

86 El artículo 2, numeral 5 de la Constitución Política del Perú señala que “Toda persona tiene derecho: A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado”.

#### **4.1.4. Principio de igualdad**

El principio de igualdad, en los parlamentos, se traduce en la regla «un hombre un voto», expresión que rige como una verdad a priori de la existencia misma de los cuerpos colegiados. Ello, debido a que en el Parlamento todos sus integrantes, como lo afirma Bernardo Bátiz Vásquez, son iguales en al menos dos puntos: en su representación, ya que todos representan por igual al Estado; y en el desempeño de sus funciones, ya que todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones.

Para el caso de los legisladores, la igualdad radica en el valor de su voto, el cual es idéntico al de los demás; en la posibilidad de participar en los trabajos y debates para el desempeño de sus atribuciones; en la posibilidad de ser nombrados o ser electo por sus colegas para ocupar algún cargo directivo; en el derecho de recibir igual emolumentos que sus colegas; y en la posibilidad de acceder a los servicios de asesores y técnicos de las cámaras y a la información que procesa el Parlamento (informes, archivos, etcétera).

Un ejemplo de este principio, en el caso del Reglamento del Congreso peruano, lo encontramos en el artículo 31-A, que señala que «La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada».

## **4.2. PRINCIPIOS ADJETIVOS**

Los principios adjetivos son los requisitos que deben cumplirse para que los trabajos legislativos se conduzcan con orden, con eficacia y en un tiempo prudente, de tal forma que los principios sustantivos encuentren en el trabajo de los congresistas su concreción en leyes y en otras determinaciones que se adopten.

En otras palabras, son aquellos principios que dan contenido a las normas que rigen los diversos momentos y etapas que deben sucederse

para conseguir como resultado final una decisión del Parlamento<sup>87</sup>. Estos principios son los siguientes:

#### 4.2.1. Principio de orden o control

El principio de orden o control tiene estrecha relación con los conceptos de jerarquía, distribución de tiempos, de lugares y de funciones. En un Parlamento, el orden es un principio que no se puede prescindir, ya que tiene que haber orden en la sala de sesiones, en el mobiliario, en la distribución de los lugares de los parlamentarios, en los sitios reservados para los funcionarios del Congreso, para los grupos parlamentario, para los representantes de los medios de comunicación y para el público que asiste a las sesiones.

El principio de orden también tiene que ver con la sucesión lógica de actividades y acciones de los integrantes del Parlamento que están reglados en base a los procedimientos parlamentarios<sup>88</sup>, los cuales están encaminados a la consecución del fin del Parlamento, que es tomar una decisión colectiva.

Bernardo Bátiz Vázquez señala, con acierto, que «el principio de orden viene a ser el contrapeso que requiere el principio de libertad, para evitar el caos». Precisa que si cada uno de los parlamentarios pretendiera hacer uso simultáneo de la palabra o interrumpir al orador, sencillamente no podría haber sesión, ni deliberación ni votación posible. Es decir, sin orden mínimo, la libertad de los legisladores sería imposible<sup>89</sup>.

---

87 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 60.

88 El procedimiento parlamentario más importante es el legislativo y el principio de orden también está contenido en este, ya que tiene que seguir las etapas siguientes: presentación, discusión, aprobación, sanción, publicación y vigencia.

89 BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford, 1999, p. 61.

El Reglamento del Congreso del Perú recoge en varios artículos este principio; por ejemplo, sus artículos 61<sup>90</sup> y 62<sup>91</sup> señalan las reglas de orden en las sesiones y la ubicación de los periodistas, fotógrafos y visitantes en el Hemiciclo del Congreso.

Como hemos señalado, el principio de orden está relacionado con las funciones legislativas encaminadas a dar vigencia a los principios sustantivos. Así, podemos concluir que el orden acota la libertad, pero también evita la anarquía.

#### 4.2.2. Principio de resolución mayoritaria

Por el principio de resolución mayoritaria, los integrantes del Parlamento tienen como deber aprobar leyes y reformas legislativas o adoptar acuerdos vinculados con las demás funciones que la Constitución encarga al Parlamento. Ello significa que debe encontrarse una fórmula por la cual

---

90 Este artículo indica que “El Presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los Congresistas que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones. Está facultado para:

- a) Conceder el uso de la palabra en los términos reglamentarios o según lo que acuerde el Consejo Directivo. También puede conceder un tiempo adicional cuando considere que ello contribuirá a ilustrar, aclarar, o concordar conceptos y posiciones. La ampliación no podrá exceder de tres minutos y no podrá conceder más de diez ampliaciones durante el debate de cada asunto.
- b) Imponer el orden en las sesiones. Si cualquier Congresista impide con su conducta el normal desarrollo de la sesión y no acata el llamado de atención y las decisiones del Presidente en materia de orden, éste lo reconviene. Si el Congresista persiste en su actitud, el Presidente ordena su salida de la Sala. Si no obedece, el Presidente suspende la sesión por quince minutos. Reabierta ésta, el Presidente reitera su pedido. Si el Congresista se allana, el Presidente da por concluido el incidente; de lo contrario, la Mesa Directiva propone al Pleno según la gravedad de la falta, la sanción de suspensión a que se refiere el inciso c) del artículo 24 de presente Reglamento.
- c) Exigir a los oradores que no se desvíen de la cuestión material de debate ni vuelvan a tratar sobre un debate que haya concluido. Puede suspender el uso de la palabra al Congresista que persista en su actitud, luego de llamarle dos veces la atención.
- d) Exigir el retiro de frases ofensivas proferidas contra las autoridades, los miembros del Congreso y las personas. Aplicando de ser necesario las sanciones reglamentarias.
- e) Ordenar el desalojo de la Sala de Sesiones de personas extrañas a la sesión, cuya presencia perturbe el normal desarrollo de la misma.

(...)”

91 Este artículo señala que “Los periodistas y fotógrafos acreditados y los visitantes debidamente registrados permanecerán en los lugares asignados en la Sala, evitando perturbar el normal desarrollo de las sesiones”.

las voluntades diversas de un cuerpo colegiado se traduzcan en la voluntad colectiva.

Esta problemática ha sido resuelta con la fórmula de votación, es decir, conocer la opinión de todos para que prevalezca la opinión mayoritaria sobre la minoritaria. Esta forma de tomar decisiones en una democracia es lo que se conoce como principio de resolución mayoritaria, que consiste en contar las opiniones de quienes deben decidir y verificar cuál de las opciones acumuló a su favor mayor número de votos.

Este principio tiene, definitivamente, conexión con la democracia representativa, ya que el Parlamento es un instrumento de ella y, por consiguiente, su funcionamiento y toma de decisiones ha de ser necesariamente democrático, tanto por congruencia con el sistema del que forma parte como por los principios de libertad e igualdad entre los parlamentarios.

El problema que se presenta para la correcta aplicación del principio de resolución mayoritaria es la determinación del quórum, es decir, el número de personas que una norma exige que estén presentes para que un cuerpo deliberativo pueda actuar y tomar decisiones válidas. Las normas respecto al quórum son sumamente variables, pues suele exigirse diversos tipos de quórum según las diferentes resoluciones que debe adoptar el Parlamento.

Por ejemplo, el Reglamento del Congreso peruano recoge este principio en el segundo y tercer párrafo del artículo 52, que señala:

*El quórum para la realización de las sesiones del Pleno es la mitad más uno del número hábil de Congresistas. [...]*

*El quórum para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente y de las distintas comisiones del Congreso de la República es de la mitad más uno del número hábil de sus miembros. Los acuerdos se toman con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente. En caso de producirse empate en la votación el Presidente tendrá un voto dirimente.*

La última parte de este artículo hace referencia al voto dirimente del presidente del Congreso para resolver el empate de la votación. Sin embargo, podría pensarse que este voto dirimente va en contra del principio de igualdad entre los congresistas, pero ello no es así debido a que lo que se quiere es conseguir un pronunciamiento definitivo del Parlamento sobre una determinada cuestión y no que se detenga el procedimiento parlamentario sin resolver la cuestión por el mencionado empate.

### 4.2.3. Principio de oposición de las minorías

El principio de oposición de las minorías limita los actos de las mayorías. La idea es controlar el poder de las mayorías, las cuales podrían llegar a ser autoritarias y poco democráticas de no existir mecanismos con los cuales las minorías no pueden ejercer su derecho de discrepancia.

El derecho a la crítica y a la oposición al interior del Parlamento son principios generales que corresponden al espíritu mismo del Derecho Parlamentario. Es indudable que sin minoría u oposición la esencia misma del régimen parlamentario vendría a menos e inclusive negar su existencia. Ejemplo de ello es la exigencia de una mayoría calificada de votos para modificar el Reglamento del Congreso peruano. Con ello se salvaguarda los derechos de las minorías frente a los posibles deseos de los grupos parlamentarios mayoritarios de querer modificar a su conveniencia el Reglamento del Congreso, al tener una ocasional ventaja numérica en sus integrantes.

El Reglamento del Congreso del Perú contiene varios artículos que garantizan los derechos de las minorías, como por ejemplo: la posibilidad que tienen los congresistas de presentar individualmente una denuncia constitucional (literal a del artículo 89)<sup>92</sup>, el número reducido de firmas para la presentación de mociones de interpelación a los ministros (literal a del artículo 83)<sup>93</sup> o la posibilidad de formar grupos parlamentarios con 6

---

92 Este artículo refiere que “Los congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada puede presentar denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del artículo 99 de la Constitución Política”.

93 Este artículo señala que “El pedido de interpelación se formula mediante moción de orden del día firmada por no menos de quince por ciento del número legal de Congresistas y acompañada del respectivo pliego interpelatorio. (...)”

miembros con la finalidad de que sus integrantes puedan ejercer diversos actos parlamentarios (inciso 1 del artículo 37)<sup>94</sup>.

Algunos autores expresan que el principio de resolución mayoritaria, el de oposición de las minorías, así como el de contradicción o debate, no son principios independientes sino más bien forman parte del principio de pluralismo político, que es el que caracteriza a los parlamentos democráticos; sin embargo, hemos considerado conveniente tratarlos de manera independiente a fin de lograr un estudio más preciso sobre cada uno de ellos.

---

94 Este artículo preceptúa que "Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas".

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO PRIMERO

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis

2000 *Derecho parlamentario*, Primera edición. Barcelona: J.M. Bosch Editor.

BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo

1999 *Teoría del Derecho Parlamentario*. Primera edición. México: Oxford.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

2002 *Manual Parlamentario*. Primera edición. Lima: Comisión Andina de Juristas.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1994 *Derecho Parlamentario*, Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.

1998 *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda edición. México: Miguel Ángel Porrúa.

CENTRO PARA LA DEMOCRACIA

1995 *El Manual de Mason sobre procedimiento legislativo*. Traducción de Emilio Bernal Labrada. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

DELGADO GUEMBES, César

1990 «La práctica parlamentaria como norma del trabajo y comportamiento de la Asamblea Legislativa». *Revista del Instituto de Ciencia Política y Derecho Constitucional*. Huancayo, 1990, volumen 2, pp. 38-49.

2009 «El Derecho Parlamentario». Instituto de Gobierno de la USMP. *Derecho Parlamentario*. Lima: Congreso de la República.

2012 *Manual del Parlamento*. Primera edición. Lima: Congreso de la República.

MARTÍNEZ ELIPE, León

1984 «Dimensionalidad del Derecho y concepto del Derecho Parlamentario». Congreso de los Diputados. *Primeras Jornadas del Derecho Parlamentario*, volumen II. Madrid: Congreso de los Diputados.

1999 *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Primera edición. Madrid: Aranzadi.

2012 «Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del Derecho Parlamentario». En CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Primer y segundo congresos de Derecho Parlamentario*. Lima: Congreso de la República.



PUNSET BLANCO, Ramón

2000 *Estudios parlamentarios*. Primera edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RUBIO LLORENTE, Francisco

2012 *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RUBIO CORREA, Marcial

2006 *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Segunda edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

1984 *Derecho Parlamentario Español*. Primera edición. Madrid: Editora Nacional.

2013 *Derecho Parlamentario Español*. Tercera edición. Madrid: Dykinson, S.L.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás

1991 *El acto parlamentario*. Primera edición. País Vasco: Vitoria-Gateiz.

TARAZONA PALMA, Roberto y otros

2012 *Reglamento del Congreso de la República Concordado*. Primera edición. Lima: Congreso de la República.



# Parte II



## CONSTITUCIÓN E INCORPORACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ



## HÉCTOR PANTIGOSO MARTÍNEZ

*Abogado y coordinador parlamentario de la Confiep*

### SUMARIO:

---

1. Sede institucional y la constitución del Congreso Peruano.- 1.1. Sede institucional y definición de Constitución del Congreso.- 1.2. Finalidad de la Constitución del Congreso.- 1.4. Junta preparatoria.- 2. Incorporación de los congresistas, inicio del ejercicio de las funciones parlamentarias y fin del procedimiento de Constitución del Congreso.- 2.1. La incorporación: naturaleza y procedimiento.- Inicio de las funciones parlamentarias: elección de la Mesa Directiva e instalación del Congreso de la República.- Bibliografía del capítulo.

## 1. SEDE INSTITUCIONAL Y LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO PERUANO

### 1.1. SEDE INSTITUCIONAL Y DEFINICIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

La sede institucional del Congreso Peruano actual es el resultado de un largo proceso histórico, que es descrito con acierto por Ayllón y Focacci<sup>95</sup>:

*Se denomina Palacio Legislativo al inmueble que sirve de sede al Congreso de la República y, anteriormente a la Cámara de Diputados, ya que la Cámara de Senadores, en cambio, funcionó desde mediados del siglo*

---

95 Ayllón, Fernando y Focacci, Gladys. *La Casa de las Leyes. Historia monumental del Palacio Legislativo*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2005. Págs. 11 y 12

*XIX hasta 1939 en el antiguo local de la Inquisición. La historia del Poder Legislativo en el Perú se inicia el 20 de setiembre de 1822, cuando, convocados por el general José de San Martín, se reunieron miembros del primer Congreso Constituyente en la capilla de la Universidad de San Marcos, ubicada entonces en parte del terreno sobre el que luego se construiría el Palacio Legislativo. Durante la gesta emancipadora, por razones derivadas de las dificultades que atravesaron las huestes patrias en sus enfrentamientos con los realistas, el Congreso tuvo que emigrar al Callao y luego a la ciudad de Trujillo. Asimismo, en 1839, después de la caída de la Confederación Peruano – Boliviana, el Congreso se reunió en Huancayo, pues el ejército chileno aún permanecía en Lima. Durante la Guerra con Chile, el Congreso sesionó en Chorrillos, Ayacucho, Cajamarca y Arequipa. Sin embargo, las sedes del Legislativo fueron los antiguos locales de San Marcos y la Inquisición, ubicados ambos en el contorno de la plaza Bolívar.*

*A partir de 1829, el Parlamento estuvo constituido mayormente por dos Cámaras Legislativas: Diputados y Senadores. Ambas Cámaras funcionaron inicialmente en el local sanmarquino. Años después, el Senado tuvo como sede el antiguo local de la Inquisición, en el que permaneció hasta la culminación del ala derecha del Palacio Legislativo, destinada a su funcionamiento. Hasta inicios del siglo XX el local de la Inquisición fue el único inmueble propio del Congreso, pues la Universidad Nacional de San Marcos mantuvo la propiedad sobre el inmueble en que funcionaba la Cámara de Diputados –el que se utilizaba también para las sesiones del Congreso– hasta su demolición para la construcción del Palacio. Por dicha razón, la Cámara abonaba a la Universidad el respectivo alquiler y, al construirse el Palacio Legislativo, el Congreso la compensó económicamente. Cabe añadir que a inicios del siglo XIX la Cámara de Diputados tuvo como sede provisional el Palacio de la Exposición en dos ocasiones: cuando se realizaron los trabajos de remodelación en su antiguo local (7/dic/1903-13/jul/1904) y mientras se construían los principales ambientes del Palacio Legislativo (13/jul/1908-13/jul/1912).*

A la fecha, y como es de público conocimiento, la sede institucional del Congreso peruano es el Palacio Legislativo, sin perjuicio de otros inmuebles donde funcionan áreas administrativas o inclusive las oficinas de los congresistas.

A continuación, procederemos a revisar el proceso de constitución del Congreso peruano.

La constitución del congreso peruano consiste en el conjunto de actos que comprenden desde la publicación oficial de los resultados de las elecciones hasta la instalación del nuevo congreso elegido por un período de cinco años.

Esta definición tiene un claro sustento en lo regulado en el artículo 7° del Reglamento del Congreso:

*Desde que se publiquen en forma oficial los resultados de las elecciones para el Congreso, el Jurado Nacional de Elecciones y el Presidente del Congreso, dispondrán que se realicen las coordinaciones necesarias para llevar a cabo el proceso de conformación del nuevo Congreso, que comprende desde la difusión oficial de los resultados electorales hasta el acto de instalación del Congreso.*

De esta forma, tal como señala Delgado-Guembes<sup>96</sup>, estamos ante una competencia que ha sido atribuida al Sistema Electoral:

*Como resultado del régimen electoral que fija la Constitución de 1993, el proceso electoral es precluido en sede del sistema electoral con los pronunciamientos que emite el Jurado Nacional de Elecciones como suprema autoridad sobre los resultados electorales. [...]*

## 1.2. FINALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

La finalidad del proceso de constitución del Congreso es garantizar la continuidad del sistema democrático, en tanto el Poder Legislativo y su funcionamiento ininterrumpido constituyen pilar fundamental de cualquier democracia.

En segundo término y no por ello menos importante está la necesidad de garantizar una transición entre dos períodos parlamentarios, que en el caso peruano coinciden de manera exacta con los períodos presidenciales, donde los congresistas elegidos puedan desempeñar sus funciones de manera inmediata a partir del primer día de su mandato.

---

<sup>96</sup> Delgado-Guembes, César. *Para la representación de la República. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2011. Pág. 229 y siguientes.

### 1.3. LOS ACTOS PREVIOS A LA CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

**Proclamación oficial de los resultados de las elecciones parlamentarias, envío del acta general al Congreso de la República y entrega de credenciales a los ciudadanos elegidos para asumir el cargo de congresistas, a cargo del Jurado Nacional de Elecciones.**

Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones proclamar los resultados de las elecciones parlamentarias y como parte de ello elaborar y remitir al Congreso un acta con los nombres de los candidatos de las listas de congresistas que hayan intervenido y la asignación de representantes que les corresponda en aplicación de la cifra repartidora así como la proclamación de los ciudadanos que hayan sido elegidos congresistas.

Así lo regula el artículo 323° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

*De todo el proceso a que se refiere el artículo anterior, se levanta por duplicado un Acta General que firman los miembros del Jurado Nacional de Elecciones y los candidatos o sus personeros si lo solicitan. Dicha acta debe contener:*

- 1. Relación detallada de la calificación de cada una de las Actas de Cómputo remitidas por los Jurados Electorales Especiales;*
- 2. Indicación de la forma en que fue resuelto cada uno de los recursos de nulidad o apelación interpuesto ante los Jurados Electorales Especiales o ante el propio Jurado Nacional de Elecciones;*
- 3. Nombres de los candidatos a la Presidencia y a las Vicepresidencias de la República que han intervenido en la elección constituyendo fórmulas completas o denominación de las opciones, con expresión del número de votos emitidos en favor de cada una de dichas fórmulas u opciones;*
- 4. Nombres de los candidatos de las listas de Congresistas que hayan intervenido y la asignación de representaciones que les correspondan en aplicación de la cifra repartidora con arreglo a la presente ley;*
- 5. Indicación de los personeros y candidatos que hayan asistido a las sesiones;*



*6. Constancia de las observaciones formuladas y de las resoluciones recaídas en ellas;*

*7. Proclamación de las opciones o de los ciudadanos que hayan resultado elegidos Presidente y Vicepresidentes de la República o declaración de no haber obtenido ninguno de ellos la mayoría requerida con la constancia de haber cumplido con comunicarlo al Congreso; y,*

*8. Proclamación de los ciudadanos que hayan sido elegidos Congresistas.*

Acto seguido, corresponde remitir dicha Acta General al Congreso, conforme lo dispone el artículo 324° de la misma ley:

*Un ejemplar del Acta Electoral a que se refiere el artículo anterior es archivado en el Jurado Nacional de Elecciones y el otro es remitido al Presidente del Congreso de la República.*

De esta manera, el Presidente del Congreso recibe los resultados oficiales sobre los nuevos congresistas y por lo general remite al Oficial Mayor, una copia de la citada acta, de tal forma que pueda continuar con el proceso de conformación del Congreso.

Es usual que acompañen al acta general las resoluciones de proclamación de cada uno de los ciudadanos elegidos congresistas.

### **Entrega de áreas administrativas o inclusive las oficinas de los congresistas credenciales, formulario de datos personales y declaraciones juradas.**

La entrega de credenciales la realiza el Jurado Nacional de Elecciones, tal como lo prevé el artículo 325° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones:

*El Jurado Nacional de Elecciones otorga las correspondientes credenciales a los ciudadanos proclamados Presidente, Vicepresidentes de la República y Congresistas.*

Se trata por lo general de un acto público, aunque excepcionalmente algunos ciudadanos recogen posteriormente su credencial en un acto privado. Esta credencial certifica que el ciudadano ha sido elegido como congresista.

El Reglamento en su artículo 8° regula los actos posteriores a la entrega de credenciales de parte del Jurado Nacional de Elecciones:

*La Oficialía Mayor del Congreso recibirá las credenciales de cada uno de los Congresistas electos entregadas por el Jurado Nacional de Elecciones, dentro de los treinta días posteriores al inicio de la entrega. Una vez verificada la autenticidad de las credenciales, las registrará y entregará a cada Congresista electo un formulario de datos personales, el mismo que será devuelto, llenado y firmado bajo juramento de veracidad y acompañado de una declaración jurada de bienes y rentas, a más tardar el último día útil del mes de junio. Asimismo, una declaración jurada de situación financiera y otra de no estar incurso en las incompatibilidades consignadas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú. Estas declaraciones deberán presentarse a los treinta días de haber asumido el cargo. La Oficialía Mayor publicará en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación, la declaración jurada de bienes y rentas y la declaración jurada de no estar incurso en las incompatibilidades consignadas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú. Estas declaraciones deberán presentarse a los treinta días de haber asumido el cargo. La Oficialía Mayor publicará en el Diario Oficial El Peruano y en otro de mayor circulación, la declaración jurada de bienes y rentas y la declaración jurada de no estar incurso en las incompatibilidades consignadas en el artículo 92° de la Constitución Política del Perú. Los Congresistas electos en tanto no cumplan con los requisitos señalados en el párrafo precedente, no pueden juramentar el cargo de Congresista ni ejercerlo.*

Sobre el plazo de 30 días antes citado coincidimos con lo señalado por Delgado-Guembes en lo relativo a su falta de fundamentación:

*[...] Como en muchos casos, el asunto del número de días no carece de un importante nivel de arbitrariedad y difícilmente se encuentra una respuesta contundente e incontestable sobre por qué son treinta, y no treinta y uno, o veintisiete, quince o cuarenta y cinco. Los treinta días equivalen al término de un mes, que debe ser considerado como razonable para que el Jurado Nacional de Elecciones haya concluido con el proceso de proclamación de los representantes luego de definir las impugnaciones que se hubieran presentado.*

## 1.4. JUNTA PREPARATORIA

### 1.4.1. Naturaleza y objetivo

La Junta Preparatoria es un órgano al interior del Congreso de duración determinada, cuyo objetivo es facilitar la constitución del congreso electo. Sus integrantes son congresistas electos, no en funciones, seleccionados entre sus pares en función a criterios objetivos, como veremos a continuación<sup>97</sup>.

### 1.4.2. Constitución de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria

En el mismo artículo 8º del Reglamento, citado anteriormente, se regula la constitución de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria:

*Una vez recibidas la totalidad de credenciales de los Congresistas electos, o en su defecto a más tardar entre el primero y el cinco de julio, la Oficialía Mayor del Congreso mandará publicar un comunicado con el nombre del Congresista con mayor votación preferencial dentro del grupo político que obtuvo la mayor votación, así como el de mayor y el de menor edad, que actuarán como Primer y Segundo Secretario; respectivamente.*

*Preside las Juntas Preparatorias, el Congresista que obtuvo la mayor votación preferencial del grupo político que obtuvo la mayor votación*

*Si todos o alguno de los llamados por ley no aceptarán integrar la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria o tuvieran algún impedimento, serán llamados en orden de edad los que les sigan o en forma sucesiva hasta conformar la Mesa Directiva. La Mesa Directiva de la Junta Preparatoria entra en funciones entre el quince y el veintiuno de julio.*

La función del Congreso, en concreto de la Oficialía Mayor, no se agota en la mera recepción de las credenciales, tal como señala Delgado- Guembes<sup>98</sup>:

97 Conviene precisar que Delgado-Guembes alude también a las "Mesas" que cada año se encargan de preparar y llevar a cabo las elecciones precisamente para la nueva Mesa Directiva, las que no tienen un reconocimiento expreso del reglamento pero obviamente funcionan en la práctica. Ver su libro antes citado, págs. 246 y siguientes.

98 Ob. cit. pág. 236 y 237.

*Es porque el Congreso no actúa como juez de los títulos de incorporación de los miembros que componen su cuerpo que tal atribución ha sido reservada para el Jurado Nacional de Elecciones. Es por ello que la actuación que le resta por cumplir es la de la recepción de los títulos previamente saneados en el ámbito específicamente electoral. Sustraída del Congreso la función jurisdiccional de títulos de elegibilidad y representación, su tarea es, por lo tanto, fundamentalmente notarial.*

*La función notarial es asignada al Oficial Mayor del Congreso. Es el más alto funcionario del servicio parlamentario del Congreso, quien, en nombre de la institución, recibe los títulos que otorga el Jurado Nacional de Elecciones. La Oficialía Mayor debe acopiar la documentación que expide el órgano de justicia electoral, de modo que forme parte del archivo que luego se formará de la historia de la representación nacional.*

*Pero la tarea que en nombre de la institución realiza el Oficial Mayor no se agota con la mera recepción. El Reglamento también la da el encargo de verificar la autenticidad de las credenciales. Si sólo tuviera que recibir las credenciales la responsabilidad sería meramente la de una mesa de partes. La verificación de la autenticidad de las credenciales representa un mayor nivel de responsabilidad. El Oficial Mayor debe gestionar un nivel de certificación en nombre del Congreso. Le corresponde asumir la iniciativa para indagar si los documentos que se le remiten son efectivamente los que debieron serle enviados, y que se le hayan efectivamente sido enviados por el Jurado Nacional de Elecciones y no otro órgano o persona jurídica o privada.*

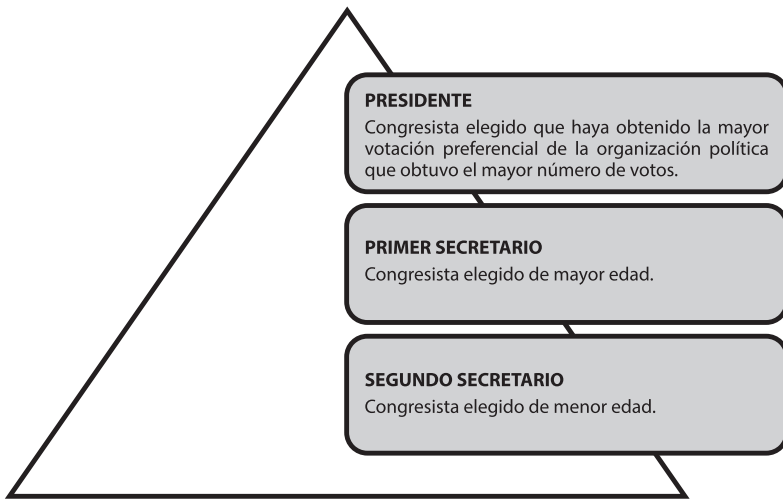
*Los medios de que dispone son, en primer lugar, los datos que han sido publicados en la etapa de difusión, con los cuales contrastará el material recibido. Puede hacerlo también confirmando cada envío por vía telefónica, por fax o por medios electrónicos cada documento, la fecha, la firma, y los datos contenidos en aquéllos.*

*El Oficial Mayor no emite una certificación formal ni documental sobre la verificación. Su labor se construye a la tramitación de los documentos de los que él pueda dar fe de autenticidad. Su responsabilidad consiste en no dar trámite a documentos de acreditación que generen duda o sospecha en su autenticidad.*

*Parte del trámite consiste en el registro que genera de los títulos de proclamación, a los cuales se remitirá para posteriormente producir los datos o cualquier información que se precisara o requiera por quien quiera que la solicite de manera regular.*

Por otro lado, conviven para la conformación de la Mesa Directiva, dos reglas, la primera con sustento en el número de votos, no sólo del congresista, sino también de la agrupación política que obtuvo la mayor votación y en segundo lugar el criterio relativo a la edad.

Sin embargo, cuando se trata del supuesto previsto en el último párrafo, que el congresista se niegue a integrar la Mesa Directiva o que tenga algún impedimento, el reglamento prevé que se aplique el criterio de la edad, mayor o menor, según se trate del primer o segundo secretario.



Sobre la regla de la edad anteriormente citada se han producido al menos dos casos:

*El primero se verificó el año 2000, cuando el congresista electo con la mayor votación preferencial del partido con mayor cantidad de votos se excusó de presidir las Juntas Preparatorias por razones de enfermedad. El segundo del año 2006, cuando el congresista a quien debía corresponderle la presidencia*

*por tener la mayor votación preferencial del partido con más votos, había renunciado previamente como miembro de dicho partido*

[...]

*Como consecuencia de la discusión que realizaron los voceros de los diversos grupos políticos la determinación fue que la presidencia debiera adjudicarse según un criterio eminentemente organizacional antes que propiamente partidario, y por lo tanto la presidencia le correspondería al titular de la Primera Secretaría. Por lo tanto, la Mesa quedaría a cargo del congresista de mayor edad. A su turno, como la regla general para integrar la Mesa, fuera del criterio electoral que define quién la preside, es un criterio de edad, la ocupación de la Primera Secretaría debía corresponder al congresista electo que sucede en edad al congresista de mayor edad. La Segunda Secretaría no representó inconveniente alguno.<sup>99</sup>*

En el caso de la renuncia al partido que lo había llevado al Congreso, lo que se resolvió nuevamente a favor del congresista electo antes que al partido. Tal como señala nuevamente Delgado-Guembes<sup>100</sup>:

*Desconocer el efecto de la renuncia en los procesos parlamentarios resulta de preferir la configuración con la que se llega al Congreso, así ello importará el menoscabamiento de la posición del partido como criterio de adjudicación de la presidencia. Si la regla para asumir la presidencia de las Juntas Preparatorias no es sólo la votación preferencial, sino mayor votación preferencial de quien pertenece al grupo más votado, parece una medida poco congruente negar la posición del partido cuando precisamente el congresista con mayor votación preferencial opta por dejar de ser considerado miembro o parte de la lista del partido más votado.*

*Al parecer el criterio observado en Julio del 2006 se sustenta en criterios de seguridad jurídica, porque es una manera de evitar que las listas queden alteradas por el solo propósito e intención de uno de sus integrantes. Desafortunadamente este criterio, con el que aparentemente se protege las*

---

99 Ob. cit. pág. 251.

100 Ob. cit. págs. 252 y 253

*fórmulas postuladas ante el electorado para que según ellas se pronuncie en el sufragio, termina causando efectos no deseados al favorecer que un congresista que renuncia a su partido termina siendo reconocido como titular del acto inicial del Congreso que es la Junta Preparatoria. Por proteger la voluntad inicial del electorado se consagra y no se invalida la defección partidaria. Por esta misma razón el partido, que resulta afectado con la renuncia, es doblemente castigado con el impedimento de que otro de sus integrantes sea a quien corresponda la presidencia de las Juntas Preparatorias.*

*Como en el caso que se produce el año 2000 con el impedimento del congresista electo con mayor cantidad de votos preferenciales del partido más votado, el criterio que se sigue el año 2006 sigue una pauta similar. Se prefiere regir la conducta del parlamento según criterios legales e institucionales, antes que otros cuyo carácter pudiera tener carácter esencialmente partidario.*

Naturalmente, por tratarse de un período de transición entre dos congresos resulta indispensable una labor de coordinación entre el Presidente del Congreso saliente y los integrantes de la Junta Preparatoria.

Sin embargo, nuestro legislador ha previsto la posibilidad de una discrepancia entre ambos órganos, nuevamente en el artículo 8° del Reglamento:

*El Presidente de la Junta Preparatoria coordina con el Presidente del Congreso para que los trabajos de los órganos que presiden no obstaculicen las funciones de uno y otro. En caso de diferencia, prima la decisión del Presidente del Congreso, quien en todo momento dará facilidades suficientes para que se reúna y cumpla sus funciones la Junta Preparatoria.*

### **1.4.3. Instalación de la Junta Preparatoria**

A continuación una vez constituida la Junta Preparatoria por los congresistas que cumplan los requisitos antes explicados corresponde instalarla, tal como regula el artículo 9° del Reglamento:

*La Mesa Directiva de la Junta Preparatoria realiza las coordinaciones necesarias y cita a sesión de Junta Preparatoria entre el veintidós y el veintiséis de julio. La citación se hará en forma personal y mediante publicación en el diario oficial y los diarios de mayor circulación nacional.*

*En la citación se da a conocer la agenda, que sólo puede tratar sobre el acto formal de instalación de la Junta Preparatoria, la incorporación formal de los Congresistas electos y la elección de la Mesa Directiva.*

Como hemos visto anteriormente, la naturaleza y finalidad última de la Junta Preparatoria es lograr que se constituya el nuevo congreso y es por ello que sesiona por única vez con una agenda estrictamente referida al nuevo congreso en tres aspectos fundamentales:

- La instalación de la propia Junta Preparatoria
- La incorporación formal de los Congresistas electos
- La elección de la Mesa Directiva

La racionalidad detrás de la regulación estricta y taxativa de la agenda de la Junta Preparatoria está íntimamente ligada con su naturaleza, descrita anteriormente, y fundamentalmente por la naturaleza de sus miembros: se trata de congresistas “electos”. Ello implica que, bajo ningún punto de vista tienen la condición plena de Congresistas de la República, una razón adicional que abona en la prevalencia del Presidente del Congreso, en las controversias que pudieran presentarse con la Junta Preparatoria.

La instalación de la Junta Preparatoria está regulada en el artículo 10° del Reglamento de la siguiente forma:

*En el día y hora señalados en la citación, presentes en el recinto donde se reúne el Congreso un número de Congresistas electos superior a sesenta, el Presidente de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria ordena que se lea el Acta del resultado de la votación de Congresistas enviada por el Jurado Nacional de Elecciones, las normas reglamentarias pertinentes, el aviso de conformación de la Mesa Directiva de la Junta Preparatoria publicado por la Oficialía Mayor del Congreso y, finalmente, el texto de la citación publicada en el diario oficial, y de inmediato declara instalada y en sesión permanente la Junta Preparatoria del Congreso y presenta la agenda.*



Requisito indispensable para la instalación de la Junta Preparatoria es la presencia en el recinto parlamentario de al menos 61 congresistas, según lo que de manera expresa regula el Reglamento. El sustento detrás de dicha exigencia lo constituye el criterio relativo a la mitad más uno del número legal de congresistas, en su momento el Congreso peruano contaba con 120 congresistas.

Sin embargo, la Constitución fue modificada por la Ley 29402, publicada el 8 de setiembre de 2009, que incrementó el número de congresistas a 130, como lógica consecuencia el número de congresistas que debe estar presente para la instalación de la Junta Preparatoria es de 66.

Presentes 66 o más congresistas se instala la Junta Preparatoria y acto seguido corresponde incorporar de manera formal a los congresistas, instalación e incorporación se producen en un único acto y solamente por razones didácticas estudiaremos la incorporación en la siguiente sección de este mismo capítulo.

Sobre la sesión de la Junta Preparatoria, y en perfecta concordancia con su naturaleza y fines, el reglamento estipula en el primer párrafo del artículo 11° lo siguiente:

*La sesión de la Junta Preparatoria es continuada hasta que se cumpla con los asuntos de la agenda. Antes sólo puede ser suspendida.*

[...]

## 2. INCORPORACIÓN DE LOS CONGRESISTAS, INICIO DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS Y FIN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO

### 2.1. LA INCORPORACIÓN: NATURALEZA Y PROCEDIMIENTO

Una vez iniciada la sesión de instalación de la Junta Preparatoria, con la verificación del quórum mínimo de 66 congresistas, procede la incorporación formal de los congresistas, tal como lo regula expresamente el artículo 11° del Reglamento:

*En primer lugar se procede a la incorporación formal de los Congresistas electos mediante el juramento, y luego en los días sucesivos a la elección de la Mesa Directiva del Congreso. Sólo pueden participar en la elección y ser incorporados los Congresistas debidamente acreditados y registrados.*

[...]

Como hemos analizado anteriormente la acreditación y registro son pasos previos y necesarios al acto mismo de juramentación, vale decir por mandato expreso del Reglamento un congresista no puede prestar juramento y en virtud a ello incorporarse formalmente como congresista, si es que previamente no ha dado cumplimiento a dicha acreditación y registro.

En la misma línea, como veremos a continuación, sin jurar previamente, ningún congresista electo puede asumir las funciones de congresista o cualquier cargo ligado a su función parlamentaria.

El juramento para todos los congresistas está regulado en el artículo 12° inciso e) del Reglamento:

*La Mesa Directiva puede acordar que la juramentación de los nuevos Congresistas se realice por grupos. La fórmula de la juramentación será la de uso común, por Dios y por la Patria; salvo que algún Congresista expresará el deseo de que se prescinda de la invocación a Dios en su juramento, a lo cual la Mesa Directiva accederá de inmediato. Ningún miembro del Congreso o de la Mesa Directiva puede asumir sus funciones o cargos si no ha prestado juramento.*

Por lo general, no obstante la previsión del Reglamento, la juramentación es individual y la fórmula respeta una tradición, que la mayoría de la población peruana profesa la religión católica o el cristianismo en sus múltiples variantes. Sin embargo, acorde con nuestro marco constitucional y el respeto a la libertad religiosa, basta que algún congresista lo solicite para que de manera automática se le tome juramento prescindiendo de la invocación a Dios.

A partir del análisis del Reglamento nos queda claro que estamos ante un acto constitutivo, sin el juramento no es posible dejar la condición de congresista electo y asumir plenamente las funciones y cargos que puede desempeñar un Congresista de la República.

## **2.2. INICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS: ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA E INSTALACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Es costumbre realizar la elección de la Mesa Directiva el día 26 de julio y su regulación está contemplada en el artículo 12° del Reglamento:

*Los Congresistas en el caso de instalación del nuevo Congreso, o los Congresistas en ejercicio, en el caso de instalación de un nuevo período anual de sesiones dentro del período parlamentario, o los Grupos Parlamentarios debidamente constituidos, pueden presentar a la Oficialía Mayor las listas de candidatos para ocupar los cargos de la Mesa Directiva del Congreso, hasta 24 horas antes de la fecha prevista para la elección. Las listas serán completas. Debe proponerse un candidato para cada cargo que corresponda, acompañándose la firma del vocero autorizado de uno o más Grupos Parlamentarios, siempre que el Grupo esté constituido.*

[...]

Una interpretación del reglamento antes citado podría llevarnos a pensar que los Grupos Parlamentarios tienen un rol preponderante en la presentación de las listas de candidatos a la Mesa Directiva, ello desafortunadamente no es así, la práctica se ha encargado de dejar sin sustento cualquier interpretación en tal sentido. Tal como señala Delgado-Guembes<sup>101</sup>:

---

101 *Ob. cit.* págs. 296 y 297.

*En el desarrollo de la práctica se ha presentado la cuestión relativa a si las listas presentadas requieren la autorización de todos los grupos a los que pertenecen quienes se postulan. El Reglamento del Congreso no es suficientemente explícito y por ello han existido ocasiones en las que los voceros de los grupos cuyos miembros han sido postulados sin autorización del grupo han sido objeto de tacha. La tendencia actual es que tales postulaciones han prosperado. La racionalidad de este tipo de regla se ha sustentado en la aplicación del principio de no imperatividad del mandato. Este argumento indica que cada congresista tiene igualdad de oportunidades de ocupar un puesto directivo sin que sea exigible su pertenencia a un grupo, y sin que su grupo tenga capacidad de restringir ni vetar tal oportunidad. Guarda coherencia, además, con la fórmula de elección del Congreso, que faculta al elector a acomodar las listas presentadas por los partidos.*

Somos de la opinión que no resulta conveniente para el normal desarrollo de las funciones parlamentarias ni para el necesario fortalecimiento de los partidos políticos, sustento de nuestra democracia, tolerar actuaciones al margen de los grupos parlamentarios, lo cual sólo promueve el individualismo al interior de los mismos.

Por otro lado, estamos ante una elección por listas cerradas, es decir se vota por el íntegro de la lista, en total 4 candidatos, 1 para Presidente y 3 para los Vicepresidentes. A continuación, en el tercer párrafo del artículo 12° antes citado se señala lo siguiente:

*Si el Presidente de la Junta Preparatoria o del Congreso fueran candidatos a uno de los cargos por elegirse, preside el acto electoral el llamado a sustituirlo de acuerdo con el Reglamento [...]*

Queda claro que integrar la Junta Preparatoria no es un impedimento para postular a integrar la Mesa Directiva, sin embargo y como es lógico, ello automáticamente implica abandonar la Junta Directiva y ceder dicho cargo, aplicando el criterio de edad analizado anteriormente.

Recibidas las listas el Reglamento dispone:

*La Oficialía Mayor da cuenta al Presidente de la Junta Preparatoria o del Congreso, según el caso, de las listas inscritas, ordenando el Presidente su publicación en tablas.*

Las tablas son una tradición, que consiste en un pequeño mural donde se publica precisamente la lista o listas de aspirantes a integrar la Mesa Directiva por cada período anual de sesiones.

Efectuada la respectiva publicación, en el día y hora prevista para la elección a la Junta Preparatoria en pleno, Presidente, Primer y Segundo Secretario, se unen dos congresistas que prestarán su colaboración en el escrutinio o conteo de los votos, tal como también lo regulan los incisos a) y b) del artículo 12°:

*Leídas las listas de candidatos propuestas, la Mesa Directiva invita a dos Congresistas para que oficien de escrutadores y vigilen el normal desarrollo del acto electoral. Los escrutadores firmarán las cédulas de votación y de inmediato éstas serán distribuidas entre los Congresistas. Acto seguido, el Presidente suspende la sesión por breves minutos, a efectos de que los Congresistas llenen las cédulas.*

*Reabierto la sesión, el Presidente deposita su voto en el ánfora, luego lo harán los demás miembros de la Mesa y los Congresistas escrutadores, y de inmediato se invitará a los demás Congresistas a depositar sus cédulas de votación, ordenando que se les llame por su apellido en orden alfabético.*

La práctica es ligeramente diferente a lo regulado en el Reglamento, efectivamente primero los integrantes de la Junta Preparatoria depositan su voto y los siguen los escrutadores, pero posteriormente cada congresista llena la cédula al momento mismo en que vota o en su defecto instantes antes en su escaño.

A continuación, y una vez efectuada una última llamada o verificación para que aquellos que estuvieran en el hemiciclo y por alguna razón todavía no hubieran votado lo hicieran, el Presidente de la Junta Preparatoria declara terminada la votación y se procede al escrutinio, tal como lo dispone el inciso c) del artículo 12°:

*Terminado el llamado a votar, el Presidente realiza el escrutinio, voto por voto, ayudado por los Congresistas escrutadores, dando lectura a cada cédula sufragada.*

Lo que sucede en la práctica es que primero se cuentan los votos emitidos a efectos de verificar que coincida con el número de cédulas y se informa cuál

es el número requerido para que se declara ganadora a la respectiva lista. Acto seguido, se lee cada cédula de votación, se muestra y el resultado se anota en una pizarra de manera manual.

*Un comentario aparte nos merece esta forma de elección y cómputo, a todas luces lenta en la medida que cada voto debe ser computado y leído en forma individual. Llama la atención que disponiendo de medios informáticos para la votación, hasta la fecha se insista en una forma de votación que no sólo es engorrosa y lenta, sino que adicionalmente exhibe, por así decirlo, una absoluta falta de transparencia y es fuente, como es obvio, para arreglos al margen de las decisiones de los partidos o grupos parlamentarios.*

*Todo ello no hace sino, dotar de una mayor “independencia”, al congresista, vale decir le reserva un espacio de total “discrecionalidad” frente a las decisiones que pudiera haber adoptado el grupo parlamentario o partido político al que pertenece y naturalmente erosiona lo que debería ser la regla*

Continuando con el proceso electoral, es costumbre que el personal de Oficialía Mayor así como los integrantes de la Junta Preparatoria y los propios escrutadores, como es obvio, sigan atentamente el escrutinio y cómputo con la ayuda material de un formato.

Lo usual es que el cómputo se realice en una pizarra acrílica donde cada voto es un palote y la sumatoria de cinco resulta en una raya oblicua.

Sobre los escrutadores podemos resumir su participación con la ayuda de Delgado-Guembes<sup>102</sup>:

*La intervención de los escrutadores se da antes, durante y luego del acto eleccionario. Antes, porque les corresponde rubricar las cédulas de votación antes de su distribución entre los congresistas que asisten al proceso. Durante*

---

102 Ob. cit. pág. 305.

*porque es en su presencia que los representantes deben depositar la cédula de votación y también porque el escrutinio propiamente dicho ocurre cuando se cuenta y contrasta el número de cédulas en relación con el número de votantes para definir si coinciden o si hay algún voto de más o de menos (en cuyo caso la irregularidad podría dar lugar a que se anule la votación y se vuelva a realizar, por tratarse de un vicio electoral) y para confirmar que la lectura que hace el Presidente de la Mesa corresponde al sentido o contenido material del voto expresado. Confirmada la regularidad del proceso de escrutinio concluye la labor de los escrutadores.*

Concluido el cómputo el Presidente proclama la lista ganadora y declara a quienes la integran como titulares de cada uno de los cargos: Presidente, Primer, Segundo y Tercer Vicepresidentes, respectivamente.

Conviene precisar que para ganar la elección se requiere la mayoría simple de los concurrentes, a falta de ello, los candidatos con las dos más altas votaciones pasan a una segunda vuelta, donde triunfa quien obtiene la mayoría simple, dándose cumplimiento a lo regulado en el siempre citado artículo 12° en su inciso d):

*Terminado el escrutinio, el Presidente proclama miembros electos de la Mesa Directiva a los candidatos de la lista que hayan logrado obtener un número de votos igual o superior a la mayoría simple de Congresistas concurrentes. Si ninguna lista obtiene la mayoría simple se efectuará, siguiendo el mismo procedimiento, una segunda votación entre las dos listas con mayor número de votos, proclamándose a los candidatos de la lista que obtenga mayor votación.*

En síntesis la lista ganadora es la que obtiene la mitad más uno de los congresistas asistentes en primera vuelta y la mayoría simple en segunda vuelta, la explicación a ello es la siguiente:

*Dentro de los tipos posibles de reglas sólo no se alcanza resultados en la primera vuelta (además del caso de empate) cuando se estipula una mayoría fija, absoluta o calificada. En consecuencia, sólo si la regla es que gana la lista con mayoría distinta y más alta a la mayoría simple es posible que se exija pasar a una segunda vuelta entre las dos listas más votadas. Esta constatación permite suponer que el texto del artículo 12 adolece de*

*una redacción defectuosa, porque la lectura ingenua y literal de su texto es imposible. Su texto lleva a error de aplicación. No procedería, por lo tanto, aplicarlo de forma rígida. Es más, debería aplicarse en un sentido contrario al tenor literal. El texto no prevalece sobre el sentido o lógica de la prescripción de la regla. El texto se pone en una situación en la que sólo leyéndolo en contra es como tiene sentido y razón.<sup>103</sup>*

Acto seguido se procede juramento y asunción inmediata de funciones por parte de la lista ganadora, previsto en el inciso e) del artículo 12°:

*A continuación, los candidatos elegidos prestan juramento y asumen sus funciones de inmediato. El Presidente electo lo hará ante el Presidente de la Mesa que presidió el acto electoral, el resto de miembros de la Mesa Directiva lo hará ante el nuevo Presidente del Congreso. En el caso de la Junta Preparatoria, el Presidente del Congreso electo será incorporado y jurará el cargo ante el Presidente de la Junta, procediendo luego el nuevo Presidente a incorporar y tomar juramento a los demás miembros electos de la Mesa Directiva. La Mesa Directiva puede acordar que la juramentación de los nuevos Congresistas se realice por grupos.*

Generalmente, cada congresista jura el cargo de manera individual ante la nueva Mesa Directiva o según las reglas antes citadas. Naturalmente, en caso un congresista no jure el cargo en dicha oportunidad podrá hacerlo en una oportunidad posterior ante la Mesa Directiva.

Como una formalidad adicional existe una obligación de comunicación de los resultados a otros poderes del Estado o altas autoridades, según lo dispuesto en el artículo 12° inciso f):

*El resultado de la elección se comunica en forma oficial al Presidente de la República, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente del Tribunal Constitucional, al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, al Fiscal de la Nación, al Defensor del Pueblo, a las Instancias Regionales y a las Municipalidades Provinciales del país.*

---

103 Ob. cit. pág. 306.



*En el estado actual de las comunicaciones nos parece innecesario, si acaso meramente protocolar, dicha comunicación, quizás podría tener algún sentido en los distritos o provincias más alejados del país, donde las comunicaciones todavía no sean tan eficientes.*

Finalmente, y no por ello menos importante, queda la declaración de constitución e instalación del Congreso, previstas en el artículo 11° del Reglamento:

*Elegida e incorporada la Mesa Directiva del Congreso e incorporados los demás Congresistas, o el número de ellos superior a sesenta incorporados hasta la fecha de la instalación de la Junta, el Presidente del Congreso declara constituido el Congreso para el período parlamentario correspondiente y levanta la sesión de Junta Preparatoria, citando a los señores y las señoras Congresistas a la sesión de instalación del Congreso y del período anual de sesiones, para el 27 de julio (...) Reunido el Pleno del Congreso el 27 de julio, el Presidente procede a la instalación del respectivo período anual de sesiones y del primer período ordinario de sesiones, citando a los Congresistas para la sesión solemne de asunción del cargo de Presidente de la República a realizarse el día 28 de julio.*

La sesión de instalación del Congreso y del respectivo período anual de sesiones es meramente protocolar y acorde con ello de corta duración. Aspecto que concita mucha mayor atención es la sesión solemne del día siguiente, 28 de julio, donde el señor Presidente de la República asume tal condición, a través del juramento y la imposición de la banda presidencial por parte del Presidente del Congreso, se dirige a la representación nacional y por ende a toda la Nación, en su mensaje anual o de asunción de mando, tratándose del primer período anual de sesiones del respectivo período parlamentario.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO SEGUNDO

AYLLÓN, Fernando y FOCACCI, Gladys

2005 La Casa de las Leyes. Fondo Editorial del Congreso de la República.

DELGADO-GUEMBES, César

2011 Para la representación de la república. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios. Fondo Editorial del Congreso de la República

REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA

2011 Manual de orientación para el proceso de constitución del Congreso de la República.

TARAZONA, Roberto, NECIOSUP, Víctor y DURAND, Patricia

2012 Reglamento del Congreso de la República Concordado.

# Parte III



## LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN PARLAMENTARIA



YON JAVIER PEREZ PAREDES  
*Secretario técnico del  
 Congreso de la República del Perú*

## SUMARIO:

---

1. Introducción.- 2. La organización del Parlamento.- 2.1. Una mirada a la organización del Parlamento en el Perú y en América Latina.- 3. La función parlamentaria.- 3.1. Definición.- 3.2. Clasificación de la función parlamentaria.- 3.3. La trilogía clásica.- 2.4. Funciones contemporáneas.- Conclusiones.- Bibliografía del capítulo.

## 1. INTRODUCCIÓN

La organización del Parlamento y la función que le asignó el legislador constitucional constituyen temas medulares del derecho parlamentario. La doctrina, en el primer caso, lo trata en forma breve limitándose a identificar y describir los órganos que conforman su estructura; en el segundo, con mayor amplitud define dicha función clasificada mayormente en la trilogía clásica (legislación, representación y control) y desarrolla los procedimientos a través de los cuales discurre.

En el presente módulo se abordan ambos tópicos con un enfoque crítico. Por razones metodológicas se parte del tratamiento que han merecido en la norma y práctica parlamentaria del Perú y, cuando es necesario, en la doctrina; le sigue un análisis comparado a la luz de los reglamentos de Latinoamérica; y finalmente la posición del tutor acompañada de algunas propuestas (naturalmente debatibles) mediante las cuales busca motivar a los participantes para repensar o reflexionar sobre ambos temas y profundizar la investigación recurriendo a la bibliografía ofrecida.

Así, considerando la organización que adoptó el Congreso de la República del Perú, se efectúa una mirada rápida a la estructura de los principales parlamentos de América Latina, con especial énfasis en la forma como interactúan los órganos que lo integran. Respecto a la función parlamentaria se incluye la aproximación conceptual, identificando y tratando en forma crítica los tipos que integran la trilogía clásica (representación, legislación y control), así como aquellas que hemos denominado funciones contemporáneas (administrativa, de nombramiento y remoción de funcionarios, financiera, disciplinaria y pre judicial). También se presentan algunas conclusiones sobre los temas tratados que buscan complementar la motivación precitada.

Para alcanzar los objetivos trazados será muy valioso el aporte reflexivo y también la expertise de los participantes, se trata de contrastar nuevos enfoques o perspectivas sobre los tópicos abordados que haga posible el mutuo aprendizaje (intercambio de experiencias y conocimiento práctico) y pueda ayudarnos mejorar nuestro trabajo cotidiano. Allí reside la utilidad o contribución de cursos breves como el presente.

En tal sentido, recomendamos revisar los materiales para cumplir oportunamente con las actividades programadas.

## **2. LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO**

Desde la aparición del Parlamento durante el siglo XII y XIII, en Inglaterra, su estructura ha oscilado entre el bicameralismo y el unicameralismo, con cierto predominio del primero, ello se advierte en las principales normas que regulan su organización.

Europa, Asia y Oceanía tienen parlamentos mayoritariamente bicamerales, aunque son unicamerales: Luxemburgo, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, Turquía, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Israel y, con sus particularidades, Noruega e Islandia (países con forma de gobierno parlamentarista y sempresidencialista). En América son unicamerales: Perú, Ecuador, Venezuela y la gran mayoría de países centroamericanos (tienen régimen presidencialista).

Ambos sistemas parlamentarios tienen argumentos teórico-doctrinarios que sostienen su viabilidad, utilidad y conveniencia, resultando complicado tomar

posición por uno. El Perú, en 1993, migró al unicameralismo, pero las voces que reclaman regresar al bicameralismo son cada vez mayores, incluso la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó recientemente el dictamen<sup>104</sup> recaído en los Proyectos de Ley 00007/2011-CR<sup>105</sup> y 1457/2012-CR,<sup>106</sup> pero aún espera el pronunciamiento del Pleno del Congreso de la República.

Asumiendo que el sistema parlamentario constituye la puerta de entrada a la organización parlamentaria, presentamos la clasificación ofrecida por Gonzales Ojeda (2008), jurista y ex magistrado del Tribunal Constitucional peruano, para luego mirar los órganos que integran su estructura<sup>107</sup> en América Latina.

*Tabla 1: Clasificación de los sistemas parlamentarios*

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS	DESCRIPCIÓN
<b>Unicameralismo perfecto</b>	La única cámara desempeña las funciones de un Parlamento en forma integral, ejemplo de ello lo encontramos en la Constitución peruana de 1867 y actualmente en América Latina lo encontramos en Venezuela y Ecuador, así como en la mayoría de los países centroamericanos.
<b>Unicameralismo imperfecto</b>	En este caso la única cámara desempeña funciones de un Parlamento pero no en forma integral, debido a que existe un órgano parlamentario que actúa a manera de segunda Cámara en pequeño, tal ha sido el caso peruano de 1823 y la actual de 1993.

104 El dictamen fue aprobado por mayoría en la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, realizada el 26 de noviembre de 2013. Actualmente se encuentra en el Orden del Día.

105 Proyecto de Ley presentado el 3 de agosto de 2011 por el Grupo Parlamentario Alianza por el Gran Cambio, a iniciativa del congresista Javier Bedoya de Vivanco.

106 Proyecto de Ley presentado el 24 de agosto de 2012 por el Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú, a iniciativa del congresista Omar Chehade Moya.

107 ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel. *La protección constitucional de las minorías parlamentarias: estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*. México: Porrúa - Universidad Iberoamericana, 2004.

<b>Bicameralismo imperfecto</b>	En la actualidad es el sistema más difundido. En este modelo, una cámara realiza las funciones políticas del Parlamento así como la mayor parte de las funciones legislativas. Mientras tanto, la otra posee muy limitado poder, por ello corresponde a una Cámara más deliberativa y técnica. Ejemplo de este sistema se tiene en Inglaterra.
<b>Bicameralismo perfecto</b>	Dos Cámaras parlamentarias que desempeñan funciones políticas y legislativas. La única diferencia está en las facultades de ejercicio del juicio político o antejuicio. Tal es el caso de Italia y Uruguay, y en el Perú con la Constitución de 1933.
<b>Tricameralismo</b>	Corresponde a un sistema muy poco común de tres Cámaras parlamentarias, donde una asume funciones de garante del cumplimiento de ciertas normas y del control de las otras dos Cámaras. Ejemplo de ello lo encontramos en la constitución bolivariana de Perú y Bolivia.

Fuente: Gonzales Ojeda, Magdiel (2008). La bicameralidad como organismo de control democrático (Parte 2), pp. 101-102.

Elaboración: Propia

## 2.1. UNA MIRADA A LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO EN EL PERÚ Y AMÉRICA LATINA

Conforme al primer párrafo del artículo 90 de la vigente Constitución Política del Perú, el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, que consta de Cámara única integrada por 130 congresistas, elegidos para un período de cinco años. Conforme hemos señalado en los prolegómenos de esta sección, el legislador constitucional peruano de 1993 se adscribió al unicameralismo, coincidiendo con los textos constitucionales de 1823 y 1867. Salvo el caso de la carta política de 1826 (Constitución bolivariana, que consideró la existencia de tres cámaras (Tribunos, Senadores y Censores), durante la vigencia de ocho textos constitucionales (1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1868, 1920, 1979, 1933) el Perú optó por el bicameralismo.

Ciertamente, en un parlamento unicameral su estructura se visibiliza con mayor nitidez, aunque ello no debe asumirse como una ventaja de dicho sistema



parlamentario. Así, el Congreso de la República del Perú se caracteriza por su estructura dual al contar con: el Servicio Parlamentario, cuyos servidores tienen cierto grado de estabilidad en la institución; y la Organización Parlamentaria, que está integrada por servidores que cumplen labores de naturaleza temporal.

### 2.1.1. Servicio parlamentario

El Servicio Parlamentario agrupa a unidades orgánicas cuyos servidores cumplen labores de asesoría y apoyo de naturaleza permanente. Es el brazo administrativo, técnico y especializado que contribuye al cumplimiento de la función parlamentaria (legislativa, representación política, control parlamentario, financiera, de nombramiento, etc.), se encuentra previsto en los artículos 26, 38, 39, 40 y 41 del Reglamento del Congreso de la República.

Lo integran la Oficialía Mayor (OM), la Dirección General Parlamentaria (DGP) y la Dirección General de Administración (DGA), que conforman la Alta Dirección entendida como una mesa sostenida por tres soportes. La Oficina de Auditoría Interna es un órgano encargado del control institucional de la administración, tiene independencia de aquellos.

La OM y la DGP gozan de cierta estabilidad en su denominación y funciones, a diferencia de la DGA, que estuvo cerca de convertirse en Gerencia General. En efecto, hace poco tiempo el Pleno del Congreso de la República debatió el Proyecto de Ley 02785/2013-CR presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista, a iniciativa del congresista Fredy Otárola Peñaranda, el cual proponía la conversión de la DGP en Sub Oficialía Mayor y la DGA en Gerencia General.<sup>108</sup> En el curso del debate el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento desestimó la conversión de la DGP y solo recogió la creación de la Gerencia General. A pesar de ello, el proyecto regresó para debate y estudio en Comisión al estimarse la cuestión previa planteada en ese sentido por el congresista Bedoya de Vivanco.<sup>109</sup>

---

108 También fueron agrupadas las iniciativas 02784, 02802, 02857 y 02858, las cuales proponían, además, fortalecer la Oficina de Auditoría Interna.

109 El resultado de la votación fue ochenta y dos votos a favor, ninguno en contra y sin abstenciones Véase: <<http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley>>.

Según el artículo 41 del citado Reglamento, el Estatuto del Servicio Parlamentario debe garantizar el ingreso, estabilidad y progresión en la carrera, precisar la misión específica de los cuerpos especializados, el registro del personal, así como el régimen laboral y pensionario correspondiente. Conviene subrayar la previsión de *cuerpos especializados* que, aun cuando el estatuto referido ha sido aprobado recientemente,<sup>110</sup> tienen existencia real en el Departamento de Comisiones, órgano fundamental de la Dirección General Parlamentaria; destacan: el cuerpo de técnicos parlamentarios, el cuerpo de especialistas parlamentarios y el cuerpo de secretarios técnicos<sup>111</sup> creado en el año 2003 e integrado por profesionales seleccionados mediante concurso público, encargados del asesoramiento especializado en las comisiones y en el Pleno del Congreso de la República, durante el debate de los proyectos legislativos.<sup>112</sup>

### A) La Oficialía Mayor

Es el órgano de más alta jerarquía del Servicio Parlamentario del Congreso de la República del Perú. Según el artículo 40 del Reglamento del Congreso de la República, está dirigida por un funcionario denominado Oficial Mayor nombrado y removido por el Consejo Directivo,<sup>113</sup> tiene a su cargo la dirección, supervisión y control de todas las actividades del Servicio Parlamentario, así como de preparar, asistir, apoyar y facilitar las tareas orgánicas y funcionales de los congresistas. Dicho funcionario ejerce la representación legal de la administración y tiene competencia disciplinaria respecto del personal parlamentario. Cesa en el cargo por dimisión,

---

110 El Grupo Parlamentario Acción Popular - Frente Amplio, a iniciativa del congresista Mesías Guevara Amasifuen, presentó el Proyecto de Resolución Legislativa 03619/2013-CR, mediante el cual propone la aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario. En el Período Parlamentario 2006-2011, el Grupo Parlamentario Fujimorista, a iniciativa de la congresista Martha Moyano Delgado, presentó el Proyecto de Resolución Legislativa 03887/2009-CR, proponiendo también la aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario, el cual, a pesar de que fue dispensado de dictamen de Comisión el 7 de junio de 2011 y debatido por el Pleno del Congreso, no fue aprobado y se dispuso su archivo. En la última sesión del Período Anual 2015-2016, celebrada el 15 de diciembre de 2015, se aprobó el Estatuto del Servicio Parlamentario.

111 El cargo de Secretario Técnico de Comisión equivale al cargo de Letrado de las Cortes Generales de España.

112 Con el término proyectos legislativos nos referimos a los proyectos de ley y de resolución legislativa.

113 En la práctica, el nombramiento del Oficial Mayor ocurre previamente en la Mesa Directiva a propuesta del Presidente y luego por el Consejo Directivo. Han existido algunos oficiales mayores que han desempeñado el cargo solo con el nombramiento de la Mesa Directiva.

pérdida de la condición de funcionario, retiro o jubilación, imposibilidad para el desempeño y cese o revocatoria de su designación. En caso de ausencia o impedimento temporal es reemplazado por el Director General Parlamentario.

Según el organigrama vigente, cuenta con un Secretario Técnico<sup>114</sup> y diversas unidades orgánicas bajo su competencia, tales como:

- Oficina de Cooperación Internacional
- Oficina de Prevención y Seguridad
- Oficina de Comunicaciones
- Oficina de Protocolo y Asuntos Interparlamentarios
- Fondo Editorial
- Oficina de Participación y Enlace con el Ciudadano
- Oficina Técnica de Apoyo a la Mesa Directiva de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales
- Oficina de Procuraduría, Oficina de Defensa de las Leyes, Oficina de Asesoría Jurídica
- Jefe de Gabinete de Asesoramiento de la Mesa Directiva.

A pesar de que estas unidades orgánicas tienen dependencia directa de la Oficialía Mayor, según el organigrama del Servicio Parlamentario, la Mesa Directiva encarga supervisar su funcionamiento a las vicepresidencias.<sup>115</sup> Por ejemplo, la Primera Vicepresidencia lo hace sobre el Fondo Editorial; y la Segunda Vicepresidencia sobre la Oficina de Cooperación Internacional y la Oficina de Participación y Enlace con el Ciudadano.

Cabe señalar que la denominación de Oficial Mayor es privativa del Congreso de la República del Perú. Tanto el nombre como la designación o nombramiento

---

114 El Secretario Técnico de la Oficialía Mayor no necesariamente pertenece al cuerpo especializado de secretarios técnicos, es un profesional designado por el Oficial Mayor.

115 Acuerdo de Mesa 006-2015-2016/MESA-CR  
Véase: <<http://www.congreso.gob.pe/acuerdosmesadirectiva>>

varían en cada ordenamiento. En los parlamentos europeos se prefiere el término *Secretario General*, el cual ha sido recogido por algunos países de Latinoamérica; en cuanto al nombramiento, en unos casos corresponde al Pleno de la Cámara y en otros al Presidente u otro órgano. Consideramos que la diferencia en el nombre no tiene mayor importancia y responde a cada contexto o tradición, en cambio la forma de nombramiento debe mirarse con atención: cuando recae en el Consejo Directivo o Mesa Directiva, es más flexible; pero, si se encarga al Pleno de la Cámara el acuerdo podría encontrar mayores dificultades.<sup>116</sup>

En todo caso, la permanencia en el cargo dependerá de la experiencia, profesionalismo, especialidad y, sobre todo, de la capacidad para generar consenso entre los grupos o fracciones políticas. La adscripción plena y expresa del Oficial Mayor o Secretario General, al poder de la mayoría podría causar la rotación en el cargo<sup>117</sup> cuando esta se pierde, ocasionando por efecto reflejo inestabilidad en el funcionariado.<sup>118</sup>

Siendo de corta duración el mandato del Oficial Mayor o Secretario General y de quienes dirigen las unidades orgánicas (oficinas, departamentos o áreas), las decisiones importantes no podrán adoptarse mediante políticas institucionales; en el mejor de los casos, solo será posible desarrollar planes de corta duración o medidas para administrar las labores cotidianas, el día a día, no existe espacio para la planeación estratégica. Si a ello sumamos la falta

---

116 Tenemos dudas respecto a si uno u otro modelo otorga mayor estabilidad en el cargo al Oficial Mayor o Secretario General. Tratándose del caso peruano, en el Consejo Directivo se encuentran representados todos los grupos o fracciones políticas, los congresistas actúan como directivos portavoces de los mismos. En el caso del nombramiento por el Pleno de la Cámara, la representación a través de voceros se minimiza, cede relativamente ante la decisión de cada representante, congresista o asambleísta. Sin embargo, en ambos casos se impone la decisión mayoritaria de la Cámara.

117 La alta rotación de los funcionarios y profesionales del Servicio Parlamentario podría ser también resultado de los periodos cortos que tienen los titulares de los órganos que integran la organización parlamentaria. Por ejemplo, en el caso peruano el mandato del Presidente del Congreso de la República y miembros de la Mesa Directiva dura un año; el mandato de los presidentes de las comisiones parlamentarias permanentes dura un año. Es evidente que la alta rotación de quienes dirigen los órganos parlamentarios tiene mucha relación con los cambios precitados.

118 Cuando ocurre la remoción del Oficial Mayor o Secretario General, inevitablemente se produce la rotación de los funcionarios que dirigen las direcciones generales, los jefes de Oficina, jefes de Departamento e incluso de los jefes de Área. De esta manera se destruye la autonomía e independencia de los cuerpos especializados dado que, por una parte, convierte a los funcionarios en servidores débiles, frágiles, sometidos al poder político; y, por otra, restringe su labor a administrar las tareas cotidianas, el día a día, impidiendo la implementación de políticas institucionales.

de cultura de continuidad<sup>119</sup> en los planes o programas que implementa cada gestión, encontraremos las causas que explican la fragilidad de la burocracia parlamentaria frente al poder político. Habría que tomar acción para evitar la alta rotación del funcionariado y fomentar la cultura de continuidad institucional en los referidos planes o programas que implementa cada gestión.

## **B) La Dirección General Parlamentaria**

La Dirección General Parlamentaria es el órgano integrante de la Alta Dirección del Congreso de la República del Perú. Está a cargo del Director General Parlamentario, el cual es nombrado por acuerdo de la Mesa Directiva a propuesta del Oficial Mayor. Según el artículo 40 del Reglamento del Congreso de la República, reemplaza al Oficial Mayor en caso de ausencia o impedimento temporal. Tiene como función primordial brindar asesoramiento especializado para el cumplimiento de la labor de los señores representantes que comprende el proceso de creación de la ley, el control parlamentario y el ejercicio de la representación política; para cuyo efecto organiza y dirige los procedimientos parlamentarios.

Cuenta con las siguientes dependencias:

- Departamento de Comisiones
- Departamento de Relatoría, Agendas y Actas
- Departamento de Redacción del Diario de los Debates
- Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios
- Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria
- Departamento de Biblioteca
- Oficina de Gestión de la Información y Estadística
- Área de Servicios Auxiliares Parlamentarios

---

119 Generalmente el nombramiento de un nuevo Oficial Mayor, Secretario General, director o jefe de oficina ocasiona el cambio del plan de trabajo. Este considera nuevos proyectos o acciones, en muy pocos casos se continúan actividades o proyectos importantes. La ausencia de una cultura de continuidad institucional ocasiona pérdidas cuantiosas de tiempo y, sobre todo, de información, la cual desaparece, ocasionando perjuicio económico al patrimonio público. Algo se puede hacer en cada modelo para evitarlo.

### **C) La Dirección General de Administración**

La Dirección General de Administración es un órgano de línea que integra la Alta Dirección del Servicio Parlamentario del Congreso de la República del Perú. Es dirigida por el Director General nombrado por la Mesa Directiva a propuesta del Oficial Mayor y tiene como función principal la administración de los recursos físicos, humanos y tecnológicos, los servicios, el control patrimonial, la contabilidad y la ejecución presupuestal, así como la organización y el desarrollo de las licitaciones y los concursos públicos de precios y méritos.

Cuenta con las siguientes dependencias:

- Oficina de Seguros del Congreso
- Oficina de Tecnologías de Información
- Departamento de Recursos Humanos
- Departamento de Logística
- Departamento de Finanzas
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- Oficina de Procesos y Estándares

### **A) La Oficina de Auditoría Interna**

La Oficina de Auditoría interna es un órgano especializado encargado del control sobre la contabilidad del Congreso, la aplicación de los recursos presupuestales y la gestión de las dependencias que conforman el Servicio Parlamentario. Está a cargo de un Auditor General nombrado por acuerdo de la Mesa Directiva a propuesta del Presidente, según lo establece el artículo 39 del Reglamento del Congreso de la República.

Se discute el hecho de que el Congreso de la República del Perú nombre su propio auditor y no se sujete al control efectuado por la Contraloría General.

La posición o respuesta del fuero parlamentario se sostiene en la autonomía constitucional. Consideramos que se trata de un argumento superado hace considerable tiempo, pues dentro del Estado constitucional y democrático de derecho la autonomía no debe entenderse como autarquía, esta admite límites que se desprenden de la propia norma suprema; ello se colige de la creciente revisión judicial<sup>120</sup> de los actos o decisiones parlamentarias. Una respuesta sostenible se encontraría en el nuevo diseño constitucional que, desde nuestra perspectiva, merece el control del poder político que debe pasar de su práctica anárquica y desordenada a una sistémica, articulada en un gran macrosistema de control, dentro del cual el Parlamento se convierte en eje central de todos los órganos investidos con facultades de control; así será absolutamente posible que los actos o decisiones de la administración parlamentaria se puedan controlar por la Oficina de Auditoría o por el órgano de control gubernamental, no existiría mayor diferencia.<sup>121</sup>

### 2.1.2. Organización parlamentaria

Los órganos que forman la denominada Organización Parlamentaria del Perú son: Pleno del Congreso de la República, Consejo Directivo, Junta de Portavoces, Mesa Directiva, Presidencia, Comisiones Parlamentarias, Grupos Parlamentarios y la Comisión Permanente. A continuación trataremos cada caso mirando la organización de los principales parlamentos de América Latina.

---

120 La revisión judicial referida proviene del neoconstitucionalismo. Véase: ALEXY, Robert. "Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales", traducción de Carlos Bernal Pulido. En: Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Año 22, Nº 66, 2002; DWORKIN, Ronald. Law's Empire. Trad.: El imperio del Derecho. Barcelona: Gedisa, 1988; FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. En: Giurisprudenza costituzionale, Anno LV, Fasc.3. Milano: Giuffrè Editore, 2010; BERNAL PULIDO, Carlos. El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009; GARCÍA AMADO, Juan Antonio. La interpretación constitucional. En: Revista jurídica de Castilla y León, Nº 2, Junta de Castilla y León, febrero, 2004.

121 Se puede ampliar al respecto revisando el artículo del tutor publicado en la Revista Administración Pública y Control, número 20, publicado en el mes de agosto por Gaceta Jurídica. el cual forma parte de la bibliografía del curso.

## A) El Pleno del Congreso de la República (el Pleno)

El Pleno de la Cámara, de la Asamblea o del Congreso de la República, es la máxima instancia o autoridad parlamentaria. Pérez Royo señala que el Pleno es la forma usual de funcionamiento de las Cámaras con carácter deliberante, esto es, con capacidad para adoptar las decisiones que le atribuye la Constitución;<sup>122</sup> por su parte, Delgado Güembes considera que es la autoridad más alta de la representación nacional, competente para atender y resolver cualesquiera materias ocurridas en la institución parlamentaria sobre la que existiera disputa, conflicto o desentendimiento.<sup>123</sup> Para nosotros, el Pleno es el órgano parlamentario soberano, expresado en la reunión de los representantes, con facultad para adoptar decisiones inherentes a la función parlamentaria.

En el Perú se encuentra regulado por el artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala que el Pleno es la máxima asamblea deliberativa, integrada por los congresistas y en él se debaten y votan todos los asuntos y actos que prevén la norma constitucional, legal y reglamentaria.

Argentina, con sistema Bicameral, utiliza el término Plenario, ello se colige del artículo 157 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, así como del artículo 56 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación.

Bolivia tiene referencia expresa al Pleno, aunque también utiliza el término Asamblea. El artículo 32 del Reglamento General de la Cámara de Diputados<sup>124</sup> señala que el Pleno constituye el nivel superior de decisión, conformado por la totalidad de las Diputadas y Diputados en ejercicio. Por su parte, el artículo 34 del Reglamento General de la Cámara de Senadores<sup>125</sup> establece que el Pleno de la Cámara constituye el nivel máximo de decisión y deliberación y está compuesto por las Senadoras y Senadores en ejercicio. Ahora bien, la reunión de ambas cámaras forma la Asamblea Legislativa Plurinacional.

---

122 PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Cuarta Edición. Editorial Marcial Pons Editores. Madrid, España: 1997, pág. 519.

123 DELGADO-GUEMBES, César. *Manual del Parlamento*. Lima: Congreso de la Republica, 2012.

124 Reglamento General de la Cámara de Diputados. Disponible en: <<http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/reglamentogralcd.pdf>>

125 Reglamento General de la Cámara de Senadores. Disponible en: <[http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/40-reglamento\\_senado\\_2012.pdf](http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/40-reglamento_senado_2012.pdf)>



Colombia, en el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes,<sup>126</sup> aprobado mediante Ley 5 de 1992, no toma partida por un solo término. Se utiliza el término Pleno para referirse a la reunión del Congreso (ambas cámaras), mientras que a la reunión de cada Cámara se denomina Plenaria y a sus reuniones sesiones plenarias, así se advierte de los artículos 18 y 83, respectivamente.

En Ecuador, el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa<sup>127</sup> señala que el Pleno es el máximo órgano de decisión de la Asamblea Nacional. Está integrado por la totalidad de las y los asambleístas.

En Chile también se utiliza el término Pleno para referirse a la reunión de ambas cámaras, así se aprecia en el texto del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República,<sup>128</sup> el cual dispone que las sesiones del Congreso Pleno se regirán por dicho Reglamento, serán presididas por el Presidente del Senado y, en ellas, los Diputados tendrán las mismas atribuciones y deberes que los Senadores.

Paraguay utiliza el término Plenario para referirse a la reunión de la Cámara, así se advierte en el artículo 178 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados<sup>129</sup> y en el artículo 22 del Reglamento Interno de la Cámara de Senadores.<sup>130</sup>

Como se puede apreciar, existe uniformidad respecto a confiar en el Pleno, Plenario o Asamblea la adopción de las decisiones parlamentarias trascendentes. Sin embargo, en el Perú esta delegación genera ciertos problemas al pretender adoptarse acuerdos contra el texto de la norma reglamentaria, *contra legem*, bajo el argumento de que el Pleno, como órgano soberano, todo lo puede. En estos casos ha tenido que intervenir el funcionariado para hacer prevalecer el derecho estatuido.

---

126 Congreso de la República de Colombia. Senado de la Republica. Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Disponible en: <<http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/ley-5ta-reglamento>>.

127 Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Ley Orgánica de la Función Legislativa. Disponible en: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/asamblea2013-2017/lotaip/literal-a/Ley-organico-funcion-legislativa-final.pdf>>

128 Senado de la República de Chile. Reglamento del Senado. Disponible en: <[http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus\\_senado/2012-11-07/110101.html](http://www.senado.cl/reglamento-del-senado/prontus_senado/2012-11-07/110101.html)>

129 Honorable Cámara de Diputados de la republica de Paraguay. Disponible en: <<http://www.diputados.gov.py/ww1/archivos/reglamento.pdf>>.

130 Cámara de Senadores de la República de Paraguay. Disponible en: <<http://www.congreso.gov.py/index.php/senado/aspecto-legal>>.

## B) El Consejo Directivo

Su funcionamiento está regulado en los artículos 30 y 31 del Reglamento del Congreso de la República del Perú. Es el órgano parlamentario que sirve de antesala a las sesiones del Pleno del Congreso, podría decirse que le sigue en jerarquía. Lo integran los miembros de la Mesa Directiva (Presidente y vicepresidentes) y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominan directivos-portavoces, elegidos por su respectivo grupo junto a un suplente, en su conformación se respeta los principios de pluralidad (representación de todos los grupos) y proporcionalidad (número de representantes en proporción al número de escaños ganados por cada Grupo).<sup>131</sup>

Sus atribuciones son variadas: administrativa (aprobación del presupuesto institucional, recibir informes periódicos sobre las políticas de administración de personal y recursos económicos, nombramiento del Oficial Mayor, entre otras), normativa interna (expide acuerdos con fines normativos), y relacionada con la función parlamentaria (fija el tiempo de debate en las sesiones, aprueba el cuadro de comisiones previo a que lo haga el Pleno, concede licencias, etc.).

Se trata de un órgano poco común en la norma parlamentaria latinoamericana, salvo el caso de Argentina que cuenta con una Comisión de Labor Parlamentaria en ambas cámaras. En el caso de la Cámara de Diputados, según el artículo 58 de su Reglamento, lo integran el Presidente, los vicepresidentes y los presidentes de los bloques —o quienes los reemplacen—; lo preside el primero y se reúne, mínimamente, una vez por semana durante los períodos de sesiones y, fuera de ellos, cuando se estime conveniente; el artículo 59 establece sus atribuciones. En el Senado también existe el citado órgano, aunque se denomina Plenario de la labor Parlamentaria, cuyo funcionamiento se encuentra regulado en los artículos 56, 57, 58 y 59 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación.

## C) La Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces es un órgano característico del Derecho Parlamentario español. La doctrina lo considera como un órgano consultivo con un rol preponderante sobre la Mesa Directiva y el Presidente. Sanz Pérez señala que

---

131 El alcance de estos principios son desarrollados ampliamente en el Módulo I del presente curso.

siendo uno de los órganos característicos del Parlamento actual, el estudio de la Junta de Portavoces podría dar cuenta del peso y de la importancia de la propia institución representativa, la modernidad o no de un Parlamento depende en tanto que formal y materialmente la Junta de Portavoces sea el órgano que predomina sobre el resto, en especial sobre la Mesa.<sup>132</sup>

Expresando una amigable e inevitable discrepancia<sup>133</sup> con esta aseveración, revisamos el tratamiento que el precitado órgano tiene en la región.

Según el artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República del Perú, la Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un Portavoz de cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada. Le corresponde: la elaboración del Cuadro de Comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y el Pleno del Congreso; la exoneración, con la aprobación de los tres quintos, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación (tratándose de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo la exoneración se aprueba por la mayoría del número legal); la ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate, con el voto aprobatorio de la mayoría del número legal. Los porcentajes referidos se computan sobre los miembros del Congreso allí representados.

Se trata de un órgano que, según la lógica del legislador, debería cumplir función de coordinación e instancia previa a la labor del Consejo Directivo, aunque en la práctica ha terminado por sustituirlo. En efecto, mientras al Consejo Directivo, según los literales e y f del artículo 30, le corresponde establecer la agenda del Pleno y fijar el tiempo de debate de los asuntos contenidos en aquella; la Junta de Portavoces puede ampliar dicha Agenda y determinar los puntos prioritarios del debate,<sup>134</sup> ello ha servido de marco para que algunos Presidentes del Congreso prefieran definir todos los temas de la agenda parlamentaria o resolver los incidentes suscitados durante el curso de las sesiones. La Junta de Portavoces entonces se ha convertido en un órgano de coordinación quizá más versátil.

---

132 SANZ PÉREZ, Ángel. *“La Junta de Portavoces como órgano parlamentario”*. En: *Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos*. Madrid: 2007, pág. 272.

133 Reconocemos la importancia de la Junta de Portavoces en el Congreso de la República del Perú, pero edificar sobre ella la modernidad de los parlamentos o establecerlo como parámetro de modernidad denota demasiado optimismo.

134 Como veremos más adelante, esta es una atribución de la Presidencia del Congreso de la República que se contrapone con la conferida a la Junta de Portavoces.

Con relación al Consejo Directivo y la Junta de portavoces convendría reflexionar sobre:

*El rol que cumplen ambos órganos parlamentarios es importante. Sin embargo, la crisis que enfrenta la disciplina parlamentaria o la mala interpretación de la no sujeción a mandato imperativo en el Perú le ocasiona ciertos problemas de legitimidad. En no pocas ocasiones los señores congresistas han mantenido posiciones discrepantes con los acuerdos que adoptan los directivos portavoces. Se trata de aspectos que deben revisarse para mejorar el funcionamiento de los citados órganos y el aporte que brindan a la institucionalidad parlamentaria.*

#### **D) La Mesa Directiva**

La Mesa Directiva es el órgano colegiado de gobierno del Congreso de la República del Perú. Según el artículo 33 del Reglamento, está integrado por el Presidente y los tres Vicepresidentes. Tiene a su cargo la dirección de los debates que se realizan en el Pleno del Congreso, la Comisión Permanente, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces; la dirección administrativa; y la supervisión de las políticas administrativas y financieras. También aprueba la cuenta general y el presupuesto del Congreso antes de su presentación al Pleno. Autoriza el nombramiento de los funcionarios de alto nivel a propuesta del Oficial Mayor, la realización de concursos públicos y la contratación y nombramiento de los servidores parlamentarios.

Siendo un órgano de gobierno administrativo y de dirección de las actividades relacionadas con la función parlamentaria, existe en la estructura orgánica de todos los Parlamentos de América Latina, aunque con diferente denominación.

En Argentina la Cámara de Diputados está gobernada por el Presidente y Vice Presidentes, con participación de los presidentes de las comisiones permanentes, todos ellos elegidos en forma democrática, según se advierte de los artículos 37, 38 y 61 de su Reglamento. La Cámara de Senadores también tiene una Mesa Directiva regulada en los artículos 5 y 34 de su Reglamento.

En Bolivia ambas cámaras cuentan con un órgano de gobierno. La Cámara de Diputados elige por mayoría absoluta, respetando la equidad de género y en

cada legislatura, una Directiva integrada por el presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios, con participación de la mayoría y minoría parlamentaria; la conformación y funcionamiento están previstos en los artículos 33, 34 y 35 de su Reglamento. La Directiva camaral del Senado, por su parte, guarda similitud en los cargos y en la participación de mayoría y minoría; su composición, elección y funcionamiento lo prevén los artículos 35, 36, 37 y 38 de su Reglamento.

Colombia ha considerado en el Reglamento del Congreso el Senado y la Cámara de Representantes, la existencia de una Mesa Directiva para ambas cámaras, integradas por el presidente y dos vicepresidentes elegidos separadamente para un periodo anual, sin posibilidad de reelección durante el cuatrienio constitucional, en ellas participan la mayoría y minoría. La composición, período y no reelección están regulados en el artículo 40 del citado Reglamento.

En Ecuador los miembros directivos de la Asamblea Legislativa se denominan autoridades y a los cargos dignidades. Las dignidades son: Presidenta o Presidente; Primera Vicepresidenta o Vicepresidente, Segunda Vicepresidenta o Vicepresidente, Primer Vocal, Segundo Vocal, Tercer Vocal y Cuarto Vocal. Lo elige la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara para un período de dos años, pudiendo ser reelegidos. La forma de elección y acreditación están previstos en los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Chile también elige por mayoría absoluta y en votación secreta un Presidente y dos Vicepresidentes, que constituyen la Mesa de la Cámara de Diputados. El procedimiento, la forma de elección y facultades lo regulan los artículos 45 y 46 del Reglamento respectivo. En el caso del Senado también se elige un Presidente y un Vicepresidente, los cuales forman la Mesa de la Corporación, así lo establece el artículo 21 del Reglamento del Senado de la República.

Paraguay cuenta con Mesa Directiva en ambas cámaras. En la Honorable Cámara de Diputados, la Mesa Directiva se compone de un Presidente, Vice Presidente Primero, Vice Presidente Segundo y tres Secretarios; su mandato dura un año y pueden ser reelectos, su constitución y funcionamiento lo establecen los artículos 14, 28, 29 y 30 de su Reglamento. En el Senado, la Mesa Directiva lo integran el Presidente y dos Vicepresidentes elegidos en votación nominal por mayoría absoluta, según lo dispone el artículo 11 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la República.

En Uruguay cada cámara cuenta con un Presidente y cuatro Vicepresidentes. Los diputados, en primer lugar, eligen al Presidente por votación nominal y mayoría relativa, luego a los cuatro Vicepresidentes bajo las mismas reglas y demás disposiciones establecidas en los artículos 12 y 13 de su Reglamento. Los senadores siguen similar procedimiento, aunque la norma reglamentaria tiene mayores precisiones para dicha elección, ello se advierte de los artículos 22, 23 y 24.

Respecto al órgano de gobierno y dirección administrativa, conviene reflexionar sobre:

- ***El número de integrantes.*** Se debe determinar en cada contexto hasta qué punto es conveniente tener una Mesa Directiva numerosa. En el Perú llegó a contar con cinco Vicepresidencias, luego se redujo a tres, en ambos casos se busca otorgar espacio a los grupos parlamentarios aliados al mayoritario. Considerando que los Vicepresidentes solo reemplazan al Presidente en casos determinados, quizá convenga reducir su número.
- ***La forma de elección.*** Según los modelos descritos, existen dos formas de elección: por lista cerrada o por cargos separados (presidente y vicepresidentes). Si la presencia de los vicepresidentes en la Mesa Directiva busca otorgar participación a la minoría y alcanzar una pluralidad real, no resulta muy coherente elegirlo en forma conjunta. Quizá convenga revisar la propuesta de Bernal, quien considera que para elegir a los vicepresidentes se debe realizar votación única, siendo elegidos aquellos que obtengan las tres mayores votaciones; de este modo, se podría llegar a tener hasta grupos parlamentarios representados en la Mesa Directiva.
- ***El número de votos requeridos.*** Los reglamentos revisados permiten colegir que para la elección de la Mesa Directiva, en algunos casos, se exige mayoría simple y, en otros, mayoría absoluta. Sería conveniente acceder a datos objetivos de cada caso para evaluar su conveniencia.

## E) La Presidencia

La Presidencia la ejerce un miembro de la Cámara llamado presidente, elegido en forma democrática y considerado el *primus inter pares*. En el Perú, el procedimiento

de elección está regulado por el artículo 12 y sus atribuciones en el artículo 32 del Reglamento parlamentario. Su mandato dura un período anual (cinco presidentes por cada período parlamentario) y tiene como atribuciones representar al Congreso; dirigir las sesiones del Pleno, Consejo Directivo, Junta de Portavoces y Mesa Directiva; supervisar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y del Servicio Parlamentario; disponer lo necesario para la correcta administración del Congreso, entre otras.

La forma de elección, duración del mandato y atribuciones varían según cada ordenamiento parlamentario.

En Argentina, cada Cámara cuenta con un Presidente cuyo mandato se extiende por un año. La elección se produce luego de la constitución de cada Cámara y al culminar el mandato de los electos.

Los artículos 37 a 42 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados establecen el régimen que le corresponde y las principales atribuciones: representación de la Cámara, voto dirimente y la forma de emitir sus opiniones cuando preside las sesiones plenarias.

Por su parte, los artículos 32 a 37 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación enumeran las atribuciones del Presidente del Senado, la representación de la Cámara, la forma de emitir sus opiniones durante cada sesión, entre otros aspectos.

En Bolivia, el artículo 36 del Reglamento de la Cámara de Diputados distingue la figura del Presidente y establece sus atribuciones. El hecho encuentra mayor claridad en el artículo 39 del Reglamento General de la Cámara de Senadores, el cual, tanto en la sumilla como en su texto normativo, distingue la Presidencia, como órgano, del cargo.

Colombia tiene una regulación algo más precisa sobre el Presidente. El artículo 43 del Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, establece las atribuciones de los presidentes de ambas Cámaras legislativas. De esta manera, consagra normas comunes aplicables en cada corporación, incluso incorpora un parágrafo mediante el cual dispone que en cuanto no se opongan a estas atribuciones, similares funciones cumplirán los Presidentes de las Comisiones. El orden y generalidad de la norma reglamentaria colombiana, en este aspecto, son realmente destacables.

En Ecuador, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa identifica en forma clara la figura del Presidente estableciendo sus atribuciones. Destaca la prevista en el inciso final del artículo 146 de la Constitución de la República, que le faculta a asumir la Presidencia de la República en caso de falta simultánea y definitiva de la Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente de la República. En el Perú, a pesar de que no contamos con disposición similar, en el año 2000 el congresista Valentín Paniagua Corazao, siendo Presidente del Congreso, asumió transitoriamente la Presidencia de la República al quedar acéfala esta última.

En Chile, ambas cámaras cuentan con Presidente. Los artículos 53, 54 y 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados establecen precisiones sobre el ejercicio del cargo y las atribuciones que le corresponde. Por su parte, en la Cámara de Senadores, el ejercicio del cargo y las atribuciones del Presidente se encuentran previstos en los artículos 21 a 26 del Reglamento, destaca la regulación del procedimiento de censura contra este o la Mesa de la Corporación. En el Perú, dicho procedimiento no está regulado.

Paraguay también identifica nítidamente la figura del Presidente en ambas cámaras. El artículo 31 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados establece sus atribuciones. Si bien guarda similitud con las previstas en las normas antes glosadas, resulta controvertida una que le faculta nombrar, ascender y remover el personal administrativo. Se trata de una atribución que en algunos casos, como el peruano, recae en la Mesa Directiva.

El Senado, según los artículos 40 a 42 del Reglamento de la Cámara de Senadores, sigue la tendencia de la llamada Cámara baja, aunque en el caso del personal habla de nombrar y remover al personal administrativo, no de ascensos, exceptuando de esta atribución el caso de los secretarios.

Finalmente, Uruguay también tiene Presidente en ambas Cámaras que también tiene atribuciones en materia de personal. Nuestra opinión, criticable por cierto, propugna que dicha atribución debería confiarse a la Mesa Directiva, órgano colegiado que cuenta con representación de las minorías, para evitar que se pueda acusar al Presidente de copar la administración parlamentaria con servidores cercanos a él o al partido que integra.



Respecto a este tema, convendría reflexionar sobre:

- ***El derecho solo a voto dirimente.*** *La mayoría de reglamentos parlamentarios de la región, incluido el peruano, solo otorgan al Presidente derecho a voto dirimente. Desde nuestro punto de vista, estas normas deben ceder ante el derecho de voz y voto que tienen todos los representantes por imperio de la norma constitucional, prohibirle el derecho a voto a un representante tan solo por asumir la presidencia de la Cámara no corresponde al Estado constitucional. El Presidente debería votar (como cualquier representante) y dirimir (en calidad de Presidente) en caso de empate, no existe fundamento constitucional sostenible para afirmar lo contrario.*
- ***Número de votos para elección.*** *En algunos reglamentos se exige mayoría calificada y, en otros, mayoría relativa para elegir al Presidente. Claro, es difícil tomar posición por alguna sin analizar el contexto, pero habría que analizar alternativas para evitar que el fraccionamiento de los grupos, bloques o fracciones parlamentarias dificulte alcanzar mayoría absoluta o, en el polo opuesto, que se pueda elegir con un número muy bajo de representantes. En el Perú, con un Parlamento altamente fraccionado (actualmente existen 9 grupos parlamentarios),<sup>135</sup> se matizó ambos tipos para hacer viable la elección: en primera votación se requiere mayoría calificada y en segunda votación mayoría simple. Convendría analizar otras alternativas.*

## F) Las comisiones parlamentarias

Antes de entrar en materia, conviene aclarar que el tratamiento de las comisiones podría ocupar un curso completo de derecho parlamentario. Trataremos, por tanto, de ensayar una breve aproximación conceptual e identificar los tipos y forma de regulación que merecen en los principales reglamentos de América Latina.

Desde nuestra perspectiva, las comisiones son órganos especializados, integrados por un determinado número de representantes, a través de las cuales discurren las principales actividades de la función parlamentaria. Su finalidad está determinada por el tipo de Comisión.

---

135 Por número de escaños: Fujimorista, Nacionalista Gana Perú, Dignidad y Democracia, Perú Posible, Acción Popular - Frente Amplio, Concertación Parlamentaria, Solidaridad Nacional, Unidad Nacional y Unión Regional.

La doctrina<sup>136</sup> lo clasifica en diversos tipos, pero al final del día estos se alinean con la división clásica: cuando se dedican a legislar son comisiones legislativas, ordinarias o permanentes; cuando viabilizan el control parlamentario se denominan comisiones de investigación; en caso preparen designaciones o nombramientos, comisiones de nombramiento; si realizan estudios sobre temas de interés ciudadano, comisiones especiales relacionadas con la función de representación;<sup>137</sup> y si evalúan la conducta ética o disciplinaria de los representantes, se habla de Comisión de ética o de disciplina. También pueden crearse comisiones cuya labor coincide con las demás funciones contemporáneas del Parlamento: comisiones de seguimiento presupuestal, comisiones de modernización del Congreso, etc.

Las comisiones están adosadas congénitamente a toda organización parlamentaria, pero la denominación, extensión de su mandato, conformación, régimen de organización interna, número de integrantes, entre otros aspectos, varían en cada país.

En el Perú, según el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, se definen como grupos de trabajo especializado, cuya función es el seguimiento y fiscalización de los órganos estatales, en particular de los sectores (léase ministerios) que componen la Administración Pública; así como el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas de acuerdo con su especialidad. Cada comisión tiene miembros titulares y accesorios.<sup>138</sup> En la conformación se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad,<sup>139</sup> cuidando que un congresista no pertenezca a más de cinco comisiones. Según

---

136 BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994; MURO RUIZ, Eliseo. *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006; BÉJAR ALGAZI, Luisa. *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Gernika, 2006; FORNO FLORES, Giovanni. *Manual de Comisiones*. Lima: Oficialía Mayor, 2013.

137 Un caso puntual sobre este tipo lo constituye la Comisión Especial para la Supervisión, Control y Fiscalización de las Acciones Relacionadas con la Prevención frente al Fenómeno de El Niño. Nótese dos aspectos importantes en esta decisión del Pleno del Congreso de la República: se le encarga función de control a una comisión especial; y en su denominación se diferencia los términos supervisión, control y fiscalización, a pesar que son sinónimos.

138 Se exceptúa de esta norma a la Comisión de Inteligencia, cuyos integrantes son titulares y permanentes por todo un período parlamentario, no cuenta con miembros accesorios.

139 En la dirección de la Mesa Directiva que elige cada Comisión se debe respetar el principio de proporcionalidad, cada grupo parlamentario presidirá tantas comisiones en proporción al número de escaños que ocupa.

el artículo 35, pueden ser: *Ordinarias*, encargadas del estudio y dictamen de los proyectos legislativos; *Investigadoras*, encargadas de investigar asuntos de interés nacional; *Especiales*, constituidas con fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con comisiones del Gobierno; y de *Ética Parlamentaria*, encargada de prevenir actos contrarios a la misma y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética.<sup>140</sup> Actualmente el Congreso de la República del Perú cuenta con 24 comisiones ordinarias<sup>141</sup> y se han formado 10 comisiones investigadoras, a la fecha, 6 han terminado su función.

En Argentina, según el artículo 61 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación, se denominan comisiones permanentes y son cuarenta y cinco. El número de integrantes lo determina la Cámara entre un mínimo de quince y un máximo de treinta y uno, con excepción de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Educación, de Energía y Combustibles, de Agricultura y Ganadería, y de Acción Social y Salud Pública, que estarán compuestas por un mínimo de quince y un máximo de treinta y cinco; la Comisión de Relaciones Exteriores, con un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y tres; y la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que estará compuesta por un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y nueve diputados. Por su parte, la Cámara de Senadores, según el artículo 60 de su Reglamento, cuenta con veintiséis comisiones permanentes integradas por diecisiete miembros cada una, con excepción de las comisiones de Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto, y de Minería, Energía y Combustibles, que estarán integradas por diecinueve miembros; la de Banca, y la de la Mujer, que estará integrada por todas las senadoras de la Nación.

---

140 El Código de Ética Parlamentaria es aprobado por el Pleno de la Cámara y consta anexo al Reglamento del Congreso de la República.

141 Las veinticuatro comisiones ordinarias son: Agraria; Ciencia, Innovación y Tecnología; Comercio Exterior y Turismo; Constitución y Reglamento; Cultura y Patrimonio Cultural; Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Educación, Juventud y Deporte; Energía y Minas; Fiscalización y Contraloría; Inclusión Social y Personas con Discapacidad; Inteligencia; Justicia y Derechos Humanos; Mujer y Familia; Presupuesto y Cuenta General de la República; Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas; Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; Relaciones Exteriores; Salud y Población; Trabajo y Seguridad Social; Transportes y Comunicaciones; y Vivienda y Construcción.

En Bolivia se define a las Comisiones como órganos permanentes de trabajo, coordinación, asesoramiento y consulta de la Cámara, integradas por la mayoría y minoría parlamentaria, que cumplen funciones específicas señaladas por la Constitución Política, la Ley y el Reglamento camarál. Cada Comisión tiene una Directiva compuesta por Presidente y secretarios y, además, con Comités determinados por la propia norma reglamentaria. La Cámara de Diputados tiene 12 comisiones y 37 comités, cuya naturaleza, composición, duración, funciones y organización interna están reguladas por los artículos 41 a 45 de su Reglamento. Por su parte, en el Senado existen diez Comisiones y veinte Comités Permanentes, cuyos Presidentas o Presidentes y Secretarias y/o Secretarios se elige por mayoría absoluta de los presentes en el Pleno Camarál, así se advierte de los artículos 46 a 60 del Reglamento General de la Cámara de Senadores.

En Colombia, según el artículo 34 del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, cuenta en cada una de las Cámaras con Comisiones Constitucionales Permanentes, Comisiones Legales, Comisiones Especiales y Comisiones Accidentales. *Las Comisiones Constitucionales Permanentes* son las encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo, se eligen por el sistema de cociente electoral, los miembros del Congreso deben pertenecer sólo a una de dichas comisiones; su composición, competencias, forma y funcionamiento son definidas por la Ley 3 de 1992,<sup>142</sup> según la cual son siete: la Comisión Primera, integrada por catorce comisiones; la Comisión Segunda, integrada por diecisiete comisiones; la Comisión Tercera, integrada por once comisiones, la Comisión Cuarta, integrada por seis comisiones, la Comisión Quinta, integrada por siete comisiones; la Comisión Sexta, integrada por diez comisiones y la Comisión Séptima, integrada por quince comisiones. *Las Comisiones Legales*, según el artículo 55, son la Comisión de los Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y la Comisión de Acreditación Documental. *Las Comisiones Especiales* son tres: las Comisiones adscritas a organismos nacionales o internacionales, que se crean por ley y cuyo texto establece sus funciones; las Comisiones especiales de seguimiento, integradas por once miembros en el senado y quince miembros en

---

142 Ley 3 de 1992, de las Comisiones del Congreso, según el artículo 2, Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete.

la cámara, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales; y la Comisión de Crédito Público, integrada por tres miembros de cada Cámara, cuyas funciones se encuentran previstas en las leyes 123 de 1959, 18 de 1970 y 51 de 1989. Como se puede apreciar, en este caso la regulación es algo dispersa.

En Ecuador, según el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional cuenta con doce Comisiones Especializadas Permanentes<sup>143</sup> aprobadas por el Pleno. Se trata de órganos integrados por asambleístas designados para un periodo de dos años, pudiendo ser reelegidos. Tienen como función discutir, elaborar y aprobar por mayoría absoluta los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento del Pleno.<sup>144</sup> La Asamblea también cuenta con Comisiones Especializadas ocasionales creadas por el Pleno a propuesta del Consejo de Administración Legislativa,<sup>145</sup> las cuales terminan su mandato al cumplir los fines para los que fueron creadas. Asimismo, se prevé la Comisión de Fiscalización y Control Político,<sup>146</sup> que tiene permanencia y está integrada por el mismo número de asambleístas que las otras Comisiones Especializadas Permanentes, con la salvedad de que los miembros del Consejo de Administración Legislativa no pueden ser miembros de aquella.

En Chile, las Comisiones son organismos colegiados integrados por un número determinado de Diputados o Senadores y, excepcionalmente, por ambos, cuya

---

143 Dichas comisiones son: De Justicia y Estructura del Estado; de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral; de la Biodiversidad y Recursos Naturales; de la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; del Derecho a la Salud; de Participación Ciudadana y Control Social; y, de los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad.

144 Todos los asambleístas deben pertenecer a una comisión especializada permanente, a excepción de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, que podrá participar con voz pero sin voto en todas las comisiones.

145 Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa del Consejo de Administración Legislativa (CAL). El Consejo de Administración Legislativa, CAL, es el máximo órgano de administración legislativa y estará integrado por la Presidenta de la Asamblea Nacional, quien lo presidirá, dos vicepresidentes o vicepresidentas y cuatro vocales (...).

146 Consideramos que control y fiscalización son sinónimos, no tienen significado diferente. En el Reglamento del Congreso del Perú también existe esta inadecuada diferencia. La expresión debería ser control o fiscalización.

función primordial es el estudio pormenorizado y especializado de cada uno de los proyectos de ley y de las materias que son sometidas a su conocimiento. Los partidos políticos tienen representantes en las Comisiones en un número proporcional a los escaños que ocupan en las Cámaras.

En la Cámara de Diputados existen comisiones: permanentes, unidas, especiales investigadoras, mixtas y bicamerales. Las Comisiones Permanentes<sup>147</sup> están integradas por trece diputados, les corresponde el estudio y despacho de proyectos de ley o de otros asuntos que eventualmente les asigne la Sala. Las Comisiones Unidas son la reunión de dos o más Comisiones con la finalidad de efectuar el examen conjunto de un determinado asunto. Las Comisiones Especiales Investigadoras son creadas por la Cámara con el objeto de reunir información relativa a determinados actos del Gobierno, están integradas por trece Diputados designados siguiendo el principio de proporcionalidad. Las Comisiones Mixtas lo integran igual número de Diputados y Senadores y les corresponde proponer soluciones a las dificultades surgidas por la diversa opinión de ambas cámaras en relación a un proyecto determinado; en tal sentido, se forman cuando un proyecto de ley aprobado por la cámara en que inició su tramitación legislativa (Cámara de origen) fue desechado en su totalidad por la Cámara revisora o fue adicionado o enmendado por la Cámara revisora y al volver a la Cámara de origen tales adiciones o enmiendas fueron rechazadas por esta. Las Comisiones Bicamerales están integradas por Diputados y Senadores para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación. Su creación debe ser acordada por la Cámara de Diputados y el Senado, así como su competencia y el plazo para cumplir el estudio encomendado.

---

147 Actualmente existen veinticuatro comisiones permanentes: Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización; Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana; Constitución, Legislación y Justicia; Educación; Hacienda; Defensa Nacional; Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones; Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Minería y Energía; Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo; Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales; Derechos Humanos y Pueblos Originarios; Familia y Adulto Mayor; Ciencias y Tecnología; Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos; Deportes y Recreación; Zonas Extremas y Antártica Chilena; Seguridad Ciudadana; Cultura, Artes y Comunicaciones; Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación; Régimen Interno, Administración y Reglamento. las comisiones permanentes no podrán constituirse, además, como comisiones investigadoras

En la Cámara de Senadores se contempla comisiones permanentes<sup>148</sup> y especiales, que se compondrán de cinco Senadores; las Comisiones unidas (la unión de dos comisiones) y las Comisiones mixtas están integradas por cinco senadores y cinco diputados. Cada senador debe pertenecer por lo menos a una comisión. Las Comisiones se encuentran reguladas en los artículos 28, 29, 30 y 44 del Reglamento del Senado.

Paraguay prevé las comisiones como órganos de trabajo especializado de las Cámaras, ello por tener un Congreso bicameral.

Según el artículo 135 de su Reglamento, la Honorable Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Procedimientos, Comisiones Permanentes de Asesoramiento, Comisiones Especiales y Comisiones Bicamerales. La Comisión de Procedimientos lo integran el Presidente y los dos Vice-Presidentes de la Cámara, tiene las atribuciones de proponer planes de labor parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que hayan sido despachados por las comisiones, informarse del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la coordinación y agilización del trámite de los proyectos de leyes, resoluciones y declaraciones y convocar a sesiones extraordinarias. Las Comisiones Permanentes de Asesoramiento son veinticuatro<sup>149</sup> y se aprueban en la primera sesión ordinaria de la Cámara, están integradas por no menos de seis miembros, los Diputados tienen el derecho y la obligación de formar parte de una o más de estas Comisiones.

---

148 Según el artículo 27 del Reglamento del Senado, habrá las siguientes Comisiones permanentes: De Gobierno, Descentralización y Regionalización; de Relaciones Exteriores; de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; de Economía; de Hacienda; de Educación y Cultura; de Defensa Nacional; de Obras Públicas; de Agricultura; de Medio Ambiente y Bienes Nacionales; de Trabajo y Previsión Social; de Salud; de Minería y Energía; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía; de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura; de Régimen Interior; Revisora de Cuentas; de Ética y Transparencia del Senado, que se regirá por el Título XVIII; y de Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación.

149 Según el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, las Comisiones Permanentes de Asesoramiento son: de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Económicos y Financieros; de Legislación y Codificación; de Relaciones Exteriores; de Justicia, Trabajo y Previsión Social; de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas; de Educación, Cultura y Culto; de Obras, Servicios Públicos y Comunicaciones; de Prensa y Comunicación Social; de Agricultura y Ganadería; de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno; de Industria, Comercio y Turismo; de Salud Pública; de Asuntos Municipales y Departamentales; de Desarrollo Social, Población y Vivienda; de Presupuesto; de Cuentas y Control de Ejecución Presupuestaria; de Peticiones, Poderes, Reglamento y Redacción; de Lucha contra el Narcotráfico; de Ciencia y Tecnología; de Energía y Minas; de Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente; de Bienestar Rural; de la Mujer y la Juventud.

Las Comisiones Especiales son creadas temporalmente, por acuerdo de la Cámara de Diputados, con la finalidad de que se aboquen al estudio de determinada legislación o recopile antecedentes sobre una materia precisa. El artículo 164 establece que esta Honorable Cámara podrá aceptar o proponer a la de Senadores la formación de Comisiones Bicamerales para el estudio coordinado o sistemático de algún asunto, una vez aceptada la proposición, acordado el número de miembros y la representación de cada Cámara, se procederá a elegir los Diputados que habrán de integrarlas.

El Senado, según el artículo 13 de su Reglamento, tiene quince Comisiones permanentes<sup>150</sup> que se integrarán en la primera sesión de dicha Cámara: las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional; de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; de Hacienda, Presupuesto y Cuentas; de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales y de Peticiones, Poderes y Reglamentos, estarán integradas con nueve miembros, mientras que las otras Comisiones Permanentes estarán integradas con seis miembros cada una. Según el artículo 72, también puede constituir Comisiones Especiales para la consideración de proyectos o asuntos que, por su naturaleza, no sean de la competencia de las Permanentes.<sup>151</sup>

En Uruguay se concibe a las comisiones como órganos de asesoramiento, aunque cumplen funciones similares a las previstas en los demás ordenamientos reglamentarios.

Según el artículo 114 del Reglamento de la Cámara de Representantes, las comisiones de asesoramiento son de dos categorías: permanentes y especiales.

---

150 Según el Reglamento de la Cámara de Senadores, las Comisiones permanentes son: Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda, Presupuesto y Cuentas; Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales; Peticiones, Poderes y Reglamentos; Cultura, Educación y Culto; Derechos Humanos; Economía, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana; Reforma Agraria y Bienestar Rural; Salud Pública, Seguridad Social, Prevención y Lucha contra el Narcotráfico; Asuntos Departamentales, Municipales, Distritales y Regionales. Obras Públicas y Comunicaciones; Energía, Recursos Naturales, Población y Ecología; Estilo; Equidad, Género y Desarrollo Social.

151 Según el artículo 69 del Reglamento del Senado, las comisiones asesoras permanentes, las comisiones especiales permanentes y las comisiones de amistad parlamentaria se establecen mediante ley.



*Las comisiones permanentes* son dieciséis,<sup>152</sup> se designan para todo el período<sup>153</sup> y pueden actuar de forma integrada cuando se tiene que tratar algún asunto que vincule a más de una comisión. *Las comisiones especiales* se eligen para fines concretos e informar sobre asuntos o problemas de interés, culminan su labor después de haber cumplido el asunto que motivó su creación o cuando la propia Cámara así lo resuelva, el plazo para presentar su dictamen puede ser prorrogable. *Las comisiones investigadores*, según el artículo 117, se establecen previo informe de una comisión preinvestigadora compuesta de tres miembros, que dictamina si las irregularidades o causas denunciadas por el Representante o Senador ameritan una investigación.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores hace referencia a tres tipos de comisiones: permanentes, especiales e investigadoras. El artículo 130 señala que el Senado cuenta con diecisiete comisiones permanente<sup>154</sup> encargadas de dictaminar sobre los asuntos sometidos a su consideración, tendrán entre cinco y nueve miembros. Las comisiones especiales e investigadoras están reguladas en los artículos 131 y 134 y siguen la misma lógica de la regulación prevista en diputados.

---

152 Según el Reglamento de la Cámara de Representantes, las Comisiones permanentes son: De Asuntos Internacionales; de Asuntos Internos.- Reglamento; integración de la Cámara; cuestiones de orden interno; de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración; de Defensa Nacional; de Derechos Humanos; de Educación y Cultura; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Hacienda; de Industria, Energía y Minería; de Legislación del Trabajo; de Presupuestos; de Salud Pública y Asistencia Social; de Seguridad Social; de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas; de Turismo; de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente.

153 Conforme al texto del artículo 15 del Reglamento de la Cámara de Representantes, para conformar las comisiones permanentes se nombra una comisión especial integrada por un delegado de cada sector parlamentario que cuenta con voto proporcional de acuerdo a la representación alcanzada en la Cámara, ésta determina el número de miembros de cada comisión permanente, que no puede ser superior a quince ni inferior a tres.

154 Artículo 130 del Reglamento del Senado  
Las Comisiones Permanentes son: Asuntos Administrativos; Asuntos Internacionales; Asuntos Laborales y Seguridad Social; Ciencia y Tecnología; Constitución y Legislación; Defensa Nacional; Educación y Cultura; Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda; Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios; Medio Ambiente; Orden del Día; Población, Desarrollo e Inclusión; Presupuesto; Salud Pública; Transporte y Obras Públicas, y Vivienda y Ordenamiento Territorial.

## Tipos de comisiones parlamentarias en América Latina

País	Sistema parlamentario	Cámara	Tipo de comisión
Argentina	Bicameral	Cámara de Diputados (art. 58, 61-114 RHCDN)	Comisión de la labor Parlamentaria
			Comisiones permanentes de asesoramiento
			Comisiones especiales o mixtas
			Comisiones de investigación
		Cámara de Senadores (art. 60, 85-87 del RCSN)	Comisiones permanentes
			Comisiones especiales o mixtas
			Comisiones bicamerales
			Comisiones investigadoras
Bolivia	Bicameral	Cámara de Diputados (art. 41, 46-49 RGCD)	Comisiones
			Comisiones integradoras
			Comisiones de asamblea
			Comisiones especiales
			Comisiones mixtas
		Cámara de Senadores (art. 46 y 53-56 RGCS)	Comisiones
			Comisiones integradoras
			Comisiones de asamblea
			Comisiones especiales
			Comisiones mixtas
Chile	Bicameral	Cámara de Diputados (art. 215 RCD)	Comisiones permanentes
			Comisiones unidas
			Comisiones especiales investigadoras
			Comisiones mixtas
			Comisiones bicamerales
		Cámara de Senadores (art. 27-30 RS)	Comisiones permanentes
			Comisiones especiales
			Comisiones mixtas
Colombia	Bicameral	Cámara de Representantes y Senado (309-311 Ley 5 RCSCR)	Comisiones Constitucionales Permanentes
			Comisiones Legales
			Comisiones especiales
			Comisiones Accidentales

<b>Costa Rica</b>	Unicameral	Asamblea Legislativa (art. 53, 84, 90, RAL)	Comisiones con potestad Legislativa Plena
			Comisiones permanentes ordinarias
			Comisiones permanentes especiales
			Comisiones especiales
			Comisiones especiales mixtas
			Comisiones especiales investigadoras
<b>Ecuador</b>	Unicameral	Asamblea Nacional (art. 21-22 y 24 LOFL)	Comisiones especializadas permanentes
			Comisión especializadas ocasionales
			Comisión de fiscalización y control político
<b>México</b>	Bicameral	Cámara de Diputados (art. 157, 173, 205 y 204 RCD)	Comisiones ordinarias
			Comisiones unidas
			Comisiones de investigación
			Comisiones especiales
	Bicameral	Cámara de Senadores (art. 114, 119, 135 y 253 RSR)	Comisiones ordinarias
			Comisiones jurisdiccionales
			Comisiones especiales
			Comisiones unidas
<b>Paraguay</b>	Bicameral	Cámara de Diputados (Art. 35 RHCD)	Comisión de procedimientos
			Comisiones permanentes de asesoramiento
			Comisiones especiales
			Comisiones bicamerales
		Cámara de Senadores (art. 13, 69 y 72 RICS)	Comisiones asesoras permanentes
			Comisiones asesoras permanentes
			Comisiones especiales permanentes
			Comisiones de amistad permanentes
<b>Perú</b>	Unicameral	Congreso de la República (art. 35 RCRP)	Comisiones ordinarias (permanentes)
			Comisiones de Investigación
			Comisiones especiales
<b>Uruguay</b>	Bicameral	Cámara de Representantes (art. 114-117, RCR)	Comisiones permanentes
			Comisiones especiales
			Comisiones investigadoras
		Cámara de Senadores (art. 130, 132 y 135 RCS)	Comisiones permanentes
			Comisiones especiales
			Comisiones investigadoras

## G) Los grupos parlamentarios

Pedro Planas considera a los grupos parlamentarios como células políticas de la dinámica parlamentaria que expresan la verdadera estructura de la voluntad de cada Cámara.<sup>155</sup> Para Milagros Campos son actores principales en los parlamentos que constituyen el espejo del sistema de partidos.<sup>156</sup>

Para nosotros son órganos integrados por representantes, congresistas o asambleístas que comparten ideas o perspectivas comunes, cuya existencia y actuación no necesariamente guarda consonancia con los partidos políticos que ocupan escaños en la Cámara. En la norma reglamentaria latinoamericana también se denominan bloques políticos, fracciones políticas, bancadas o comités, tienen regulación diversa en cuanto al número de integrantes, el rol que cumplen y la forma de organización.

El Perú lo regula en el artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República. Se constituyen como mínimo con seis congresistas, pueden acreditar representantes en los órganos parlamentarios (Mesa Directiva, Consejo Directivo, etc.). En caso no se alcance dicho número, se denomina Grupo Especial y solo puede presentar iniciativas legislativas. Aprueban su reglamento interno, eligen a sus representantes o voceros, se registran en la Oficialía Mayor y tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de su labor, en proporción al número de integrantes. Conforme lo dispone el artículo 76, los proyectos legislativos se presentan por intermedio de los Grupos Parlamentarios con el apoyo de los miembros de estos y la certificación del vocero respectivo.

Argentina lo regula bajo la denominación de bloques parlamentarios.

En la Cámara de Diputados se conforman con tres o más representantes, también podrán actuar como bloque parlamentario un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados aunque tenga uno o dos diputados en la Cámara. Tendrán personal que cesará al disolverse cada bloque y facilidades para el cumplimiento de su función, así lo disponen los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.

---

155 PLANAS SILVA, Pedro. *Derecho Parlamentario*, Lima: s/e, 1997. p. 130.

156 CAMPOS RAMOS, Milagros. *Grupos Parlamentarios: partidos políticos en el Congreso de la República*. Disponible en: <[www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/.../milagros campos.pdf](http://www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/.../milagros campos.pdf)>.

En el Senado tienen regulación similar, pero el número de senadores para formar un bloque se reduce a dos, también se reconoce como bloque al partido político o alianza electoral existente con anterioridad a la elección de los senadores, aunque tenga un solo representante en la Cámara. Ello lo establece el artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

En Bolivia, a la agrupación de representantes se denomina bancadas políticas, las cuales pueden unirse entre sí o con otros representantes formando bloques.

En la Cámara de Diputados los representantes que logren ser elegidos mediante su postulación por la misma fórmula electoral se organizarán en una Bancada Política, en caso ocurra la división de la misma no dará lugar al reconocimiento de nuevas bancadas hasta la conclusión del período constitucional. Para contar con oficinas y personal de apoyo se requiere que sus integrantes sean tres o más. Las jefas o jefes de Bancada, a convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Cámara, realizarán coordinación política mínimamente con periodicidad mensual. Las Bancadas Políticas entre sí y con otras (os) Diputadas y Diputados, constituirán Bloques para la conformación de las Directivas de la Cámara y las Comisiones y Comités. El Bloque de la mayoría agrupará al menos a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. Ambos órganos están regulados en los artículos 62 a 66 del Reglamento General de la Cámara.

En la Cámara de Senadores, según los artículos 61 a 65 del Reglamento, las Bancadas no necesitan un número mínimo de representantes para su formación. Tienen derecho a contar con oficina y personal de apoyo, la coordinación entre el Presidente de la Cámara y los jefes de Bancada es permanente.

Chile ha optado por el término Comités Parlamentarios para definir a la agrupación de representantes en las cámaras.

En la Cámara de Diputados lo regulan los artículos 56 a 58 del Reglamento. Se requiere siete representantes para formar un Comité, los partidos que tengan un número inferior y los independientes podrán juntarse para alcanzar dicho número, todo diputado debe pertenecer a un Comité. Tendrán un jefe a quien corresponde la representación de sus integrantes, los partidos políticos que tengan más de un comité podrán ser representados por cualquiera de los jefes, en el orden de prelación que cada partido determine. El jefe de cada comité deberá comunicar al Presidente de la Cámara las renunciaciones de los diputados que lo hayan

integrado, sea por haber dejado de pertenecer al partido político o por cualquier otra razón. Los partidos y los diputados que, conforme al artículo anterior, tienen obligación de constituir comités o pertenecer a ellos y no lo hicieren, pierden en la persona de sus componentes las facultades que les otorga el Reglamento.

En la Cámara de Senadores, los Comités están regulados por los artículos 11 a 14 de su Reglamento, constituyen órganos de coordinación entre la Mesa y la Corporación para la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento. El o los Senadores de cada partido político o tres Senadores independientes constituyen un Comité. Cualquier Senador independiente podrá adherirse individualmente al Comité que elija. Para la adhesión de un Senador a un Comité será siempre necesaria la aceptación por escrito de este. Cada Comité deberá designar un máximo de dos representantes, quienes actuarán por él conjunta o separadamente.

En Paraguay, los Diputados electos, a propuesta de cada partido político representado en la Cámara, constituyen una bancada o bloque parlamentario. Esto no es óbice para que se puedan constituir otras bancadas dentro de un mismo partido con un mínimo de siete miembros, siempre que se comunique la decisión al inicio de cada período constitucional y que ningún Diputado integre más de una bancada. Se constituyen dentro de los treinta días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, mediante escrito dirigido a la Presidencia que debe contener la lista de sus integrantes, sus autoridades y las firmas de cada uno de ellos, así lo establece el artículo 34 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados. En la Cámara de Senadores se sigue un procedimiento similar.

Uruguay lo denomina Sectores Parlamentarios y se entiende como la agrupación de representantes que con lema propio hubiera obtenido representación en la Cámara. También obtienen esta calidad los representantes electos en listas individualizadas por el mismo sub-lema o electos en listas que en el último acto electoral hubieran postulado los mismos candidatos para la Cámara de Senadores o que pertenecen a agrupaciones o movimientos políticos integrantes de un lema que, a la fecha del último acto electoral, tengan carácter nacional reconocido por las autoridades del lema respectivo. Su regulación se encuentra en el artículo 18 del Reglamento de la Cámara de Representantes y en el artículo 146 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

*Con respecto a los grupos parlamentarios, sería interesante reflexionar sobre:*

**- El excesivo número de grupos parlamentarios dificulta la adopción de acuerdos en la Cámara.** Según los modelos descritos, existen dos tendencias: restrictiva, aquella que establece límites para la creación de grupos parlamentarios (Perú y Paraguay); y la amplia, que no establece mayores límites (Argentina) o el caso de casi todos los Senados. Para tomar partido por una de las tendencias se debe tener presente que a mayor fraccionamiento de la Cámara, disminuye la posibilidad de construir consenso o acuerdos importantes.

**- Posibilidad de que un partido con escaños en la Cámara tenga más de un Grupo Parlamentario.** En este caso las dos tendencias anteriores se repiten: la restrictiva prohíbe que dentro de un partido exista más de un Grupo Parlamentario (Perú), para evitar el fraccionamiento en la Cámara; la amplia, lo permite (Chile). Habría que analizar la conveniencia/inconveniencia en cada caso.

**- Recursos para los Grupos Parlamentarios.** La norma reglamentaria de América latina es uniforme respecto a que la Cámara les otorga oficina, personal y demás recursos para el cumplimiento de su función; en este caso, los problemas que tengan, sobre todo con la contratación de personal, se imputan a la institución parlamentaria. En Europa, principalmente en España, se otorga un presupuesto determinado para que los grupos parlamentarios contraten su personal y demás recursos, de manera que la responsabilidad por posibles malos manejos no alcance al Parlamento. Sería importante profundizar al respecto y reflexionar sobre la conveniencia/inconveniencia de seguir la tendencia española.

## **H) El caso de la Comisión Permanente**

La Comisión Permanente, en el Congreso de la República del Perú, es un órgano de carácter indisoluble, cuyo funcionamiento se mantiene durante el quinquenio

que dura el período parlamentario.<sup>157</sup> Es presidida por el Presidente del Congreso,<sup>158</sup> lo integran, además, no menos de veinte Congresistas elegidos por el Pleno, guardando la proporcionalidad con el número de escaños que ocupa cada grupo parlamentario. El Reglamento del Congreso también lo es de la Comisión Permanente. La definición, funcionamiento, composición y demás aspectos se encuentran normados en los artículos 42 a 46 del citado Reglamento.

En los reglamentos comparados no es muy común encontrar órganos similares a la Comisión Permanente, salvo algunos casos que podrían guardar cercanía pero con características propias de cada contexto.<sup>159</sup>

Bolivia tiene un órgano denominado Comisión de Asamblea tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, funciona para atender todos los temas urgentes referidos al trabajo legislativo durante los recesos parlamentarios anuales, conforme lo dispone el artículo 154 de la Constitución Política del Estado.

Según el artículo 47 del Reglamento General de la Cámara de Diputados, dicho órgano tiene dieciocho miembros titulares y dieciocho suplentes, elegidos por mayoría simple de la Cámara y deben reflejar la composición territorial y política de la misma.

En la Cámara de Senadores, la Comisión de Asamblea está compuesta por nueve Senadores o Senadoras, con sus respectivos suplentes, que deben reflejar la composición territorial y política de la Cámara de Senadores, así lo dispone el artículo 56 del Reglamento General de dicha Cámara.

Paraguay, pese a contar con parlamento bicameral, tiene gran parecido con el Perú adscrito al sistema monocameral. Según el artículo 190 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, cuenta con una Comisión Permanente del Congreso Nacional integrada por seis Diputados y doce Senadores titulares,

---

157 Ejerce sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso prevista por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú.

158 Los Vicepresidentes del Congreso son también Vicepresidentes de la Comisión Permanente.

159 Véase: RAIGOSA SOTELO, Luis. *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. México: Senado de la República, Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2006.



conforme lo dispone el artículo 218 de la Constitución Nacional.<sup>160</sup> Sus funciones están previstas en el artículo 191 de dicha Carta Magna.<sup>161</sup> El Reglamento de la Cámara de Senadores tiene referencia a la Comisión Permanente en los artículos 35, 42 y 86.

*Llama la atención que en la estructura parlamentaria de la región no se considere un órgano que funcione durante el receso parlamentario anual y también cuando resulte interrumpido el funcionamiento del Parlamento. En el Perú, la existencia de la Comisión Permanente está incardinada a la facultad del Presidente de la República, prevista en el artículo 134 de la Constitución Política, que lo habilita para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Convendría reflexionar sobre la necesidad de contar con un órgano indisoluble, sea cual fuere su denominación, que mantenga vigente la representación cuando el funcionamiento de la Cámara se interrumpa por razones no previstas.*

### 3. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

La doctrina mayoritariamente se ha referido a las *funciones parlamentarias* siguiendo la lógica de su clasificación tradicional (legislativa, de control y de representación política).<sup>162</sup> En la misma línea, un sector minoritario lo identifica y trata como

---

160 Constitución Nacional de Paraguay  
Artículo 218. Quince días antes de entrar en receso, cada Cámara designará por mayoría absoluta a los Senadores y a los Diputados quienes, en número de seis y doce como titulares y tres y seis como suplentes, respectivamente, conformarán la Comisión Permanente del Congreso, la cual ejercerá funciones desde el comienzo del período de receso del Congreso hasta el reinicio de las sesiones ordinarias [...]

161 Constitución Nacional de Paraguay  
Artículo 191. Ningún miembro del Congreso podrá ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido desde el día de su elección hasta el cese de sus funciones [...]

162 Véase: BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994; SERNA DE LA GARZA, José María. *Derecho parlamentario*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: McGraw-Hill, 1997; De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo. *Derecho parlamentario*. México: Oxford University Press, 1999. 192 p. (Colección textos jurídicos universitarios); GARABITO MARTÍNEZ, Jorge y CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005.

facultades o potestades.<sup>163</sup> Nosotros, bajo los postulados de la gobernanza, del buen gobierno y abrazando la corriente doctrinaria actual, vamos a llamarlo *función parlamentaria*,<sup>164</sup> precisando que junto a la función ejecutiva y a la judicial completan las formas que adopta la función estatal.

En los reglamentos parlamentarios también se denominan *funciones del Congreso* o *funciones de la Asamblea*. Su regulación es ordenada en algunos casos (Perú, Bolivia y Colombia), la mayoría muestra cierta dispersión (Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay) que sería ideal revisar. Miremos brevemente cada caso.

En el Perú, según el artículo 2 del Reglamento del Congreso, el órgano representativo realiza función legislativa, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Nótese que esta norma no considera a la representación política como un tipo de la referida función, aunque en el literal f) del artículo 23 tiene referencia expresa al crear la llamada *semana de representación*.<sup>165</sup>

En Bolivia, según el artículo 1 del Reglamento General de la Cámara de Diputados, dicha Cámara ejerce la función legislativa, de fiscalización, de gestión y de coordinación conforme a la Constitución Política del Estado. El Senado cumple también funciones de legislación, fiscalización y gestión, bajo los principios de coordinación y cooperación, promoviendo la participación activa de la ciudadanía en todo el territorio boliviano, así lo establece el artículo 2 del Reglamento General de dicha Cámara. La nota destacable en este caso reside en la incorporación de la participación ciudadana a la función parlamentaria, aspecto poco común en las demás normas latinoamericanas.

---

163 Véase: OROZCO GÓMEZ, Javier. *El poder legislativo en el Estado mexicano*. México: Porrúa, 2005; SALAZAR ABAROA, Enrique Armando. *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*. México: Porrúa, 2005. QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco. *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales*. México: Porrúa, 2006; LORA CAM, Jorge y HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia. *La crisis Parlamentaria en México*. <http://rcci.net/globalizacion/2010/fg978.htm>

164 Con este término nos referimos a la trilogía clásica y demás funciones que cumple el Parlamento en la actualidad.

165 El artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República señala: Los congresistas tienen la obligación:  
f) de mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborales continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo [...].

En Colombia, la función parlamentaria ha sido tratada en forma amplia, incluso clasificada. El artículo 6 de la Ley 5, Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, establece que el Congreso de la República cumple:

1. *Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*
2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*
3. *Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.*
4. *Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.*
5. *Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992 -1994.*
6. *Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.*
7. *Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.*
8. *Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.*

### 3.1. DEFINICIÓN

La función parlamentaria constituye un tópico medular del Derecho Parlamentario, es la vía, de dos o más carriles, mediante la cual discurre la actividad del Parlamento, otrora primer poder del Estado. Nos apartamos de su expresión plural (*funciones*) por las razones antes señaladas, que, además, facilitan su definición y clasificación.

### 3.2. CLASIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Para quienes con honor pertenecemos a la familia laboral parlamentaria nos queda bastante claro que el legislador latinoamericano se adscribió a una tendencia meramente procedimentalista, solo consigna reglas para el decurso de los procedimientos o el funcionamiento de los órganos parlamentarios. Gracias a esta tendencia no existe reglamento parlamentario que tenga un título preliminar o principios generales que inspiren dichas reglas. Se trata de una sentida omisión que otorga excesivo protagonismo a la doctrina, poco uniforme, así como a los llamados *precedentes parlamentarios*<sup>166</sup> cuya observancia casi obligatoria conduce a resolver problemas actuales con recetas del siglo pasado, atrofiando la capacidad de crear derecho. Consideramos que la norma reglamentaria del futuro debería incorporar, cuando menos, un título preliminar y la definición básica de ciertas instituciones o procedimientos.

En la doctrina encontramos buen tratamiento sobre este tópico. La norma reglamentaria, como reiteramos, se ha referido directamente a su clasificación incidiendo en la trilogía clásica, salvo algunos casos en que se contempla ciertas funciones contemporáneas, sobre las que volveremos luego.

### 3.3. LA TRILOGÍA CLÁSICA

Desde la aparición del Parlamento entre los siglos XII y XIII, obviamente en Inglaterra, fue tomando cuerpo lo que hemos denominado la trilogía clásica de la función parlamentaria. Teóricamente se sostiene en el principio rector de la

---

166 El tratamiento de los precedentes parlamentarios se ha efectuado in extenso en el Módulo I a cargo del doctor Roberto Tarazona Palma.

democracia representativa: el pueblo elige representantes para que en su nombre legislen y controlen al poder del gobernante. Allí reside la fuente primaria de la clasificación tradicional bajo comento dividida en: legislativa, de control y de representación, a la cual nosotros agregamos el término *política*, para diferenciarlo de otras formas de representación que existen en el ámbito jurídico y, también, político.

### 3.3.1. Función de control parlamentario

En la doctrina encontramos un tratamiento considerablemente amplio sobre la función de control parlamentario.<sup>167</sup> Siguiendo el hilo conductual del presente trabajo, concentraremos nuestra atención en cuatro aspectos ineludibles: aproximación conceptual, identificación de los principales instrumentos para su ejercicio, breve descripción de los problemas actuales del control parlamentario en el Perú y, finalmente, ofrecemos nuevas perspectivas para fortalecerlo.

#### A) Aproximación conceptual

‘Control’, etimológicamente proviene de la palabra francesa *contrôle*, cuyo origen se encuentra en el latín *contra rotulum*, que traducido significa «frente a la lista». El término contralor puede también tener su base etimológica en el término *contrôle*. Según Pierre Avril, citado por Berlín, la palabra control en inglés posee el significado de dominio o supremacía, mientras que las equivalentes en francés *contrôle* e incluso la italiana *controllo* poseen un significado distinto, de confrontación contra un registro o comprobación.<sup>168</sup>

Incorporamos el origen etimológico porque su significado tiene presencia en gran parte de las definiciones que ofrece la doctrina. Para Loewenstein, el «control» es inspección, verificación, fiscalización,

167 PAUL I VALL, Francesc y CARBONELL, Miguel. *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Porrúa, 2006; VALADÉS, Diego. *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos: discurso de ingreso*. México: El Colegio Nacional, 2007.

168 BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.). *Diccionario universal de Términos Parlamentarios*. México, Porrúa, 1998, pp. 211

comprobación o examen;<sup>169</sup> mientras López Guerra considera que el término ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria.<sup>170</sup>

Siendo un concepto esquivo,<sup>171</sup> por razones didácticas vamos a referirnos a las definiciones más importantes, formando dos grupos: las que tienen un sentido estricto y las que tienen un sentido amplio.

Según la concepción estricta, el control parlamentario es una actividad que se encuentra incardinado al Derecho, el cual determina su ámbito y contenido. Puede realizarse solo a través de los instrumentos, mecanismos o procedimientos contenidos expresamente en la norma constitucional o reglamentaria. En palabras de Santaolalla, el control constituye:

*Una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario.*

Tratándose de un control rígido, con mecanismos y sanciones predeterminados por el derecho (en la norma), no existe mayor capacidad discrecional del órgano controlante. El autor citado considera que el control parlamentario sólo se produce cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho.<sup>172</sup> Comparten esta posición Galizia,

169 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.

170 LÓPEZ GUERRA, Luis. *El titular del control parlamentario*. En: AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997.

171 Véase: AGUIAR DE LUQUE, Luis. *La problemática del control en la actualidad*. En *El Parlamento a debate*. Manuel Ramírez (editor). Madrid: Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997.

172 SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe, 1990; "La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional". En: *Revista de las Cortes generales*, No.12. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987; y, *El control parlamentario: moción de censura y cuestión de confianza*. En *Iustel*, Madrid, 2002.

Fenucci y, en algunos puntos, Manzella, para quien todo control resulta inútil si no es capaz de provocar la caída del Gobierno.<sup>173</sup> Obviamente, esta posición es propia del parlamentarismo europeo.

La concepción amplia, por su parte, separa la sanción del control, eliminando su obligatoriedad porque está fuertemente ligada a la participación de la mayoría. Sostiene Rubio Llorente que del control de la mayoría sobre el Gobierno solo resulta la confirmación y el aplauso, matizados, si acaso, para cubrir las formas, con algunas reticencias intrascendentes, la dualidad de sujetos es sólo aparente.<sup>174</sup>

Su amplitud permite abandonar el tránsito obligatorio por los instrumentos o procedimientos de la concepción estricta, dotándolo de mayor flexibilidad. Esta se advierte con claridad en la relación que encuentra Manuel Aragón, magistrado progresista del Tribunal Constitucional español, entre control parlamentario y democracia,<sup>175</sup> colocándolo en un sitio espectacular, lejos de la crisis que le transmitió viralmente la censura típica europea.<sup>176</sup>

Así, cualquier instrumento o acción parlamentaria tiene un solo sentido y responde a un único fin, controlar la acción o actividad de la administración estatal.<sup>177</sup> El control del Parlamento se convierte, entonces, en una herramienta indispensable para que la democracia pueda ser realidad.

---

173 MONTERO GIBERT, JOSÉ Y GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN. *El Control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984.

174 RUBIO LLORENTE, Francisco. *El control parlamentario*. En: *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*. N° 1, 1985; *El control parlamentario*. En: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993

175 MORA DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: UNAM, 1998.

176 Ante la inviabilidad de la censura típica en el Parlamentarismo, caracterizado por el control de mayoría, se abrió paso a la censura constructiva que lleva adosado el nombre del funcionario que reemplazará al censurado. Con la aprobación de la censura se nombra automáticamente al reemplazante.

177 En el presente Módulo vamos a entender a la actividad estatal como objeto del control parlamentario. Consideramos que el término gobierno ya no resulta apropiado por el crecimiento desmesurado del aparato estatal.

## B) Instrumentos de control parlamentario

Son los mecanismos a través de los cuales se desarrolla dicha función, actualmente se encuentran estandarizados tanto en las normas constitucionales como reglamentarias de América y Europa. Algunos ordenamientos contienen instrumentos propios de su realidad, tal es el caso del juicio político,<sup>178</sup> que en el Perú tiene existencia autónoma del antejuicio político, ello también se repite con ciertos matices en la Constitución Nacional de la República del Paraguay.

Desde nuestra perspectiva, existen dos tipos de instrumentos: típicos, aquellos regulados en las constituciones o normas reglamentarias; y atípicos, los que se practican con regular frecuencia aun sin regulación expresa.

### Instrumentos típicos

En Iberoamérica son comunes la investidura, la censura, la confianza política, la interpelación, los pedidos de información, la comparecencia de ministros, las comisiones de investigación y el juicio político. No consideramos dentro de esta tipología al antejuicio político, ni al retiro de la inmunidad parlamentaria, dado que son simplemente presupuestos habilitadores de la judicatura ordinaria.

### Instrumentos atípicos

El abandono de la teoría clásica y consecuente adscripción a la teoría moderna genera efectos sustanciales en muchos aspectos de dicha función. La posibilidad de ejercer el control a través de toda actividad de la representación rompe con el paradigma mantenido durante siglos, que limitaba solo al uso de los instrumentos típicos estandarizados por la norma reglamentaria. Como resultado se puede identificar otros utilizados con regular frecuencia en la práctica parlamentaria, sin estar previstos en las normas reglamentarias.

---

178 El artículo 99 de la Constitución Política señala: Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.



### Visita de control

La visita de control es el instrumento que faculta a los congresistas visitar las entidades de la administración estatal o las obras públicas en ejecución, con la finalidad de recabar la información que juzguen necesaria para el cumplimiento de su labor.<sup>179</sup> En el Perú, la modificación del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, en cuya virtud se puso en vigencia la *semana de representación*, aumentó el número de las visitas que los señores congresistas realizaban a hospitales, postas médicas, centros educativos, entre otras, para constatar su normal funcionamiento o también a obras públicas en ejecución, con la finalidad de fiscalizar el buen uso de los recursos estatales.

A pesar de que ocurre con frecuencia en la referida semana de representación, pertenecen a la función de control parlamentario. Una buena referencia sobre el particular existe en la Constitución de Costa Rica, cuyo numeral 23 del artículo 121 de su Reglamento establece que las comisiones de investigación tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Aun cuando no se trata de una facultad habilitada para todos los representantes de la Cámara, constituye un buen indicador sobre su viabilidad y utilidad práctica.

### Evaluación presupuestal

Se trata de otro mecanismo que también podría calzar como instrumento atípico de control. A pesar que el Parlamento, por mandato de la Constitución Política, aprueba cada año el Presupuesto General de la Nación, no es común en América Latina

---

179 Tendría que realizarse solo durante el horario de oficina y en día laborable. Los congresistas deben ser atendidos por el titular de la entidad u organismo estatal o por el funcionario que corresponda, quien debe facilitar copia autenticada de los documentos que se le requiera. Debe elaborarse un acta en el que se describa el desarrollo de la misma o la imposibilidad de su realización, la cual será suscrita por el congresista visitante y por el titular de la entidad u organismo visitado o por el funcionario designado para dicho fin. En caso se impida o perturbe el desarrollo de la misma, el congresista quedará habilitado para promover los instrumentos de control que permitan hacer efectiva la responsabilidad política o la responsabilidad funcional del titular de la entidad u organismo público, sin perjuicio de formular la correspondiente denuncia penal por la comisión del delito de desobediencia y resistencia a la autoridad contra el directo responsable.

encontrar un procedimiento institucional que permita evaluar la ejecución presupuestal y la calidad del gasto público.<sup>180</sup> En el Perú han existido algunas propuestas al respecto, entre las que destaca una planteada por el congresista Daniel Abugattás al asumir la Presidencia del Congreso de la República, que proponía la creación de una comisión ordinaria o permanente que se encargue de tan importante tarea. También hay buenas prácticas emprendidas por algunos congresistas en forma individual, tal es el caso de Juan Carlos Eguren, quien elabora y publica el *ranking* de ejecución de inversiones en el sector público tomando las cifras oficiales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En tal sentido, sería bastante útil establecer mecanismos institucionales para efectuar la evaluación o control presupuestal y, sobre todo, la calidad del gasto público que permitirá pasar del ranking numérico al cualitativo.

### **C) Los principales problemas del control parlamentario en el Perú**

La falta de un adecuado sistema de control horizontal en el Estado, el anárquico diseño constitucional del control parlamentario y la indiscutible hegemonía de la función legística en la agenda congresal ha generado un cúmulo de problemas sobre la función bajo comento, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- **Adscripción al control de naturaleza jurídica**

Definitivamente, la naturaleza jurídica del control parlamentario convierte a dicha función en una herramienta de sanción. A pesar de que se trata de una posición vetusta y anacrónica cuyos postulados fueron desplazados hace considerable tiempo, aún persiste en un gran sector de la doctrina, en las normas constitucionales y en las normas reglamentarias. Ello se aprecia del capítulo VI de la Constitución

---

180 Es importante determinar cuantitativamente la ejecución presupuestal, pero es quizá más útil evaluar la calidad del gasto público. Ello evitará que se destinen recursos para construir monumentos a los dinosaurios, a los santos o plazas rimbombantes, cuando los pobladores no tienen acceso a servicios básicos como: agua potable, electrificación, telefonía, internet, etc.

Política, titulado «De las relaciones con el Poder Legislativo»<sup>181</sup>, y en el artículo 5 y 88 del Reglamento del Congreso de la República.<sup>182</sup>

- **El control de naturaleza jurídica propicia la influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de la agenda de control parlamentario**

En la mayoría de países de la región los medios de comunicación colectiva y el Parlamento tienen una relación tensa y asimétrica, definitivamente no simpatizan. Se trata de un constante ejercicio de ataque sin posibilidad de defensa, dado que es muy difícil contener el impacto que genera en los ciudadanos la difusión de la noticia convertida en escándalo mediático, cuyos efectos, al final de día, minan la credibilidad en la clase política, la institución parlamentaria y la democracia misma.

Los ciudadanos generalmente vinculan dichos escándalos mediáticos con actos de corrupción, aunque en la práctica estos incluyen otras actividades también reprochables por determinado segmento de la sociedad. Castells señala que la distribución de los escándalos en distintas categorías de comportamiento varía en cada país; sin embargo, su difusión no solo impacta negativamente en la institucionalidad, sino que, además, logran ejercer influencia significativa en la agenda del control parlamentario efectuado mediante las comisiones de investigación.

La causa más notable que explicaría la influencia mediática descrita se encuentra, indudablemente, en la vigencia del control parlamentario de naturaleza jurídica o control sanción. Mientras

---

181 La concepción del control como resultado de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Parlamento constituye la más clara muestra sobre la influencia del control de naturaleza jurídica o de mayorías propio del parlamentarismo europeo. En las repúblicas presidencialistas caracterizadas, según Linz, por la legitimidad democrática dual (Parlamento y el Presidente de la República elegidos por voto popular) no podría configurarse ni entenderse como resultado de dicha relación.

182 El texto del artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República señala que el control se desarrolla «[...] cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores»; si quedara alguna duda el artículo 88 es absolutamente contundente, cuando establece que: El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables [...].

el control tenga como finalidad imponer sanciones existirán las condiciones propicias para que los medios de comunicación no solo influyan, sino determinen la formación de la agenda del control.<sup>183</sup>

- **Deficiente regulación en la norma constitucional**

Otro de los mayores problemas que enfrenta el control parlamentario es su deficiente regulación constitucional.

La Constitución Política del Perú no contiene un título, capítulo o por lo menos un artículo para referirse a la función de control parlamentario, asumiéndolo en forma anárquica. Los instrumentos de control se encuentran regulados en diversos capítulos. Así, se desmereció el importante rol que el órgano representativo cumple dentro del sistema democrático.

- **Deficiente regulación en la norma reglamentaria**

La norma reglamentaria en América Latina tampoco ha sido muy precisa respecto al control parlamentario, denotando que el legislador latinoamericano tomó bastante en serio su rol de legislador. El procedimiento legislativo es desarrollado ampliamente; en cambio, los procedimientos de control lo son en forma austera. La función legislativa ha copada prácticamente la norma y agenda parlamentaria, es decir, ha fagocitado al control parlamentario.

- **Limitado acceso a información relevante y oportuna**

El presupuesto esencial para el ejercicio del control parlamentario es el acceso oportuno a información relevante sobre la acción del

---

183 Durante el período comprendido entre los años 2001 y 2011 encontramos un nexo causal entre la forma como trataron los medios de comunicación colectiva ciertos actos de supuesta inmoralidad o corrupción política y la respuesta del Parlamento. Entre los años 2001 y 2006 se presentaron veinticuatro mociones de orden del día formándose doce comisiones. En el siguiente período, 2006 a 2011, se presentaron veintiséis mociones de orden del día, dos más que en el período anterior, se aprobaron quince y en consecuencia se formaron quince comisiones investigadoras. La evidencia empírica demuestra que las doce comisiones investigadoras formadas en el período parlamentario comprendido entre los años 2001 y 2006 y las quince que corresponden al período siguiente no fueron resultado de una decisión parlamentaria, sino de la influencia ejercida por los medios de comunicación colectiva; se advierte, en ambos casos, una relación causa-efecto entre la difusión de cada escándalo mediático y la formación de la respectiva comisión investigadora.

Gobierno u otros asuntos de interés público. Gonzáles-Trevijano<sup>184</sup> señala que cuando se habla de control es necesario agregar la importancia del acceso a la información, la cual está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al Gobierno.

A diferencia de otros actores, el Parlamento enfrenta serias limitaciones para acceder a información oportuna y relevante sobre la acción del Gobierno o la conducta de sus funcionarios que habilite comunicar a los ciudadanos la forma cómo se administra el país. Con precisión, Sánchez Navarro afirma que al fin y a la postre el sistema de control parlamentario descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate. Consideramos que cuando la información tarda mucho o no llega a sede parlamentaria toma otro destino y aparece transformada en escándalo mediático, quedando el órgano representativo de la nación convertido en mesa de partes de la acción mediática.

En el Perú, los ciudadanos están más empoderados que los propios congresistas para acceder a información pública. Según la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la administración tiene siete días hábiles, prorrogables por cinco días, para entregar la información que soliciten los ciudadanos; en caso de incumplimiento, según el artículo 4: «Los funcionarios o servidores públicos [...] serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión del delito de Abuso de Autoridad previsto por el Artículo 377 del Código Penal».<sup>185</sup>

---

184 GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José. «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general». En: Luis María López Guerra (coordinador). *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*. Madrid, 2001, pp. 347.

185 Un pedido ciudadano debe atenderse a lo sumo en doce días útiles; el pedido congresal ocurrirá, en el mejor de los casos, en treinta y dos días útiles sin ninguna consecuencia o posibilidad de sanción efectiva contra los funcionarios encargados de entregar la información.

## D) La necesidad de ampliar el objeto del control parlamentario

Casi todos los tratados que existen sobre la materia refieren al gobierno o a la actividad gubernamental como objeto de la función de control. Dentro de la concepción moderna del Estado ambos términos han devenido en insuficientes, existen órganos constitucionales autónomos que no cumplen función ejecutiva o de gobierno propiamente dicha, pese a que forman parte de la estructura del Estado. Quizá el término *administración estatal* pueda ayudarnos mejor para referirnos a los órganos del Gobierno Central (ministerios), de los gobiernos descentralizados (regionales y locales) y de otras entidades autónomas (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, etc.), que integran el objeto del control parlamentario.

Consideramos que este objeto cada vez va perdiendo tamaño y contextura. En tal sentido, con la finalidad de robustecerlo y fortalecer la función misma, planteamos incorporar al mismo lo siguiente:

- **Control o evaluación de políticas públicas**

El término ‘políticas públicas’ no es desconocido en la arena política, su consideración hace bastante tiempo provocó un cambio de paradigma en los actos de gobierno y finalmente en la concepción moderna de Estado. Desde entonces, a pesar que mucha agua ha corrido bajo el puente, aún persisten notables deficiencias en la evaluación de las mismas y cierto desorden terminológico que genera confusión en los ciudadanos y en los propios actores políticos.

Para diferenciar a las políticas públicas de los otros conceptos diremos que éstas se caracterizan por su origen y finalidad. Nacen para resolver un problema público y siguen un ciclo o proceso integrado

por etapas definidas,<sup>186</sup> cuya distinción o tratamiento genera ciertos problemas sobre todo en el tramo final, *ergo* evaluación, que ocurre en forma deficiente, incompleta y poco objetiva. Justamente, estos aspectos nos llevan a sostener que la evaluación de políticas públicas espera merecidamente su incorporación formal al objeto del control que realiza el Congreso de la República. Miremos brevemente su alcance y contenido.

La evaluación de dichas políticas ha sido clasificada en: interna, externa y mixta. La interna es realizada por personal que ejecuta la política pública, permite mayor rapidez en su desarrollo debido a la familiaridad entre evaluadores y aquella, aunque podría calificarse como una autoevaluación; la externa recae en profesionales que no tienen relación con dicha política, tiene mayor independencia e imparcialidad pero difícil acceso a información para cumplir su trabajo; y la evaluación mixta matiza a ambas, resultando algo más completa, con mayores bondades.

Desde nuestra perspectiva, ofrecen ventajas relativas, poco objetivas, debido a la relación existente entre el órgano que implementa y evalúa. Frente a ello se impone la necesidad de incorporar una nueva modalidad de evaluación que denominaremos *evaluación concurrente*<sup>187</sup> a cargo de la representación nacional, cuya práctica optimizará los principios que inspiran la gobernanza y el buen gobierno al hacer más visibles las acciones o inacciones adoptadas para resolver los problemas públicos; mejorará la calidad en el diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas y, lo más importante, viabilizará la incorporación de la evaluación de

---

186 En la doctrina se encuentran enunciadas las etapas que integran el proceso o ciclo que sigue una política pública. Según Delgado Godoy (2008: 99-100), estas son: identificación y definición de problemas; formulación de políticas; adopción de la decisión; implantación; y evaluación. Otros, como Lahera (2002:73), lo denominan momentos analíticos, siendo los siguientes: origen, diseño, gestión y evaluación; y, según Molina (2002: 4), definición del problema, generación y selección de opciones, gestión de la opción seleccionada y monitoreo y evaluación.

187 Esta evaluación correspondería realizarlo al Parlamento sin interferir en la competencia del gobierno respecto al diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas; por tanto, puede concurrir con la evaluación interna, externa e incluso con la mixta. De esta manera se asume una perspectiva maximalista del proceso evaluador de políticas públicas con participación de dos poderes públicos.

políticas públicas al objeto o ámbito del control parlamentario. En el constitucionalismo comparado esta incorporación ocurrió hace considerable tiempo sin mayores dificultades. Francia, hasta hace aproximadamente cuatro años, contaba con un órgano evaluador dependiente del Poder Ejecutivo y mediante Ley de 23 de julio de 2008, que modificó el artículo 24 de la Constitución de 1958, estableció que el Parlamento votará la ley, controlará la acción del Gobierno y evaluará las Políticas Públicas. La Constitución Federal Suiza, en su artículo 170, señala en forma taxativa que el Parlamento federal habrá de garantizar se evalúe la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación. En tal virtud, ambos países confían la evaluación de las políticas públicas al órgano representativo. Estados Unidos de América realiza dicha evaluación mediante la *Government Accounting Office (GAO)*, órgano de control que goza de total autonomía administrativa, financiera y de fiscalización (Rezzoagli y Bazza 2012: 42). Claro que otros países como España, Alemania, Australia, Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, entre otros, mantienen el modelo de evaluación ordinaria, a cargo de un órgano del Gobierno, su reconocimiento no es óbice para abrazar la corriente minoritaria y promover se traslade la evaluación de políticas públicas al ámbito parlamentario y que debe efectuarse en forma concurrente con la evaluación ordinaria (interna, externa o mixta).

#### ▪ **Control sobre la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo**

En el Perú, el Presidente de la República tiene la potestad de reglamentar las leyes, situación que configura una forma indirecta<sup>188</sup> de participación del Poder Ejecutivo para «habilitar» la vigencia de la ley. Le corresponde elaborar y publicar el reglamento de las leyes que no tienen naturaleza auto aplicativa, sin desnaturalizar ni transgredir su contenido.

---

188 Las formas directas mediante las cuales el Poder Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo desarrollado en sede parlamentaria son: iniciativa legislativa y observación presidencial, también conocida como derecho de veto.



No cabe duda de que el constituyente nacional incurrió en un pequeño pero problemático error al establecer, en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política, que el Presidente de la República ejerce la *potestad* de reglamentar las leyes. Esta norma interpretada literalmente sirve de justificación para que su cumplimiento quede a libre discreción del Poder Ejecutivo.<sup>189</sup> Según la información publicada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP), entre los años 2005 y 2014 se promulgó 1831 leyes: 1515 no requieren reglamentación, 316 sí lo requieren, de las cuales se han reglamentado solo 256 y otras 60 leyes siguen esperando su reglamento.

La simple conversión de la llamada *potestad* reglamentaria en una *obligación* haría realidad la reclamada incorporación de la misma al objeto del control parlamentario. Alguna propuesta<sup>190</sup> se puso al debate buscando crear una suerte de dación de cuenta al Congreso de la reglamentación aprobada por el Poder Ejecutivo y encausarlo por el procedimiento que siguen los actos normativos del Presidente de la República, pero la Comisión de Constitución y Reglamento archivó dicha propuesta.

En cualquier caso, consideramos que, aun sin dicha regulación,<sup>191</sup> la falta de reglamentación de las leyes<sup>192</sup> debería activar el

---

189 Solo se reglamentan aquellas leyes que el Poder Ejecutivo considera necesarias, pero se dejan pendientes otras cuya vigencia tiene cuestionamientos por dicho poder del Estado.

190 Según el Portal institucional del Congreso de la República el Proyecto de Ley 649/2011-CR propone incorporar el artículo 91-A al Reglamento con la finalidad de establecer la dación de cuenta al Congreso sobre la reglamentación aprobada por el Poder Ejecutivo.

191 Con respecto a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, es importante destacar que en el Período Anual de Sesiones 2012-2013 el congresista Marco Falconí Picardo presentó el Proyecto de Ley 1933/2012-CR, mediante el cual se propone modificar la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para establecer que el reglamento de la ley debe aprobarse y ponerse en vigencia dentro del plazo establecido por la ley respectiva. Asimismo, precisa que la responsabilidad política por la falta de reglamentación de las leyes corresponde al presidente del Consejo de Ministros o del ministro a cuyo sector corresponde el refrendo de la norma reglamentaria. Este proyecto se encuentra pendiente de dictamen en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado.

Consideramos que constituye un primer paso, pero insistimos en la necesidad de modificar la norma constitucional para salvaguardar la coherencia del ordenamiento jurídico nacional.

192 Según informe publicado por el diario *La República* el 24 de setiembre de 2012 (<http://www.larepublica.pe/24-09-2012/casi-80-leyes-esperan-ser-reglamentadas-por-el-poder-ejecutivo-desde-el-2005>), elaborado sobre la data existente en el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, hasta esa fecha existían 80 leyes sin reglamentar.

control del Congreso de la República contra el Presidente del Consejo de Ministros (ante la irresponsabilidad política del Presidente de la República) o los ministros que correspondan. Pueden ser interpelados, citados para informar y, en extremo, ser pasibles de censura.

### ▪ **La evaluación presupuestal y calidad del gasto público**

Con respecto a este tópico nos hemos referido al tratar los instrumentos atípicos de control parlamentario. Consideramos que el control de la ejecución presupuestal y de la calidad del gasto espera con suma urgencia su incorporación al objeto de la función de control que corresponde al Parlamento.

Resulta inadmisibles, en el Estado moderno, que se asigne considerables recursos a diversos órganos de la administración estatal, sobre todo del nivel de gobierno descentralizado, sin que se realice control sobre la ejecución y calidad del gasto público. Cuando el control se distrae ocurren los problemas que se han presentado recientemente en el Perú con los gobiernos regionales y locales,<sup>193</sup> no olvidemos que en arca abierta el justo peca.

## **3.3.2. Función legislativa**

### **A) Aproximación conceptual**

Según Pedroza La Llave, la función legislativa del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a

---

193 Varios gobernadores regionales y alcaldes han terminado presos, (César Álvarez, de Áncash; Gregorio Santos, de Cajamarca; Clever Meléndez, de Pasco), otros prófugos de la justicia (Jorge Acurio, del Cusco; Gerardo Viñas, de Tumbes), y un alcalde provincial (Roberto Torres de Chiclayo) fue enviado a prisión junto a su novia, paradójicamente fundadores de la organización Los Limpios de la Corrupción. En cifras de la Procuraduría Anticorrupción, hasta inicios del 2015 se identificaron diecinueve gobiernos regionales y cinco mil quinientos municipalidades (provinciales y distritales), del período 2011-2014, comprometidos en actos de: colusión, obras fantasmas o sobrevaluadas, malversación, peculado, colusión, es decir, en conductas delictivas que cubren prácticamente todos los tipos penales contra la administración pública previstos por el Código Penal peruano.

través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas. Este proceso, por lo general, es ordinario y consiste en la formación o creación de leyes o decretos.<sup>194</sup>

Por su parte, Garabito y Cervantes señalan que La función legislativa es una de las actividades más importantes que realiza el Estado, ésta puede serlo en sentido formal o material, en sentido formal es la función desarrollada por el Congreso o Parlamento.<sup>195</sup>

Consideramos que la función legislativa es aquella que confiere al Parlamento el monopolio de la ley (creación, interpretación, modificación y derogación), habiendo merecido la mayor atención del legislador constitucional y del legislador ordinario (en los reglamentos), y logrado copar casi totalmente la función parlamentaria.

## **B) El procedimiento legislativo**

La función legislativa discurre a través del procedimiento legislativo entendido como el conjunto actos y etapas debidamente ordenados, concatenados, cuyas normas guardan mayor empatía con el principio de informalismo del Derecho Administrativo, antes que con el de preclusión propio del Derecho Procesal Civil.

Este tema lo desarrolla el doctor Giovanni Forno Flores, en el Módulo IV, en forma amplia y sustantiva, debido a su experiencia y prolífica investigación sobre el tema. Por consiguiente, nos limitaremos a tratar en forma breve dos herramientas que, según criterio nuestro, deben incorporarse a la función legislativa.

---

194 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. México: Porrúa, 2003, pág. 283.

195 GARABITO MARTÍNEZ, Jorge y CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, (Expediente parlamentario; 5), México: 2005, pág. 186.

## C) Herramientas necesarias para fortalecer la función legislativa

### La técnica legislativa: calidad de la ley

Asumiendo el riesgo de incurrir en las llamadas verdades de Perogrullo, insistiremos en que la técnica legislativa es una herramienta universal e imprescindible para mejorar la calidad de la ley y corregir los malos hábitos legislativos que convierten al ordenamiento jurídico, según Carnelutti, en un complicado laberinto dentro del cual ni siquiera los juristas consiguen orientarse. Su importancia resulta inexorable en las sociedades modernas amenazadas por una preocupante anomia y evidente crisis de la ley, que al final del día pueden pasarle la factura al propio sistema democrático.

Para algunos autores la técnica legislativa forma parte de la ciencia de la legislación, mientras que otros la consideran un saber práctico.<sup>196</sup> En cualquiera de los casos, consideramos que dicha disciplina provee principios rectores, reglas y pautas que contribuyen a mejorar directamente la calidad de la ley e indirectamente su eficacia, a consolidar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y fortalecer la seguridad jurídica.

Ciertamente, la calidad y eficacia de la ley es una preocupación que no tiene fronteras. En Europa se ha optado por aprobar directrices de técnica normativa y en Latinoamérica va tomando cuerpo la aprobación de manuales de técnica legislativa,<sup>197</sup> ambos instrumentos tienen como finalidad mejorar la redacción del texto normativo o texto legal, salvo el caso peruano que, además, considera un estudio prospectivo sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley.<sup>198</sup>

---

196 Véase: CARBONELL Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Elementos de técnica legislativa*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA, José. *Manual de técnica legislativa*. México: Porrúa, 2006; QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco. *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales*. México: Porrúa, 2006; MURO RUIZ, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

197 Cuentan con Manual de Técnica Legislativa Panamá, República Dominicana y Perú.

198 El Manual de Técnica legislativa contempla un capítulo que permite analizar la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley.

En esta oportunidad queremos subrayar que el estudio de la función legislativa no solo debe comprender el procedimiento legislativo y los instrumentos que lo activan, sino el valioso aporte de la técnica legislativa que, como saber práctico, ayuda a redactar leyes con contenido claro, completo, homogéneo y coherente. Claro, dicho aporte podría fortalecerse considerando lo siguiente:

- En América Latina, muy pocos parlamentos han logrado consolidar y aprobar normas escritas<sup>199</sup> para mejorar la calidad de la ley.<sup>200</sup> Debemos generar una corriente que conduzca no solo a aprobar este tipo de instrumentos, sin importar el nombre que se le asigne (manuales, directrices, etc.).
- Es pacífico admitir que aún hace falta domesticar la técnica legislativa e incorporarla formalmente al proceso de creación de la ley, pero sobre todo a la cultura organizacional. Cuando ella esté internalizada quizá las normas o reglas organizadas en manuales no sean muy necesarias.
- Conviene superar la visión cosmética<sup>201</sup> que banaliza su fundamento teórico-práctico. La técnica legislativa no se puede reducir a la aplicación de las reglas establecidas por la Real Academia Española, pues el lenguaje legal o lenguaje de la ley es especializado y tiene relevancia jurídica.

---

199 Se podrá afirmar y con razón que la elaboración de buenas leyes no se dispone mediante normas escritas, pero es necesario considerar que estas ayudan a uniformar criterios para mejorar la calidad y eficacia de la ley, dotar de coherencia al ordenamiento jurídico y con ello contribuir al fortalecimiento del principio de seguridad jurídica.

200 Resulta contradictorio que el Parlamento, titular indiscutible del monopolio de la ley (creación, modificación derogación e interpretación), legisle con normas aprobadas por el Poder Ejecutivo.

201 En opinión nuestra, la visión cosmética de la técnica legislativa la reduce al simple uso de las reglas de redacción: acentuación, uso de mayúsculas o minúsculas, ente otras, soslayando que el fundamento de dicha disciplina es mucho mayor, pues tiene directa y significativa relación con los principios de seguridad jurídica, de igualdad de los ciudadanos ante la ley, así como con la razonabilidad legislativa. Dicha visión cosmética tiene efectos muy nocivos porque banaliza la importancia y significado de la técnica legislativa, presentándolo como una herramienta limitada.

- Será necesario abandonar la concepción originaria o estricta de la técnica legislativa<sup>202</sup> compatible con los sistemas europeos que optimizan la evaluación prospectiva (Alemania<sup>203</sup>) y tienen un sistema centralizado de redacción de la ley (Reino Unido<sup>204</sup>) o un sistema mixto, redacción por más de un actor (España) preocupado en cuidar la buena elaboración de su texto normativo.<sup>205</sup> En los países de nuestra región se requiere mirar desde el origen del proyecto legislativo hasta su aprobación, ello debido al sistema difuso<sup>206</sup> de redacción: los proyectos legislativos son redactados por los parlamentarios y por quienes tienen iniciativa legislativa;<sup>207</sup> el dictamen (informe) por la Comisión parlamentaria; y el texto definitivo<sup>208</sup> por una oficina especializada del Parlamento.<sup>209</sup> La técnica legislativa debe estar presente en todos estos momentos.

### **La evaluación institucional de la ley: eficacia y legitimidad de la ley**

Es indudable que la función legislativa desde hace considerable tiempo marcha camino al agotamiento. Se puede aprobar la ley más trascendente, pero los ciudadanos consideran que esta no contribuye a resolver sus problemas. Se requiere con urgencia someter dicha función al laboratorio para efectuar ajustes sustanciales con la ayuda

---

202 Ubertone lo denomina técnica legislativa interna porque se concentra solo en el texto normativo.

203 Mediante la aplicación de cuestionarios o checklisten.

204 La creación de la Office Parliamentary Counsel (OPC), en 1869, ilustra dicho sistema. Actualmente cuenta con 50 abogados encargados de redactar los proyectos de ley del Gobierno.

205 Mediante la aplicación de directrices.

206 Al sistema de redacción Alemán algunos autores lo consideran difuso, porque los proyectos legislativos son redactados por los ministerios, pese a que forman parte del Gobierno.

207 Según el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, la iniciativa legislativa corresponde a: el Presidente de la República, los congresistas, los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los colegios profesionales, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los ciudadanos (entiéndase que, según el artículo 11 de la Ley 26300, para ejercer el derecho de iniciativa legislativa se requiere la firma del 0.3% de la población electoral nacional).

208 En el Perú al texto definitivo de la ley aprobada por el Parlamento se llama autógrafa de ley, según el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República.

209 En el Congreso peruano, la redacción del texto definitivo de la ley lo realiza el Departamento de Rectoría, Agenda y Actas, que pertenece a la Dirección General Parlamentaria.

de la técnica legislativa que permite mejorar la calidad normativa y la evaluación de la ley imbricada con su eficacia y legitimidad.

Ciertamente, muchos autores han considerado que la técnica legislativa podría hacer el milagro de mejorar la calidad, eficacia y legitimidad de la ley. Consideramos que allí existe una posición maximalista pero que en la práctica resulta limitada. Las reglas y pautas para redactar buenas leyes generalmente se limitan a su contenido, aun incorporando aspectos prospectivos (necesidad, oportunidad, viabilidad) no podrá ir más allá. Sin embargo esta limitación lo resuelve la tarea evaluadora efectuada institucionalmente en sede parlamentaria, cuyas bondades ayudarían a poner a la ley en consonancia con el desarrollo socioeconómico del país y con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad de la democracia.

En el plano teórico, la evaluación de la ley ha sido identificada con los tipos que se practican: prospectiva, en Europa; y de efectos, en América Latina. En palabras de Pardo, hace referencia esencialmente al análisis interdisciplinar de los efectos producidos por los actos legislativos. Desde esta perspectiva, busca no solo mirar los efectos y externalidades que podría generar la vigencia de la ley, sino el grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador.

Consideramos que las definiciones identificadas con determinado tipo de evaluación (ex ante o ex post) son absolutamente incompletas o insuficientes.

El Congreso de la República del Perú, mediante Acuerdo de Mesa Directiva,<sup>210</sup> ha creado el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de la Ley (GAEEL), encargado de elaborar una *Política Institucional de Evaluación de la Ley en el Perú*. Recientemente el GAEL presentó su trabajo preliminar, el cual da cuenta que se ha apartado de los tipos existentes y ha diseñado un modelo propio definido como el circuito integral de evaluación legislativa formado por tres etapas que

---

210 El Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de la Ley (GAEL) fue creado mediante Acuerdo de Mesa Directiva 290-2012-2013/MESA-CR, adoptado el 11 de junio de 2013.

se realimentan mutuamente: la primera etapa, denominada evaluación prospectiva, permite efectuar una adecuada prognosis de impactos; la segunda etapa, llamada evaluación simultánea, ayuda a determinar la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley; y la tercera etapa, denominada evaluación de efectos, permitirá la constatación de los efectos producidos durante un determinado lapso de vigencia.<sup>211</sup> Es decir, permite evaluar desde la idea de la ley (origen) hasta su vigencia (aplicación), caso contrario la tarea será incompleta.

A pesar de su importancia, la evaluación institucional de la ley es una tarea omitida por la gran mayoría de parlamentos.<sup>212</sup> En pleno siglo XXI resulta inaudito que los órganos legislativos aprueben muchas leyes y luego asuman que pertenecen a la naturaleza, que no se preocupen por constatar si han cumplido la finalidad que justificó su creación, ni verificar si están impactando positiva o negativamente en los ciudadanos o si han devenido en obsoletas.

No siendo posible extendernos en la materia, solo nos queda invocar la reflexión sobre el aporte que ofrece la evaluación de la ley asumida como tarea institucional. Estamos seguros de que su incorporación y práctica causará una verdadera revolución en la función legislativa, siendo sus beneficios principales los siguientes:

- Racionaliza la función legislativa. Cuando la aprobación o modificación de la ley resulte de la evaluación, se impondrá el predominio del criterio cualitativo sobre el cuantitativo, se aprobarán solo leyes necesarias.
- Fortalece la legitimidad y eficacia de la ley. Se deben incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana al proceso de creación de la ley, así se logrará superar la forma vertical de

---

211 FALCONÍ, Marco; RIVAS, Martín; LAY, Humberto; KOBASHIGAWA, Martín; ZEBALLOS, Vicente y PÉREZ, Yon. *La evaluación institucional de la Ley en el Perú*. Lima: Congreso de la República, Gráfica Macole, 2014.

212 En América solo realizan evaluación de la ley Estados Unidos de América y, recientemente, Chile. El Perú está próximo a discutir la implementación de una Política Institucional de Evaluación de la Ley.



legislar (el Parlamento aprueba leyes y la ciudadanía la cumple). Los afectados por una ley deben ser consultados y escuchados en todo momento.

- Permite incardinar la ley con el desarrollo social y económico del país. Cuando ello ocurra los ciudadanos percibirán que la ley es importante.
- Contribuye a fortalecer la gobernabilidad democrática. La crisis de la ley implica la crisis de la institucionalidad democrática.
- Contribuye a mejorar la calidad de la democracia. La legitimidad de la regulación, junto al funcionamiento de la institucionalidad democrática y eficacia del gobierno, son dimensiones que permiten medir la calidad de la democracia. Si mejora la legitimidad y eficacia de la regulación se contribuye a mejorar la calidad de la democracia.

### 3.3.3. La función de representación política

Existe cierta discusión en algunos sectores de la doctrina respecto a considerar a la representación política como un tipo de la función parlamentaria, se asume que ella solo expresa la esencia de la democracia representativa. Ciertamente, el legislador latinoamericano no ha acusado recibo de esta discusión teórica y se admite pacíficamente, en las normas reglamentarias, que integra la trilogía clásica. Por razones pedagógicas, así lo tratamos en el presente módulo, sin que ello implique tomar posición o zanjar de un plumazo la discusión anotada.<sup>213</sup> Este será un tema relevante en las actividades del presente Módulo.

---

213 Véase: BÉJAR ALGAZI, Luisa y WALDMAN, Gilda. *La representación parlamentaria en México*. México: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004; DAVID RODRÍGUEZ, Esteban. *Los dueños del Congreso: el Poder legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*. México: Grijalbo, 2004; BELTRÁN LEÓN, Flor Eugenia. *Foro interamericano sobre modernización legislativa: memorias*. (México D.F., 29-30 de septiembre y 1 de octubre de 2004). México: Senado de la República, Mesa Directiva, 2005; VALENCIA ESCAMILLA, Laura. *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*. México. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. M. A. Porrúa. Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.

La representación política, como expresión de la democracia representativa, es un elemento clave del Estado moderno; consiste en confiar el ejercicio de ciertas funciones públicas a personas elegidas por un colectivo fuerte<sup>214</sup> o también llamado por Manin tribunal colectivo,<sup>215</sup> obviamente, en referencia al pueblo. Consideramos que la representación política es el mandato otorgado por el pueblo a sus representantes elegidos en forma libre y soberana, para cumplir determinada función estadual.

### **A) Aproximación conceptual**

Bajo esta perspectiva, la función parlamentaria de representación política da cuenta del mandato amplio y general otorgado por el pueblo a los representantes para canalizar o procesar las aspiraciones de los ciudadanos y, en su nombre, tanto legislar como controlar al poder político. Marisol Pérez Tello señala que la representación es inherente al Congreso y que la función de representación la expresan los congresistas siendo voceros de los ciudadanos en el Parlamento, manteniendo comunicación con los electores, informándoles y canalizando sus demandas.<sup>216</sup> Citamos esta definición porque compatibiliza con sencillez y claridad las dos dimensiones de esta función: el encargo que recibe del pueblo el Congreso de la República como institución y el mandado otorgado a los representantes para identificarse con las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de los ciudadanos a fin de procesarlo o canalizarlo en forma adecuada.

### **B) Aspectos necesarios para consolidar y fortalecer la función de representación**

#### **▪ Superar el Parlamento netamente legislador**

Los representantes han tomado muy en serio la función legislativa, en ella han ubicado su centralidad política y ocupa casi totalmente la

214 DUGUIT, León. *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: 1926.

215 MANIN, Bernard. *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. EE.UU: Universidad de Chicago, 1995.

216 <<http://www.marisolpereztello.pe/funciones-congresales/>>

agenda. Se pretende responder a cada problema tratado mediáticamente con una ley; esta mala práctica le pone mucha velocidad a la creación de leyes, hace privilegiar la cantidad antes que la calidad y conduce a la aprobación de normas intrascendentes. En el Perú, tres semanas del mes los señores representantes se dedican a legislar y una semana se dirigen a sus circunscripciones, salen de Lima al encuentro con sus representados.

El efecto mayor que causa ubicar la centralidad política en la función legislativa es el desplazamiento de las demás funciones, habría que apostar por un cambio radical y ubicar dicha centralidad en la función de representación o de control parlamentario.

- **Incorporar regulación expresa sobre dicha función y establecer mecanismos para canalizar o procesar las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de los ciudadanos**

La mayoría de reglamentos parlamentarios tienen amplia regulación sobre la función legislativa, la función de representación es tratada en forma indirecta.

En el Perú se modificó el artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República para instaurar la llamada semana de representación, se estableció como deber de los señores congresistas desplazarse cinco días continuos al mes a las circunscripciones electorales de procedencia para tomar contacto directo con los ciudadanos, recibir sus preocupaciones y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes. Durante esta semana, obviamente, se suspenden todas las actividades congresales que requieran la participación de los señores representantes.

Otra medida importante consistió en crear, dentro de la estructura orgánica parlamentaria, una oficina de enlace entre el Congreso de la República y los gobiernos regionales y gobiernos locales. Se buscaba tender puentes entre dichos órganos a fin de contribuir en la solución de los problemas ciudadanos.

Finalmente, la Mesa Directiva del Congreso de la República correspondiente al período 2008-2009 realizó sesiones públicas en

diferentes partes del país con asistencia de la referida oficina de enlace, para recoger las inquietudes, necesidades, problemas o aspiraciones de los ciudadanos a fin de procesarlos para su atención por el Congreso o exigir lo atiendan las entidades de la administración estatal correspondientes. Esta práctica no continuó.

Se requiere establecer regulación expresa a la norma reglamentaria a fin consolidar y de fortalecer la función de representación.

- **Incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana a la función parlamentaria**

Al tratar los tópicos que componen el presente módulo, hemos señalado que la participación ciudadana está divorciada de la función parlamentaria, se trata de una omisión que debe subsanarse con suma urgencia.

La participación ciudadana tiene doble dimensión. Por una parte es un principio fundamental del buen gobierno que configura la concepción del Estado moderno y, por otra, se enmarca dentro de la racionalidad desarrollada por Habermas. Para nuestro propósito, debe entenderse como la posibilidad de recabar y considerar la opinión de los ciudadanos, de quienes otorgan el mandato de representación, para que estos se sientan escuchados o tomados en cuenta y los actos y decisiones que adopten los representantes alcancen legitimidad.

En el Perú existen mecanismos incipientes de participación ciudadana. El artículo 70 del Reglamento del Congreso establece que el dictamen que emiten las comisiones legislativas debe contener una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. También se ha habilitado en la página web institucional un espacio para que los ciudadanos puedan opinar sobre los proyectos de ley esta es una buena práctica, pero necesita algunos ajustes para que tenga efecto trascendente.

Un caso importante de destacar es el contenido del artículo 2 del Reglamento del Senado de la República Plurinacional de Bolivia, el cual señala que dicha Cámara cumple función de legislación, fiscalización y

gestión, bajo los principios de coordinación y cooperación, promoviendo la participación activa de la ciudadanía en todo el territorio boliviano. Habría que adscribirse a este tipo de normas e instaurar mecanismos que efectivicen su práctica.

- **Establecer procedimientos de rendición de cuentas**

La rendición de cuentas es un principio del buen gobierno, aunque desde la ciencia política O'donnell lo desarrolla bajo el concepto de *accountability*. No se ha incorporado ni a la práctica ni a la norma reglamentaria, pocos representantes rinden cuentas de la gestión que realiza ante sus electores y, en general, ante todos los ciudadanos. Establecer procedimientos para ello ayudará a mejorar el idilio entre representantes y representados, actualmente fracturado, casi herido de muerte.

- **Transparentar los actos que forman parte de los procedimientos parlamentarios**

Las ventajas tecnológicas han cambiado no solo la forma de hacer política, sino la actuación misma de la administración estatal. Antes los ciudadanos tenían que asistir a la sede congresal para tomar conocimiento sobre el estado de los proyectos de ley que le interesaban o de los trámites iniciados ante la administración parlamentaria.

Varios parlamentos, entre ellos el Congreso de la República del Perú, han creado mecanismos que permiten llevar la institución a los ciudadanos. La implementación del expediente digital de los proyectos de ley y su publicación en el portal institucional permite que los ciudadanos y los propios congresistas puedan verificar su estado cómodamente desde cualquier parte del mundo mediante la Internet. Lo mismo tendría que suceder con los pedidos o solicitudes que realizan los ciudadanos u organizaciones sociales a los parlamentarios y a las comisiones, es decir, deben organizarse en un sistema informático y publicarlo de tal manera que permita a cada interesado hacer el seguimiento sobre su estado desde cualquier parte del mundo. El Perú ha avanzado bastante sobre el primer caso y quedó en camino el segundo.

Estos mecanismos, aunque parezcan irrelevantes, contribuyen a mejorar la empatía entre Parlamento y ciudadanía.

### 3.4. FUNCIONES CONTEMPORÁNEAS

El tránsito del Estado legal de derecho, en el cual la ley ejercía señorío normativo, al Estado constitucional y democrático que tiene a la Constitución como norma suprema, permitió abandonar varios paradigmas en torno a la concepción del Estado, la división funcional del poder, entre otros tópicos.

Uno de esos paradigmas que la doctrina lucha por superar es la llamada trilogía clásica de la función parlamentaria. Actualmente se admite que esta puede revestir otros tipos<sup>217</sup> como la función: administrativa; de nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios públicos; financiera; disciplinaria; y jurisdiccional, que nosotros llamaremos prejudicial.

Veamos brevemente cada caso.

#### 3.4.1. Función administrativa

Los estudios teóricos básicos de Derecho Administrativo clasifican las funciones del Estado en: parlamentaria, a cargo del Parlamento (legislativa, de representación y de control); ejecutiva, a cargo del Poder Ejecutivo (dirección de la política general de gobierno); y judicial, a cargo del Poder Judicial (solución de conflictos de intereses o incertidumbres jurídicas mediante la aplicación de la ley).

Cervantes Gómez señala que la función administrativa consiste en gobernar, ejercer la autoridad, así como suministrar, proporcionar o distribuir algo.<sup>218</sup> Obviamente, esta concepción nos acerca a la tarea que

---

217 Mora-Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, 2001; GARABITO MARTÍNEZ, Jorge y CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2005.

218 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento*. Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México: 2002, pág. 174-175.

corresponde al Poder Ejecutivo, aclarando que función administrativa y función gubernativa o ejecutiva son totalmente distintas. La función administrativa es ejercida por el Estado y también, vía delegación, por privados (concesión o autorización), pero tiene relación directa con los particulares; la función gubernativa comprende la dirección de la política general de gobierno, pero, al igual que la función judicial, no puede delegarse.<sup>219</sup>

Garabito y Cervantes señalan que aunque la función administrativa se atribuye al órgano Ejecutivo, ésta puede ser ejercida por alguno de los otros órganos del Estado. En el caso del Congreso, la ejerce a través de varias facultades que tiene conferidas por la Constitución.<sup>220</sup> Pedroza, al tratar la función administrativa, sostiene que en México el Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente pueden llevar a cabo actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales y que ejecutan una ley.<sup>221</sup> Al respecto, el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CEEP), en un estudio realizado sobre la materia, ha señalado que la función administrativa del Congreso es la que despliega como cualquier organización pública (recursos humanos, logística, tecnologías de la información, auditoría, entre otros), aunque con determinadas peculiaridades que surgen de la capacidad del Parlamento de auto normar sus procesos operativos.<sup>222</sup>

En el Perú, la Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general, establece en su inciso 2, artículo I del Título Preliminar, que sus normas también comprenden al Congreso de la República, situación que constituye un reconocimiento tácito del legislador a la función administrativa, aunque corresponde aclarar que la precitada norma no vincula a los procedimientos propios de la función parlamentaria reservada para el Reglamento congresal. Por su parte, el artículo 33

---

219 La función legislativa puede delegarse, pero solo en el Poder Ejecutivo.

220 GARABITO MARTÍNEZ, Jorge y CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. Op. Cit., pág. 89.

221 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México: 2003, pág. 229.

222 CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS. *La Administración Parlamentaria*, Perú: 2005, pág. 7.

del Reglamento del Congreso de la República establece que la Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa y supervisa las políticas administrativas y financieras que dicho poder del Estado implementa.

Así, se puede concluir que el Congreso de la República del Perú cumple función administrativa solo cuando sus actos entran en relación con los particulares, los demás son meros actos de administración interna.

Siendo tan fina la distinción, debemos concluir señalando que dentro de las normas reglamentarias revisadas ninguna identifica ni regula con precisión la función administrativa, generalmente se confunde con la actividad administrativa y con los actos de administración interna.

### **3.4.2. Nombramiento, remoción o ratificación de funcionarios**

Se trata de una función común en las normas reglamentarias que, para no perturbar la trilogía clásica de la función parlamentaria, se le denominó *función especial de nombramiento*.

Algunos tratadistas como Cervantes lo ubican dentro de la función de control, dado que consiste en la ratificación del Senado respecto a algunos nombramientos que realiza el Presidente de la República.<sup>223</sup> Esta concepción, obviamente, se deriva del rol que está llamado a cumplir el Congreso o el Senado Mexicano.

En el Perú, según el artículo 93 del Reglamento del Congreso de la República, dicha función está regulada bajo la denominación de procedimientos especiales y comprende la forma de designación, elección y ratificación de funcionarios. A través de la Comisión Permanente nombra y remueve al Contralor General de la República y ratifica la designación del Presidente del Banco Central de Reserva, de algunos directores de este y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones. Por acuerdo del Pleno del

---

223 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. Op. cit., pág. 167-168.



Congreso, elige al Defensor del Pueblo y a los miembros del Tribunal Constitucional.

En Ecuador, cuya Asamblea es también unicameral, la función de nombramiento corresponde al Pleno de la Cámara, ello se advierte en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Pasando a los parlamentos bicamerales, encontramos que Colombia lo regula como función electoral propia del Congreso de la República. Según el numeral 5 del artículo 6 del Reglamento, comprende elegir al: Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, entre otros.

En los demás, la función de nombramiento corresponde generalmente al Senado.

### 3.4.3. Función financiera<sup>224</sup>

Se trata de la función que apareció junto con la institución parlamentaria, la primera concesión que otorgó el monarca al pueblo (junto a la nobleza y la iglesia) fue la consulta sobre aprobación de impuestos para sufragar el gasto público. Se podría considerar como la función originaria, aunque fue luego fagocitada por la función legislativa.

Para Pedroza la función financiera o presupuestaria fue la primera función del Parlamento que surgió en Inglaterra en 1297, mientras que las funciones legislativa, jurisdiccional, de control y administrativa aparecieron en el siglo XIV.<sup>225</sup> Según Cervantes, con dicha función surgen las asambleas estamentales, órganos antecedentes de los Parlamentos,

224 Véase: MORA DONATO, Cecilia. *Principales procedimientos parlamentarios*. México: H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Dirección de Servicios de Bibliotecas, 2000; MARTÍNEZ, Ifigenia. *El nuevo poder del Congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*. México: M.A. Porrúa, 2001; ESPINOZA PÉREZ, Eduardo. *Facultades del Congreso en materia presupuestaria: Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, 2003.

225 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México: 2003, pág. 226.

convocadas por el monarca para lograr el establecimiento de impuestos destinados a sufragar en la mayoría de las ocasiones gastos de guerra.<sup>226</sup> Por su parte, Mora-Donatto considera que la función presupuestaria, hacendaria o financiera fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias y en nuestros días es una facultad reconocida a la mayor parte de los parlamentos contemporáneos.<sup>227</sup>

Como se puede apreciar, el mandato representativo que otorgó el pueblo a los representantes estuvo relacionada originariamente con la función financiera y no con la legislativa o de control. A ello debe agregarse el hecho de que esta función no es materia de delegación, por ejemplo, sería inadmisibles encargar al Ejecutivo la aprobación del presupuesto del Estado.

En todo caso, hablar de la función financiera configura otra entrada para hablar del origen de la función parlamentaria. Desde nuestra perspectiva, allí reside su importancia teórica y utilidad práctica, dado que ha estado por mucho tiempo ubicada dentro de la función legislativa.

Asumida como función presupuestaria y de creación de impuestos, se encuentra prevista en todos los reglamentos parlamentarios. En los regímenes democráticos la aprobación del presupuesto público, así como la creación de impuestos, tiene reserva de ley. También existe uniformidad en la prohibición que tiene el Parlamento respecto a la creación de gasto público.

#### 3.4.4. Función disciplinaria

Aguiló Lucía<sup>228</sup> lo denomina función disciplinaria o de policía, señalando que corresponde al Presidente mantener el orden y adoptar

---

226 CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario Organización y Funcionamiento*. Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México: 2002, pág. 171

227 MORA-DONATTO, Cecilia. *Función presupuestaria o financiera*: en *Facultades del Congreso en materia presupuestaria: Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Eduardo Espinoza Pérez, coordinador, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, México: 2003, pp. 13-22. Disponible en: <[http://diputadosprd.org.mx/libros/lix/presupuesto\\_egresos\\_2003.pdf](http://diputadosprd.org.mx/libros/lix/presupuesto_egresos_2003.pdf)>

228 AGUILÓ LUCÍA, Luis. *El Parlamento*. En: *Curso de Derecho público de las comunidades autónomas*. Jaime Rodríguez – Arana y Pablo García Mexía (Directores), Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid: Editorial Montecorvo, 2003, pág. 252.

medidas disciplinarias, en muchos casos con el acuerdo de la Mesa, para que la actividad parlamentaria se desarrolle sin ningún tipo de perturbación o desorden.

Dicha función generalmente guarda relación con los deberes que corresponde a los representantes. En el Perú, el artículo 61 del Reglamento del Congreso de la República establece que el Presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los Congresistas que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante las sesiones, en caso un Congresista impida con su conducta el normal desarrollo de la sesión y no acata el llamado de atención y las decisiones del Presidente en materia de orden, éste lo reconviene. Si el Congresista persiste en su actitud, el Presidente ordena su salida de la Sala. Si no obedece, el Presidente suspende la sesión por quince minutos. Reabierta ésta, el Presidente reitera su pedido. Si el Congresista se allana, el Presidente da por concluido el incidente; de lo contrario, la Mesa Directiva propone al Pleno, según la gravedad de la falta, la sanción de suspensión a que se refiere el inciso c) del artículo 24 del presente Reglamento.

En Chile, el artículo 347 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el incumplimiento de los deberes establecidos en el artículo anterior será sancionado con las medidas disciplinarias de llamado al orden, amonestación y censura, las cuales llevarán consigo la pena anexa de multa.

En Uruguay, la función disciplinaria se encuentra prevista con mayor precisión en los artículos 89 a 93 del Reglamento del Senado. El Presidente puede, como sanción, privar de la palabra al orador que no se ajuste al orden y disciplina.

Sería conveniente reflexionar sobre la confusión que se genera entre la sanción disciplinaria y aquella que proviene de faltas éticas. En el Perú es posible suspender hasta por ciento veinte días a un congresista por faltas disciplinarias y por incumplimiento de deberes reglamentarios durante las sesiones, pero también por faltas éticas en aplicación del Código de Ética. Las normas reglamentarias revisadas no permiten advertir si esta situación se repite en otros casos, pero constituye un tópico importante para profundizar la investigación.

### 3.4.5. Función prejudicial o cuasi jurisdiccional<sup>229</sup>

Jorge Garabito Martínez y Juan Carlos Cervantes Gómez hablan de Función jurisdiccional y señalan que si bien la función de juzgar está reservada al Poder Judicial, hay casos de excepción en los que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo ejercen facultades materialmente jurisdiccionales, el juicio político como competencia de las Cámaras del Congreso es un ejemplo de esto.<sup>230</sup> Pedroza de la Llave también hace referencia a la función jurisdiccional sosteniendo que en México el Congreso de la Unión, sus Cámaras o la Comisión Permanente puede realizar actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culmina con una resolución de la institución respectiva, la cual es intocable.<sup>231</sup> Licona Vite<sup>232</sup> señala que la función jurisdiccional es aquella mediante la cual se determina la responsabilidad de parlamentarios u otros funcionarios de elevada jerarquía que han cometido acciones u omisiones graves. Y si bien la función jurisdiccional por excelencia está destinada al Poder Judicial, existen ciertas excepciones, como es el caso del juicio político que es competencia del Poder Legislativo.

Nosotros tenemos una amigable pero radical discrepancia con estas posiciones teóricas controvertidas dentro del Estado Constitucional y democrático de derecho. La función jurisdiccional entendida como potestad de administrar justicia es exclusiva y excluyente de la judicatura, no existen excepciones que valgan. Si queda alguna duda, convendría revisar las sentencias expedidas en forma reiterada por los órganos de protección interamericana y universal de los derechos fundamentales.

---

229 CERDIO, Jorge. *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*. México: Senado de la República, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2006; LICONA VITE, Cecilia. *Juicio político*. México: Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LX Legislatura, 2007.

230 GARABITO MARTÍNEZ, Jorge y CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, (Expediente parlamentario; 5), México: 2005, pág. 86.

231 PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México: 2003, pág. 241.

232 LICONA VITE, Cecilia. *Juicio político*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LX Legislatura, México: 2007, pág. 284.  
<[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE\\_PARLAMENTARIO/14/14.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE_PARLAMENTARIO/14/14.pdf)>

El fundamento central de quienes propugnan la función jurisdiccional parlamentaria reside en la facultad del Parlamento para imponer sanciones como resultado del juicio político. Consideramos que este argumento resulta, por decir lo menos, cuestionable. El juicio político se equipara generalmente al antejuicio político, pero en la teoría y en la práctica se han separado. En el Perú, por ejemplo, se distinguen ambas instituciones en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política, mientras que en Paraguay el juicio político puede terminar con la destitución del Presidente de la República.<sup>233</sup>

El antejuicio político es una prerrogativa procedimental de ciertos funcionarios públicos que no pueden ser juzgados directamente por la judicatura sin la previa autorización del Parlamento. Tiene como finalidad habilitar o no la intervención del órgano jurisdiccional frente a la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de la función pública. La imposición de sanciones en este procedimiento afectaría el principio de presunción de inocencia o derecho de inocencia.<sup>234</sup>

El juicio político, desde nuestra perspectiva, califica como instrumento típico de control parlamentario, si bien permite sancionar faltas políticas cometidas por ciertos funcionarios públicos su naturaleza es parlamentaria y se sostiene en la razón política, no jurídica, es decir, camina bastante lejos de la función jurisdiccional.

Por estas razones, resultaría más apropiado denominarlo *función prejudicial o cuasi jurisdiccional*, dado que en general tiene por finalidad habilitar la intervención del órgano jurisdiccional para juzgar a determinados funcionarios por la comisión de delito sea funcional o no. En el primer caso, nos referimos al antejuicio político y en el segundo al retiro de la inmunidad.

En el Perú, el antejuicio político está regulado por los artículos 99 y 100 de la Constitución Política y en el artículo 89 del Reglamento del

---

233 Mediante juicio político fue destituido el presidente Fernando Lugo por mal desempeño en su función.

234 El Tribunal Constitucional peruano mediante sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC estableció que el Congreso de la República no puede imponer sanciones, dentro del procedimiento de antejuicio político, hasta que se dicte un fallo judicial firme que determine la culpabilidad del funcionario por la comisión de determinado delito

Congreso, mientras que el procedimiento de retiro de la inmunidad figura en el artículo 16 del precitado Reglamento. Los demás reglamentos parlamentarios también regulan estas instituciones con normas y particularidades propias.

## CONCLUSIONES

1. La organización parlamentaria muestra estructuras diversas en los reglamentos parlamentarios de América Latina, aunque existen órganos con diferente denominación que cumplen funciones similares.
2. Convendría revisar la forma y procedimiento de elección del presidente y demás miembros del órgano de gobierno y dirección (vicepresidentes que integran la Mesa Directiva); el derecho a voto del presidente; las normas para evitar el fraccionamiento de los grupos parlamentarios, así como la asignación de un presupuesto que les permita organizar su funcionamiento; y la necesidad de contar con un órgano indisoluble que garantice la continuidad del poder parlamentario.
3. 2 La función parlamentaria ha superado la clasificación tradicional que hemos denominado trilogía clásica (legislativa, de representación y control), pues actualmente se asume que el Parlamento también cumple las llamadas funciones contemporáneas (administrativa, financiera, disciplinaria y prejudicial).
4. La centralidad política del Parlamento, ubicada en la función legislativa, debe trasladarse a la función de representación política o al control parlamentario, ello ayudará a mejorar la legitimación ciudadana del otrora primer poder del Estado.
5. La función legislativa marcha camino al agotamiento, se puede aprobar la ley más importante pero los ciudadanos perciben que esta no contribuye a resolver sus problemas, lo sienten muy lejano. Por ello, es necesario someterlo al laboratorio para realizar ajustes sustanciales y considerar herramientas como la técnica legislativa con el fin de mejorar la calidad de la ley; y la evaluación institucional de la ley, que ayudará a dotarlo de eficacia y legitimidad.

6. El control parlamentario necesita adscribirse al control de naturaleza política que desplaza la sanción a un segundo plano y optimiza el rol de la minoría opositora. Para optimizar esta función es necesario ampliar su objeto o contenido incorporando la evaluación de políticas públicas, de la ejecución presupuestal y de la calidad del gasto público. Ello evitará que se perciba como una actividad meramente sancionadora, obstruccionista y poco útil.
7. Existe discrepancias respecto a considerar la representación política como un tipo de la función parlamentaria o solo como expresión o esencia de la democracia representativa. Si se opta por el primer supuesto, se requiere regularlo adecuadamente en la norma reglamentaria e incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana, procedimientos de rendición de cuentas y transparentar los actos de los procedimientos parlamentarios para facilitar que los ciudadanos accedan a ellos sin necesidad de trasladarse a las oficinas congresales.
8. La clasificación de la función parlamentaria en la trilogía clásica ha sido superada, actualmente se admite en forma pacífica que el Parlamento también cumple función: administrativa, disciplinaria, financiera y prejudicial. Una adecuada regulación de las mismas en la norma reglamentaria mejoraría su práctica.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO TERCERO

### Bibliografía básica

AGUIAR DE LUQUE, Luis

1997 La problemática del control en la actualidad». En *El Parlamento a debate*. Manuel Ramírez (editor). Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, Madrid.

AGUILÓ LUCÍA, Luis

2003 El Parlamento. En Curso de Derecho público de las comunidades autónomas, Jaime Rodríguez – Arana y Pablo García Mexía (Directores), Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Montecorvo S.A., Madrid.

ALEXY, Robert

2002 «Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales», traducción de Carlos Bernal Pulido. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Año 22, N° 66, Madrid.

BÉJAR ALGAZI, Luisa

2006 *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión: la representación parlamentaria después de la alternancia*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Gernika, México.

BÉJAR ALGAZI, Luisa y WALDMAN, Gilda

2004 *La representación parlamentaria en México*. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.

BELTRÁN LEÓN, Flor Eugenia

2005 *Foro interamericano sobre modernización legislativa: memorias*. (México D.F., 29-30 de septiembre y 1 de octubre de 2004). Senado de la República, Mesa Directiva, México.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1994 *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México.



BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.)

1998 *Diccionario universal de Términos Parlamentarios*. Porrúa, México.

BERNAL PULIDO, Carlos

2009 *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique; DARGENT BOCANEGRA, Eduardo; MENDOZA CÁNEPA, Raúl y OTÁROLA PEÑARANDA, Alberto

2001 *Parlamento y Ciudadanía: Problemas y Alternativas*. Comisión Andina de Juristas, Primera edición, Lima, Perú.

BORJAS BENAVENTE, Adriana y BUCIO ESCOBEDO, Mónica

2006 *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes* / Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo, coord. H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.

CAMPOS RAMOS, Milagros

Grupos Parlamentarios: partidos políticos en el Congreso de la República.

Disponible en: <[www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/.../milagroscampos.pdf](http://www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/.../milagroscampos.pdf)>.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía

2004 *Elementos de técnica legislativa*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

2005 *La Administración Parlamentaria*, Perú.

CERDIO, Jorge

2006 *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*. Senado de la República, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México: 2006.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos

2002 *Derecho Parlamentario Organización y Funcionamiento*. Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México.

DAVID RODRÍGUEZ, Esteban

2004 *Los dueños del Congreso: el Poder legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*. Grijalbo, México.

DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo

1999 *Derecho parlamentario*. Oxford University Press, México. (Colección textos jurídicos universitarios).

DELGADO-GUEMBES, Cesar

2012 *Manual del Parlamento*. Congreso de la Republica, Lima.

DUGUIT, León

1926 *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid.

DWORKIN, Ronald

1988 *Law's Empire*. Trad.: *El imperio del Derecho*. Gedisa, Barcelona.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel

2004 *La protección constitucional de las minorías parlamentarias: estudio comparado sobre la funcionalidad del pluralismo político en México y España*, Porrúa - Universidad Iberoamericana México.

ESPINOZA PÉREZ, Eduardo

2003 *Facultades del Congreso en materia presupuestaria: Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, México.

FALCONÍ, Marco; RIVAS, Martín; LAY, Humberto; KOBASHIGAWA, Martín; ZEBALLOS, Vicente y PÉREZ, Yon

2014 *La evaluación institucional de la Ley en el Congreso de la República*, Gráfica Macole, Lima – Perú.

FERRAJOLI, Luigi

2010 *Constitutionalismo principialista e constitucionalismo garantista*. En: *Giurisprudenza costituzionale*, Anno LV, Fasc.3. Giuffré Editore, Milano.

FORNO FLORES, Giovanni

2013 *Manual de Comisiones*. Oficialía Mayor, Lima- Perú.

- GARABITO MARTÍNEZ, Jorge y CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos  
 2005 *El fortalecimiento del Congreso en el marco de la Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, (Expediente parlamentario; 5), México.
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio  
 2004 «La interpretación constitucional». En: *Revista jurídica de Castilla y León*, N° 2, Junta de Castilla y León, febrero, España.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José  
 2001 «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general». En: Luis María López Guerra (coordinador). *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*. Madrid.
- GONZALES OJEDA, Magdiel  
 2008 La bicameralidad como organismo de control democrático (Parte 2), Perú.
- LICONA VITE, Cecilia  
 2007 *Juicio político*. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LX Legislatura, México.
- LOEWENSTEIN, Karl  
 1976 *Teoría de la constitución*. Ariel, Barcelona – España.
- LÓPEZ GUERRA, Luis  
 1997 *El titular del control parlamentario*. En: AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid.
- LORA CAM, Jorge y HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia  
 La crisis Parlamentaria en México. Disponible en: <<http://rcci.net/globalizacion/2010/fg978.htm>>
- MANIN, Bernard  
 1995 *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Universidad de Chicago, EE.UU.

MARTÍNEZ, Ifigenia

2001 *El nuevo poder del Congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*. M.A. Porrúa, México.

MINOR MOLINA, José Rafael y ROLDÁN XOPA, José

2006 *Manual de técnica legislativa*. Porrúa, México.

MONTERO GIBERT, José y GARCÍA MORILLO, Joaquín

1984 *El Control parlamentario*. Tecnos, Madrid.

MORA-DONATTO, Cecilia

2003 *Función presupuestaria o financiera: en Facultades del Congreso en materia presupuestaria: Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Eduardo Espinoza Pérez, coordinador, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, México.

2001 *Temas selectos de derecho parlamentario*. Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, México.

2000 *Principales procedimientos parlamentarios*. H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Dirección de Servicios de Bibliotecas, México.

1998 *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. UNAM, México.

MURO RUIZ, Eliseo

2007 *Algunos elementos de técnica legislativa*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

2006 *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

OROZCO GÓMEZ, Javier

2005 *El poder legislativo en el Estado mexicano*. Porrúa, México.

PAUL I VALL, Francesc y CARBONELL, Miguel

2006 *Temas y problemas del parlamento contemporáneo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Porrúa, México.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía

2003 *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*. Porrúa, México.

PÉREZ ROYO, Javier

1997 *Curso de Derecho Constitucional*. Cuarta Edición. Editorial Marcial Pons Editores. Madrid, España.

PLANAS SILVA, Pedro

1997 *Derecho Parlamentario*, s/e, Lima.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco

2006 *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México: principios generales*. Porrúa, México.

RAIGOSA SOTELO, Luis

2006 *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Senado de la República, Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

RUBIO LLORENTE, Francisco

1993 «El control parlamentario». En: *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*. N° 1, 1985; «El control parlamentario». En: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

SALAZAR ABAROA, Enrique Armando

2005 *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*. Porrúa, México.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

2002 *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa Calpe, 1990; «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional». En: *Revista de las Cortes generales*, N° 12. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987; y, *El control parlamentario: moción de censura y cuestión de confianza*. En *Iustel*, Madrid.

SANZ PÉREZ, Ángel

2007 «La Junta de Portavoces como órgano parlamentario». En: *Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos*. Madrid.

SERNA DE LA GARZA, José María

1997 *Derecho parlamentario*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: McGraw-Hill, México.

VALADÉS, Diego

2007 *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos: discurso de ingreso*. El Colegio Nacional, México.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura

2007 *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. M. A. Porrúa. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

#### SITIOS WEB DE PARLAMENTOS

<<http://www.congreso.gob.ar/>>

<<http://www.transparencialegislativa.org/congresos/congreso-bolivia/>>

<<http://www.camara.gov.co/portal2011/index.php>>

<<http://www.congreso.cl/>>

<<http://www.asambleanacional.gob.ec/es>>

<<http://www.asamblea.go.cr/default.aspx>>

<<http://www.congreso.gob.mx/>>

<<http://www.congreso.gov.py/>>

<<http://www.parlamento.gub.uy/>>

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

#### **Bibliografía sobre control parlamentario**

ARAGÓN, Manuel

1995 *Constitución y control del poder*, Buenos Aires: Ciudad Argentina.

2002 *Constitución, Democracia y Control*. México: Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88. UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador)

1998 *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México D.F. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

BODIN, Jean

1986 [1576] *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.

CAMPOS RAMOS, Milagros

2008 *Los grupos parlamentarios*. Tesis para optar por el grado de magíster en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CASTRO BARRIGA, Alberto

2014 «Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: un análisis desde la perspectiva del buen gobierno». En: Alberto Castro (editor). *Buen Gobierno y Derechos Humanos: nuevas perspectivas en el Derecho Público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos

2012 *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso*. México: Cámara de Diputados.

ELSTER, Jon

1998 «Regla de mayoría y derechos individuales». En: *Ágora*, núm. 8.

FALCONÍ, MARCO; RIVAS, MARTÍN; LAY, HUMBERTO; KOBASHIGAWA, RAMÓN; ZEBALLOS, VICENTE; PÉREZ, YON

2014 *La evaluación institucional de la ley en el Perú*. Lima: Gráfica Macole

FERRERO REBAGLIATI, Raúl

2000 *Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Comparado*. Lima: Editora Jurídica Grijley.

FLORES KONJA, Julio V.

1998 El Control Gubernamental. *Quipukamayoc*: 79-100.  
<<http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/quipukamayoc/1998/primer/control.htm>>

GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, Pedro José

2001 «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general». En: Luis María López Guerra (coordinador). *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*.

HABERMAS, Jürgen

1981 «Sobre el concepto de opinión pública». En: *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili

HOBBS, Thomas

1993 [1651] *El Leviatán*. Madrid: Alianza.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2006 La Figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios /. -- San José, C.R.: IIDH, 2006  
<<http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>>

LOEWENSTEIN, Karl

1979 *Teoría de la Constitución*, Madrid. Ariel.

LÓPEZ AGUILAR, Juan F.

1988 *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

1991 *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Congreso de los Diputados.

LÓPEZ GUERRA, Luis

1997 «El titular del control parlamentario». En: AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M. y Ortiz Rodríguez, D.

2005 «El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas». En *La ciencia de la contabilidad. Doctor Mario Pifarré Riera*. España, Universidad de Barcelona.

MAQUIAVELO, Nicolás

1995 [1513] *El Príncipe*. San Juan de Puerto Rico: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

MATUTE, Genaro

2012 *Gobernabilidad y Control Gubernamental*. Director del Instituto de Gobernabilidad y Gobierno Corporativo – ESAN. Lima – Perú.  
<[http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/docs/2012/Exposicion\\_GENARO-MATUTE.pdf](http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/docs/2012/Exposicion_GENARO-MATUTE.pdf)>



MONTERO GIBERT, José y García Morillo, Joaquín.  
1984 *El Control parlamentario*. Madrid: Tecnos.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de  
1987 [1748] *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.

MORA DONATTO, Cecilia  
1998 *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*,  
Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, México D.F.

OCAMPO, José Antonio y MALAGÓN, Jonathan  
2011 *El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina*. Caracas,  
CAF.

O'DONNELL, Guillermo  
2001 «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza  
política» En *Revista de Reflexión y Análisis Político POSTData* N° 7. Ciudad  
de Buenos Aires.

PACHECO FARFÁN, Zaida  
2012 *El Proceso del Control Gubernamental en el Estado Peruano*. Cusco.  
<[http://cbiblioteca.unsaac.edu.pe/Usuario/temporal/11017-  
PFZ001/El\\_Proceso\\_del\\_control\\_Gubernamental\\_en\\_el\\_Estado  
Peruano\\_-Zaida%5B1%5D.pdf](http://cbiblioteca.unsaac.edu.pe/Usuario/temporal/11017-PFZ001/El_Proceso_del_control_Gubernamental_en_el_Estado_Peruano_-Zaida%5B1%5D.pdf)>

PAREJA ROSALES DE CONRAD, María Teresa  
2004 *El Defensor del Pueblo - Un estudio con especial referencia al Ecuador*. Programa  
Estado de Derecho para Sudamérica, Uruguay.  
<[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_6956-1522-1-30.  
pdf?050722150929](http://www.kas.de/wf/doc/kas_6956-1522-1-30.pdf?050722150929)>

PAREDES, Carlos y SACHS, Jeffrey  
1991 *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Lima: Grade.

PÉREZ PAREDES, Yon Javier.  
2015 «Hacia una nueva forma de controlar el poder político» En *Administración  
Pública & Control* N° 20. Lima: Gaceta Jurídica.

ROUSSEAU, Jean Jackes,

1969 [1762] *El contrato social*. Madrid: Taurus.

RUBIO LLORENTE, Francisco

1993 «El control parlamentario». En: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel

1991 «El estatuto constitucional de la oposición política», en *Anuario de la Facultad de Derecho* de la Universidad de Extremadura, núm. 9. España: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho.

1995 «Control parlamentario y minorías». En: *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, N° 88, abril-junio. España.

SANTAOLALLA, Fernando

1987 «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional». En: *Revista de las Cortes Generales*, N°12. Madrid: Congreso de los Diputados.

1990 *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe.

SCHMITT, Carl

1996 [1928] *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad.

ZANABRIA HUISA, Elmer

2003 Enfoque integral de Auditoría de Gestión Presupuestaria al Sector Público: Región Puno. Tesis (Ms.) Mención: Auditoría Superior. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Contables. Lima – Perú.

<[http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/tesis/empre/zanabria\\_he/contenido.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/tesis/empre/zanabria_he/contenido.htm)>

### **Bibliografía sobre la evaluación de la ley**

BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar

2010 Materiales para el estudio de la técnica legislativa. Madrid.

BRONFMAN, Alan

2006 «El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos». Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile), en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos.

CABALLERO SAINZ, Francisco

2006 «La Evaluación en la Unión Europea», en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos.

CASTRO BARRIGA, Alberto

2015 «Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: Un análisis desde la perspectiva jurídica del Buen Gobierno», Perú. Lima: PUCP

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2013 *Manual de Técnica Legislativa y Manual de Redacción Parlamentaria*, Segunda Edición, Lima: Congreso de la República, Gráfica Macole.

CRUZ VILLALÓN, Pedro

2006 «Una nota sobre la evaluación legislativa: el caso de las leyes “constitucionalmente sensibles”», en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos.

GERVÁN, Mariano

Listas de verificación o *checklist*, en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul *Blauen Prüffragen* Universidad Católica de la Plata. Programa de Estudios Legislativos.

GUÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO VASCO.

Dirección de Coordinación. Dirección de Innovación y Administración Electrónica (Departamento de Justicia y Administración Pública).

KARPEN, Ulrich

- 2004 «La evaluación de las consecuencias de las leyes», en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N° 8, traducido por Joaquín Brage Camazano. Madrid.
- 2006 «La implementación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales», en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos.

KRIELE, Martín

- 2000 «Máximas para el arte de legislar», en Manuel Cavero Gómez (coordinador): *La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, abril 1988. Madrid: Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA.

- 2004 Comisión para el estudio y creación. Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Informe de fecha 4 de octubre de 2004.

MONTORO CHINER, María Jesús

- 2013 «Técnica legislativa y evaluación de las normas». En *Anuario Jurídico* de la Universidad de la Rioja. España.

MORA DONATTO, Cecilia

- 2012 Teoría de la legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, México.

OELCKERS CAMUS, Osvaldo

- 1998 «Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley». *Revista de Derecho* de la Universidad Católica de Valparaíso, XIX, Valparaíso (Chile).

OELCKERS CAMUS, Osvaldo; BROFMAN VARGAS, Alan; VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan; NÚÑEZ POBLETE, Manuel y PASCUAL CONCHA, Jimena

- 2002 *La evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO  
ECONÓMICOS - OCDE

2012 *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing.

OSES OBANDO, Josu

2008 *Evaluación legislativa y parlamento*, Revista *Debate*, Año VI, Número 15, País Vasco (España).

PARDO FALCÓN, Javier

2007 «La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico de España». *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas, N° 3.

PÉREZ PAREDES, Yon Javier

2013 «La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina: el contenido de la ley», en curso internacional online. Primera Edición, Módulo II, Congreso de la República del Perú, CCEP. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/cursosonline.html>>.

RIVEROS, Alejandro y CORTES, Flavio

*Un enfoque para mejorar la eficiencia legislativa en Chile*. Disponible en: <>.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel

2013 La ¿evaluación? de las normas penales en España. Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología. España.

SANTAELLA LÓPEZ, Manuel

1995 *Montesquieu, el legislador y el arte de legislar*. EDISOFER S.L., Colección del Instituto de Investigación sobre liberalismo, Krausismo y masonería, N° 10, Ediciones Ortega, Madrid.

SAINZ MORENO, Fernando

1998 «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (Art. 78 de CE)», en Sainz Moreno, F/ Da Silva Ochoa, J. *La calidad de las leyes*, Vitoria /Gasteiz: Parlamento Vasco.

2006 «Evaluación de políticas públicas y evaluación de legislativa», en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos.

SORIANO HERNANDEZ, Enrique

2008 «La elaboración técnica de las leyes. Directrices Normativas». Revista *Debate*, Año VI, Número 15. España diciembre.

SOTO VELASCO, Sebastián y DIAZ, Álvaro Paul

2009 «Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes». Revista *Actualidad Jurídica*, Número 19, Tomo II, Santiago de Chile.

# Parte IV



## EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO EN EL PERÚ





**GIOVANNI FORNO FLOREZ**  
*Secretario técnico del  
 Congreso de la República del Perú*

## SUMARIO:

---

1. Introducción.- 1.1. Definición.- 1.2. Clasificación.- 1.3. Función legislativa.- 1.4. Proceso o procedimiento.- 2. Procedimiento legislativo ordinario.- 2.1. Definición.- 2.2. Variantes.- 2.3. Etapas.- 2.4. Procedimiento legislativo ordinario.- 3. Procedimientos legislativos especiales.- 3.1. Especialidades en el procedimiento legislativo.- 3.2. Procedimiento legislativo de reforma constitucional.- 3.3. Procedimiento legislativo de reconsideración.- 3.4. Procedimientos abreviados.- Bibliografía del capítulo.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. DEFINICIÓN

Procedimientos parlamentarios son los mecanismos previstos en la legislación mediante los cuales el Parlamento puede desarrollar sus funciones principales.

Son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso<sup>235</sup>.

---

235 Artículo 64° del Reglamento del Congreso de la República.

## 1.2. CLASIFICACIÓN

En el ordenamiento jurídico peruano, existen tres tipos de procedimientos parlamentarios: destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser:

- **El procedimiento legislativo**, que tiene por finalidad la aprobación de leyes y resoluciones legislativas; las leyes pueden ser ordinarias, orgánicas, autoritativas para ejercer la legislación delegada, presupuestales y financieras, de demarcación territorial, de reforma de la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.
- **Los procedimientos del control político**, que son todos aquellos mediante los cuales ejerce sus funciones de control político, es decir de evaluación y supervisión de las políticas y actos del Gobierno, verificadas a través de una diversa gama de posibilidades, tales como: la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político.
- **Los Procedimientos Especiales**, que están fundamentalmente, dirigidos a elegir o ratificar una serie de altos funcionarios del Estado en diversos organismos constitucionalmente autónomos. En este sentido, el Congreso elige al Defensor del Pueblo, a los magistrados del Tribunal Constitucional y a tres integrantes del Directorio del Banco Central de Reserva; ratifica al Presidente de dicho Banco y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, nombrados por el Poder Ejecutivo; y designa al Contralor General de la República, a propuesta del Presidente de la República.

## 1.3. FUNCIÓN LEGISLATIVA

De acuerdo al artículo 107° de la Constitución tienen iniciativa legislativa los Congresistas, el Presidente del Congreso, las instituciones públicas autónomas,

los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, los colegios profesionales y los ciudadanos. Por instituciones públicas autónomas debemos entender: la Corte Suprema, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Banco Central de Reserva, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Tribunal Constitucional<sup>236</sup>.

En total son, pues, 17 sujetos constitucionalmente habilitados para la presentación de iniciativas legislativas, lo que resulta absolutamente exagerado si se compara con nuestra tradición constitucional. Como puede verse en el Cuadro N° 1, el número de entidades legitimadas para presentar iniciativas legislativas ha variado históricamente entre 1 y 4; y, desde mediados del siglo XIX en adelante, entre 3 y 4.

También resulta exagerado el alto número de instituciones facultadas constitucionalmente para presentar iniciativas legislativas si comparamos la Constitución de 1993 con otras disposiciones de la legislación comparada. Ello se refleja en el Cuadro N° 2.

### Cuadro N° 1: Iniciativa Legislativa en las Constituciones del Perú

	Legislativo	Ejecutivo	Judicial	Regiones <sup>237</sup>	Total
1979	x	x	x	x	4
1993	x	x	x		3
1920	x	x	x	x	4
1867 – 1860 – 1856	x	x	x		3
1839 – 1837	x	x			2
1834 – 1828 – 1826					
1823	x				1

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú.

Elaboración propia.

236 Se ha entendido que son instituciones públicas autónomas todas aquellas que se encuentran reguladas por la Constitución; aunque sólo en el caso del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Municipales, tal facultad se le reconoce expresamente, conforme lo disponen, respectivamente, los artículos 159° inciso 7, 162°, 178°, 192° inciso 9 y 195° inciso 9 de la Constitución Política.

237 La Constitución de 1920 se refiere a "Los Congresos Regionales" (numeral 3 del artículo 101°); mientras que la de 1979 se refiere a "...el órgano de Gobierno de la región en las materias que les son propias." (Artículo 190°).

**Cuadro N° 2: Iniciativa Legislativa en la Legislación Comparada**

<sup>238</sup>	P E	P L	I P	C S	T E	T S	T C	CS J	C E	P G	C G	F N	D P	G L	Otros	Total
Argentina																3
Bolivia																3
Brasil																5
Chile																2
Colombia																12
Costa Rica																3
Cuba															<sup>239</sup>	8
Ecuador																10
El Salvador																5
España															<sup>1</sup> <sup>240</sup>	4
Guatemala																4
Honduras																4
México																2
Nicaragua																6
Panamá																4
Paraguay																4
República Dominicana																4
Uruguay																3
Venezuela																6

Fuente: GARCÍA MONTERO<sup>241</sup>.

Elaboración propia respecto de los datos de Cuba y España.

238 Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, iniciativas ciudadanas, Corte Suprema, Tribunal Electoral, Tribunal Superior, Tribunal Constitucional, Corte Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Procurador General, Contralor General, Fiscal de la Nación, Defensor del Pueblo y Gobiernos Locales.

239 Comité Nacional de la Confederación de Trabajadores de Cuba y las Direcciones Nacionales de las organizaciones sociales y de masas, conforme al artículo 62° del Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular ([www.parlamentocubano.cu](http://www.parlamentocubano.cu)).

240 La Asamblea de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 108° del Reglamento del Congreso.

241 GARCÍA MONTERO. Op. Cit., p. 24.

Esta revisión, muestra claramente que en el Perú se ha exagerado entregando potestades legislativas. Las legislaciones de Colombia y Ecuador son las que consideran mayor número de legitimados (12 y 10, respectivamente); siendo el promedio de 5. Más aún de los 19 países revisados, 12 consideran no más de 4 legitimados para presentar iniciativas legislativas. Adicionalmente a lo antes expresado, podemos constatar que el uso de las facultades legislativas no ha tenido mayor incidencia. Si descontamos los proyectos de ley presentados por los Congresistas y por el Poder Ejecutivo, las iniciativas de los demás legitimados no llegan al 10% del total de proyectos presentados por período, como puede verse en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 3: Uso de las facultades de iniciativa legislativa**

	<b>Congreso</b>	<b>PE</b>	<b>otros</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
1995-2000	5,231	427	148	5,806	2,54%
2000-2001	1,734	179	92	2,005	4,50%
2001-2006 <sup>242</sup>	13,656	817	323	14,796	2,10%
2006-2011	3,739	795	374	4,908	7,62%
2011-2016	4,174	457	204	4,835	4,22%

Fuente: Portal del Congreso de la República.  
Elaboración propia

Finalmente, podemos constatar que si bien se ha ido reduciendo, cada Período Legislativo, no todas las personas o instituciones que tienen facultad legislativa hacen uso de ella, conforme puede apreciarse en el siguiente cuadro:

242 Información actualizada al 20 de setiembre de 2015.

**Cuadro N° 4: Uso de las facultades de iniciativa legislativa**

	1995-2000	2000-2001	2001-2006	2006-2011	2011-2015 <sup>243</sup>
E N T I D A D E S	1. SBS	1. SBS	1. SBS		
	2. RENIEC	2. RENIEC			
	3. Ciudadanos				
	4. Gobiernos Regionales				
		3. BCR			
		4. Contraloría			
			2. ONPE		
				1. TC	
					1. Defensoría

Fuente: Portal del Congreso de la República. Elaboración propia

**1.4. PROCESO O PROCEDIMIENTO**

La doctrina se refiere comúnmente a procedimientos, especialmente cuando se refiere a los legislativos. Sin embargo existe, a nivel teórico, distinción entre el proceso y el procedimiento. El proceso es concebido como una unidad de estudio, es un concepto unitario; mientras que procedimiento es entendido como el conjunto de actividades que implica el proceso<sup>244</sup>.

Desde esta perspectiva deberíamos referirnos al Proceso Parlamentario o, más bien, al Derecho Procesal Parlamentario<sup>245</sup>; y como procedimientos al conjunto de acciones que se desprenden de él, es decir, los procedimientos legislativos,

243 Información actualizada al 20 de setiembre de 2015.

244 ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Driskill. Buenos Aires, 1980. Tomo XXIII, p. 293.

245 "Según Merkl, el Derecho procesal legislativo (uno de las tres grandes ramas del Derecho procesal, junto al judicial y al administrativo), constituye la parte principal del Derecho constitucional y representa la suma de las reglas de producción de las leyes y de otros actos estatales de rango superior o idéntico a de las leyes." GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, fases y tipos. En: Teoría y Realidad Constitucional. N° 16, Madrid, 2005, p. 211.

los procedimientos de control y los procedimientos especiales. A pesar de ello existen rezagos en la doctrina que aún emplean el término “*proceso legislativo*”<sup>246</sup>.

## 2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

### 2.1. DEFINICIÓN

El Reglamento del Congreso de la República no contiene una definición precisa y concreta del procedimiento legislativo, aunque como ya se ha dicho, es un tipo de procedimiento parlamentario.

Sin embargo, podemos entender el procedimiento legislativo, como<sup>247</sup>:

“...*los pasos – fases determinados en la Constitución – Ley Fundamental que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley...*”

### 2.2 VARIANTES

El artículo 64° del Reglamento del Congreso, en su literal a), señala cuáles son los ocho tipos de procedimiento legislativo, a saber: Leyes ordinarias; Leyes orgánicas; Leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada; Leyes presupuestales y financieras; Leyes de demarcación territorial; Leyes de Reforma de la Constitución Política; Reglamento del Congreso; y, Resoluciones Legislativas.

246 Véase, por ejemplo: AMESTOY, Juan Luis: *Información y consultoría técnica en el Proceso Legislativo*. En: *Revista de Derecho Parlamentario*. Cámara de Diputados. Buenos Aires. Nº 2; ARTEAGA NAVA, Elisur: *El Proceso Legislativo*. En: *Anuario Jurídico*. México, D.F. ([www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf)); CARNOTA, Walter y Patricio MARANIELLO: *Responsabilidad de los Asesores Técnicos en el proceso de elaboración de normas legales*. En: *Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Nº VIII, Buenos Aires 2005; CORONA FERRERO, Jesús María: *El derecho de petición ante el Parlamento: Proceso Normativo*. En: *Anuario Jurídico de La Rioja*. Nº 3. La Rioja, 1997; CHELI, Enzo y Paolo CARETT: *El Proceso Legislativo en Italia*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Nº 16. Madrid, 1986; DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José: *Un Aspecto Toral del Proceso Legislativo: Los Plazos de Presentación de Dictámenes de Comisiones Legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y los Estados Unidos de América, como Marco de Referencia para una Reforma del Tema en México*. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nº 106. México, D.F., 2003; FERAUD, Aura: *La investigación aplicada en el proceso de formación de la ley*. En: *Asamblea Legislativa*. Año 3, Nº 6. Panamá, 2004; MENY, Yves: *El Proceso Legislativo en Francia*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Nº 16. Madrid, 1986; RODRÍGUEZ, Reyes: *El Proceso de Producción Legislativa*. En: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Nº 13, México, D.F., 2000; SANTOS, Fabiano: *Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño*. En: *Política*. Vol. 47, Santiago, 2006.

247 BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador). *“Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”*. 2ª ed. Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, D.F., 1998, p. 560.

No obstante ello, no se puede dejar de notar la inconsistencia entre el referido artículo 64° y el 72° del mismo cuerpo legal, referido a las variantes del procedimiento legislativo, las que se pueden apreciar en el cuadro que se expone a continuación:

**Cuadro N° 5: Inconsistencias entre los artículos 64° y 72° del Reglamento del Congreso de la República**

Artículo 64°	Artículo 72°
Leyes ordinarias	Leyes ordinarias
Leyes orgánicas	Leyes orgánicas
Leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada	Leyes autoritativas de legislación delegada
Leyes presupuestales y financieras	Leyes presupuestales y financieras;
Leyes de demarcación territorial	Leyes demarcatorias ( <i>sic.</i> )
Leyes de Reforma Constitucional	Leyes de Reforma Constitucional
Reglamento del Congreso	Resoluciones Legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso
Resoluciones Legislativas	Resoluciones Legislativas
	Leyes de amnistía

Fuente: Reglamento del Congreso de la República

Elaboración propia

Es evidente que no sólo hay diferencia en algunas denominaciones; hay una gran diferencia entre “*Reglamento del Congreso*”, en un listado y “*Resoluciones Legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso*”, en el otro, que no resultan ser lo mismo y por consiguiente genera confusión; y además el listado del artículo 72° incluye una variante que no existe en el 64°.



Podría resultar técnicamente mejor estructurar el Reglamento de tal manera que se divida el procedimiento legislativo en ordinario y especial<sup>248</sup>. En el primero, se incluirían sólo las llamadas “*leyes ordinarias*”; en el segundo, los demás tipos de leyes incluidas en los artículos 64° y 72°, salvo el de reforma constitucional, además de otros procedimientos legislativos que también deben considerarse, como lo son las Leyes de Cuenta General de la República y las Leyes de iniciativa ciudadana. Todas estas leyes tienen especialidades en su tramitación y por tanto debieran estar consideradas como parte del procedimiento legislativo especial.

Sin embargo, se deberían considerar otros tipos de procedimientos legislativos adicionales:

- a) El procedimiento legislativo de reforma constitucional; y
- b) El procedimiento legislativo de reconsideración, que se presenta cuando el Presidente de la República ejerce su facultad constitucional de observar, total o parcialmente una Ley aprobada por el Congreso.

Considerar estos tipos de procedimientos legislativos, independientemente y no como parte de los procedimientos especiales, tienen sustento en su importancia, trascendencia, reiterancia y de fuerte connotación política. Los procedimientos especiales no conjugan al mismo tiempo estas características; son más bien procesos estandarizados y, especialmente, de trámite casi administrativo.

---

248 En Colombia, el procedimiento legislativo está dividido en tres: a) el procedimiento legislativo ordinario; b) las especialidades en el procedimiento legislativo ordinario (leyes orgánicas, leyes estatutarias, leyes de presupuesto, leyes sobre derechos humanos y leyes sobre tratados internacionales); y, c) procedimiento legislativo constituyente (ya sea por el propio Congreso o por una Asamblea Constituyente). Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, publicada en el Diario Oficial N° 40.483, de 18 de junio de 1992 ([www.congreso.gov.co](http://www.congreso.gov.co)); los Reglamentos de Costa Rica y España también distinguen los procedimientos legislativos, pero en dos grupos: ordinario y extraordinarios (dispensa de trámite, presupuesto, veto y reforma parcial de la Constitución), en el primero; y común y especialidades en el procedimiento legislativos (leyes orgánicas, presupuestales, revisión y reforma constitucional, competencia legislativa plena de las comisiones y tramitación en lectura única), en el segundo. Sobre las fases y tipos de procedimiento legislativo en la legislación española, véase: GARCÍA- ESCUDERO MÁRQUEZ. Op. Cit, pp. 11-29.

### 2.3. ETAPAS

La mayor parte de los tratadistas e investigadores conciben tres grandes etapas en el proceso legislativo: la de iniciativa, la de constitución y la de eficacia<sup>249</sup>. Sin embargo esta estructuración resulta demasiado amplia y general.

En el Parlamento Peruano, las fases legislativas son cinco<sup>250</sup>:

- c) Iniciativa Legislativa;
- d) Estudio en Comisiones;
- e) Publicación de los dictámenes;
- f) Debate en el Pleno;
- g) Aprobación por doble votación;
- h) Promulgación.

Con algunas particularidades<sup>251</sup>, los procedimientos ordinarios y especiales cumplen con estas etapas. Habría que señalar que existen quienes entienden como etapas del procedimiento legislativo distintas y diferentes de la promulgación, las de publicación y vigencia. Así lo concibe, por ejemplo GARCÍA MÁYNES<sup>252</sup>:

*“En el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia...”*

En lo personal no queda claro la distinción entre promulgación y publicación, debido a que la publicación es consecuencia de la promulgación, acto en el cual se dispone ello. Cuestión diferente es la vigencia, dado que ella no depende, necesariamente, ni de la promulgación ni de la publicación.

---

249 Véase: ELICE NAVARRO, José. *El procedimiento legislativo y la Técnica Legislativa en el Perú*. En: *Técnica Legislativa. Selección de Textos*. Maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008, pp. 2-9; y GARCÍA MONTERO, Mercedes. *El procedimiento legislativo en América Latina*. En: *América Latina Hoy*, vol. 38, diciembre de 2004, Salamanca, p. 19.

250 Artículo 75° del Reglamento del Congreso.

251 En el procedimiento presupuestal, por ejemplo, entre la presentación de la iniciativa y el estudio en comisiones se produce una presentación del Presidente del Consejo de Ministros y del Ministro de Economía, ante el Pleno, sin embargo se podría entender este acto como uno correspondiente a la etapa de iniciativa legislativa, toda vez que el objeto de tal presentación es justamente sustentar la iniciativa (literal c) del artículo 81° del Reglamento del Congreso).

252 Citado por BERLÍN VALENZUELA. Op. Cit., p. 360.

La regla general es que toda norma legal entre en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial, conforme lo dispone el artículo 109° de la Constitución. Sin embargo, como el propio artículo antes citado refiere, toda la ley, o parte de ella puede entrar en vigencia en un tiempo posterior a su publicación y ello no tiene por qué estar relacionado por la publicación dado que la “*vacatio legis*” puede estar perfectamente establecida en una fecha determinada o en una fecha determinable (cuando se relaciona la vigencia de la ley con la del reglamento, por ejemplo).

## 2.4. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

### 2.4.1. Iniciativa legislativa

La etapa de iniciativa legislativa se verifica con la presentación de un proyecto de ley o de resolución legislativa. En términos generales, ARTEAGA NAVA considera que<sup>253</sup>:

*“...una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo.”*

El reconocido autor español Manuel ARAGÓN REYES, resumiendo definiciones de distintos autores clásicos europeos como LARCHER, CARRÉ DE MALBERG, GALEOTTI, SPAGNA MUSSO, LUCIFREDI y CUOCOLO, define la iniciativa legislativa<sup>254</sup>:

253 Citado por CABADA HUERTA: *La facultad de iniciativa legislativa*. En: *Quórum Legislativo*. Cámara de Diputados. México, D.F. N° 89, abril - junio de 2007, p. 18.

254 ARAGÓN REYES: *La iniciativa legislativa*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Año 6, N° 16. Madrid, enero-abril de 1986, p. 287.

*“...como el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento. Y yo añado, concretando aún más, se abre paso a la fase de deliberación y enmienda, o sea, a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas.”*

Más concretamente, BERLÍN VALENZUELA señala que la iniciativa legislativa<sup>255</sup>:

*“...es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevivientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o suspensión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.”*

El fondo de esta definición reseñada no se encuentra muy alejado del concepto reglamentario según el cual los proyectos de ley<sup>256</sup>:

*“...son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa del Congreso.”*

### **Denominación y clasificación**

La Constitución Política emplea únicamente el término “proyecto(s) de ley”<sup>257</sup>; sin embargo el párrafo 1° del artículo 102° señala, como una de las atribuciones del Congreso, “Dar leyes y resoluciones legislativas”, con lo que se establecen dos denominaciones y, al mismo tiempo, dos categorías.

---

255 BERLÍN VALENZUELA. Op. Cit., pp. 360-361.

256 Artículo 67° del Reglamento del Congreso.

257 Artículos 78°, 106° y numeral 2° del artículo 125°.

El artículo 4° del Reglamento del Congreso señala que “*La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación...*” El artículo 64° del mismo cuerpo legal expresa que “*Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas...*”; asimismo, el literal a) del citado artículo 64° establece que el procedimiento legislativo “*...comprende el debate y aprobación de leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada, leyes presupuestales y financieras, leyes de demarcación territorial, leyes de reforma de la Constitución Política, del Reglamento del Congreso y de resoluciones legislativas.*”

De otro lado, el artículo 66° del referido Reglamento consigna a los proyectos de ley y a los proyectos de resolución legislativa (conjuntamente con las mociones de orden del día y los pedidos de información), como proposiciones parlamentarias; definiéndose, en el artículo 67°, como<sup>258</sup> “*...instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso.*”

Adicionalmente, debemos registrar dos tipos de resoluciones legislativas, acorde con lo expresado en el artículo 72° del Reglamento del Congreso – que se refiere a las variantes del procedimiento legislativo. Según él, hay *resoluciones legislativas* (literal h) y *resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso* (literal i), que en la práctica se denominan Resoluciones Legislativas del Congreso.

La pregunta es, entonces, ¿cuál es la diferencia entre un proyecto de ley y un proyecto de resolución legislativa? No existe en el Reglamento del Congreso una diferenciación expresa sino, más bien, casuística:

---

258 El Reglamento usa indistintamente los términos “proyecto” (artículos 22°, literal c, 23°, literal e, 51°, 55°, 65°, 66°, 74°, 75°, 79° y 81°) y “proposición” (artículos 29°, 30°, 31°-A, 32, literales e y f, 34°, 37° y 73°); y también emplea ambos (artículos 67°, 70°, 76° a 78° y 81°). Asimismo, el Reglamento también el término “iniciativa” como sinónimo de “proyecto” y “proposición” (artículos 76°, 77° y 81°).

- i) El artículo 76°, que se refiere a los requisitos especiales que se deben cumplir para la presentación de determinadas proposiciones legislativas, hace mención a las *proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de Tratados* (literal f); a las *proposiciones de resolución legislativa concediendo la prórroga del estado de sitio* (literal g); a las *proposiciones de resolución legislativa autorizando el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República* (literal h); a las *proposiciones de resolución legislativa para declarar la guerra y firmar la paz* (literal i); y, a las *proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior al Presidente de la República* (literal j).
- j) El párrafo 7 del artículo 78°, que regula el debate y aprobación de las leyes - al igual que el artículo 93° concordado con el literal c) del artículo 64°<sup>259</sup> - considera como *resoluciones legislativas* aquellas mediante las cuales se designa y remueve al Contralor General de la República; se ratifica la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; y elección del Defensor del Pueblo, de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de tres miembros del Directorio del Banco Central de Reserva.

Entonces tendríamos que deducir que los proyectos de ley tienen como objeto la aprobación de leyes generales y que, por el contrario, las resoluciones legislativas están destinadas a aprobar normas de carácter particular y normas internas del Congreso de la República, aunque esta premisa tiene sus inconvenientes, como se verá más adelante en la parte correspondiente al análisis crítico.

En todo caso lo que si resultaría prácticamente incuestionable, es que la clasificación que la legislación parlamentaria peruana hace entre ley y resolución legislativa, o más bien, entre proyecto de ley y proyecto de resolución legislativa, está hecha en función de las materias que corresponde abordar a cada una de ellas.

---

259 El artículo 93° omite referirse a la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de los tres miembros del Directorio del Banco Central de Reserva.

Sin embargo, la mayoría de ordenamientos legales latinoamericanos omiten recoger algún tipo de clasificación de iniciativas legislativas. Así ocurre en catorce países: Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela<sup>260</sup>.

### Requisitos

Existe, mundialmente, una gran preocupación por lo que se denomina proliferación y contaminación legislativa<sup>261</sup>. El Perú no es ajeno a esta problemática ya se pasó de 5,806 proyectos presentados en el Período 1995-2000 a 14,796, en el período 2001-2006. Por esta razón a fines del último período referido, se aprobó una modificación reglamentaria a fin que los Congresistas presenten sus proyectos de ley con el respaldo de su Grupo Parlamentario<sup>262</sup>. Ello ha significado una reducción considerable en el número de proyectos de ley ingresados al Congreso.

Asimismo, la reforma ha incidido en el número de leyes que se aprueban en cada Período Legislativo. En el quinquenio 2001-

---

260 Chile: artículo 65° de la Constitución y artículos 12° y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional; Colombia: artículos 150° y siguientes y artículos 140° y 141° del Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes; Costa Rica: artículo 123° y siguientes de la Constitución y artículo 113° del Reglamento de la Asamblea Legislativa; Cuba: artículo 63° del Reglamento de la Asamblea del Poder Popular; Ecuador: artículos 134° y siguientes de la Constitución y artículos 23° y siguientes del Mandato Constituyente N° 23, de conformación de la Comisión de Legislativa y de Fiscalización; El Salvador: artículos 134° y siguientes de la Constitución; Guatemala: artículo 176° de la Constitución y artículos 110° y 111° de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; Haití: artículos 111° y siguientes de la Constitución; Honduras: artículo 214° de la Constitución y artículo 51° del Reglamento Interior; México: artículo 72° de la Constitución y artículo 56° del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Panamá: artículo 166° de la Constitución y artículos 113° y siguientes del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional; República Dominicana: artículos 39° y siguientes de la Constitución, artículos 61° y siguientes del Reglamento del Senado y artículo 88° y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados; Uruguay: artículo 133° de la Constitución, artículos 141° del Reglamento de la Cámara de Representantes y artículo 159° del Reglamento del Senado; Venezuela: artículo 133° de la Constitución y artículos 130° y siguientes del Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional.

261 LAPORTA, Francisco J. *Teoría y Realidad de la Legislación: Una introducción General*. En: *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Colegio Libre de Méritos, Madrid, noviembre de 2003. Para DÍAZ ALFARO, el principal problema que enfrentan las Comisiones parlamentarias es la "abrumadora carga legislativa." DÍAZ ALFARO, Salomón. *Parlamentarismo y comisiones parlamentarias*. En: *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 9-16.

262 Conforme a la modificación formulada por la Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, del 21 de julio de 2006. Véase el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso.

2006 se aprobaron 1,348. Luego de la reforma reglamentaria, en el quinquenio 2006-2011, el número de leyes aprobadas se redujeron en 31.5%, se promulgaron y publicaron 923 leyes. En el actual quinquenio, 2011-2016<sup>263</sup> el número de leyes aprobadas es de 562.

La admisibilidad<sup>264</sup> es un término que el Derecho Parlamentario ha tomado prestado del Derecho Procesal, que lo entiende como un conjunto de: “*Requisitos de un recurso para que sea admitido.*” a trámite<sup>265</sup>. La admisibilidad, en el procedimiento legislativo implica el proceso de revisión respecto del cumplimiento de los requisitos constitucionales, reglamentarios y legales que deben cumplir las proposiciones legislativas, conforme su particular naturaleza, de modo que pueda dárseles el trámite correspondiente.

En teoría, ese proceso está a cargo de la Oficialía Mayor del Congreso:

*“Artículo 77º.- Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación... En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa no puede ser recibida y es devuelta para que se subsanen las omisiones.”*

El problema que se enfrenta en este extremo no es sólo que esta disposición reglamentaria no se cumple en la práctica, sino que el mismo artículo antes señalado, en el cuarto párrafo encarga la misma función a las Comisiones:

---

263 Información actualizada al 20 de setiembre de 2015.

264 Sobre esta materia, véase: DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis. *Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas*. En: *El Procedimiento Legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1994.

265 CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 24 ed. Heliasta. Buenos Aires, 1996, Tomo I, p. 172. Admitir, implica “Aceptar. Dar entrada. Autorizar la tramitación de un escrito o recurso. Recibir, Permitir. Consentir.” MALATESTA REYES, Rosa y Daniel HERNÁNDEZ NIETO. *Diccionario de Términos Jurídicos*. Editorial Mantaro, Lima, 1997, p. 20.



*“La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional...”*

Este problema tuvo un intento de solución con la expedición de la Resolución Legislativa del Congreso N° 032-2003-CR<sup>266</sup> que, modificando el referido artículo 77° del Reglamento, estableció el siguiente procedimiento de admisibilidad:

*“Recibida y registrada la proposición de ley o resolución legislativa, el Oficial Mayor dispondrá su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, así como su remisión a una oficina especializada del Servicio Parlamentario, la cual verificará, en un plazo no mayor de cinco días útiles, el cumplimiento de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para su presentación. Durante los tres primeros días de dicho plazo, cualquier Congresista podrá presentar una impugnación documentada contra la proposición por constituir copia o plagio de otro proyecto o de un documento público. En caso de incumplimiento de alguno o varios de los requisitos antes señalados o de que exista fundamento en la impugnación, la iniciativa será remitida a una de las Vicepresidencias, a fin de que sea devuelta a sus autores para que los subsanen.”*

Esta fórmula tenía una mayor racionalidad y no contenía la contradicción que, como ya se ha dicho, mantiene con las funciones encargadas a las Comisiones. Lamentablemente el artículo 77° del Reglamento, con esta redacción, sólo tuvo vigencia entre el 22 de julio y el 25 de setiembre de 2004, en que se publicó una nueva modificación al artículo 77° del Reglamento, mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2004-CR. Es decir, la innovación reglamentaria tuvo una eficacia de sólo 65 días y nunca se aplicó.

---

266 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio de 2004.

Definitivamente se requiere un sistema efectivo que permita “frenar” el volumen de proyectos de ley ingresados al Congreso. Uno de ellos es un sistema más efectivo en la calificación de la admisibilidad. Este sistema no puede ser enteramente político ni solamente administrativo. Si fuese lo primero, podría ser instrumentalizado por una mayoría en perjuicio de las minorías o, de otro lado, resultar siendo absolutamente permisivo. Si fuese sólo técnico, estaría sujeto a la presión política.

Justamente la “bondad” de la propuesta no aplicada de la Resolución Legislativa del Congreso N° 032-2003-CR era que combinaba ambos aspectos, una revisión técnica en el Servicio Parlamentario y la decisión política de una Vicepresidencia, para devolver los proyectos de ley que no cumplían los requisitos.

Una posibilidad alterna, y complementaria, para procurar un filtro de proposiciones legislativas, es reestablecer lo que se denominaba “*primera lectura*”<sup>267</sup>. Mediante este sistema los proyectos admitidos a trámite son debatidos, en general, por el Pleno del Congreso (o de la Cámara, según corresponda), que finalmente decide si se continúa o no con el trámite y que Comisión será la responsable de su estudio.

Este sistema de primera lectura en el Pleno es empleado en la Cámara de Diputados de Argentina; en ambas Cámaras en Bolivia, Brasil, Colombia y Chile; y en las Asambleas de Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela<sup>268</sup>.

---

267 La figura de la primera lectura se usó en el Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado hasta 1992:

“Artículo 136°.- Las Proposiciones contienen una Exposición de Motivos y no dan lugar a fundamentación oral, salvo que mediare oposición a su admisión.

El Presidente de la Cámara, luego que el Relator da cuenta de los Proyectos de Ley y de las Resoluciones Legislativas, en la Primera Hora y con acuerdo del Plenario, decreta su envío a las Comisiones Ordinarias para dictamen.” Reglamento de la Cámara de Diputados. Edición Oficial. Lima, 1992, p. 85.

“Artículo 153°.- Toda proposición, después de su lectura, será admitida o no a debate, previo acuerdo de la Cámara, en el orden de su presentación, y podrá ser fundamentada por su autor en no más de diez minutos.” Reglamento Interior del Senado. Edición Oficial. Lima, 1988, p. 71.

268 En el caso del Congreso Uruguayo, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la Mesa Directiva tiene la potestad de decidir si la iniciativa legislativa pasa por una primera lectura por el Pleno o va directamente a Comisiones. GARCÍA MONTERO. Op. Cit., pp. 28-31.

Los requisitos que deben verificarse para la admisibilidad de las proposiciones legislativas son de índole constitucional, reglamentaria y legal.

La Constitución Política regula el derecho de iniciativa en la formación de las leyes en el artículo 107°; y en el artículo 206°, lo correspondiente a la iniciativa en la reforma constitucional. El texto constitucional contiene, además, referencias expresas al derecho de iniciativa legislativa que le corresponde a los ciudadanos (artículos 2°, numeral 17, y 31°), al Ministerio Público (artículos 159°, numeral 7, y 160°), a la Defensoría del Pueblo (artículo 162°), al Jurado Nacional de Elecciones (numeral 6 del artículo 178°), a los Gobiernos Regionales (numeral 9 del artículo 192°) y a los Gobiernos Locales (numeral 9 del artículo 195°). La iniciativa legislativa en materia presupuestal está regulada en los artículos 78°, 145°, 160°, 162° y 178°, numeral 6.

Otras regulaciones relacionadas con las proposiciones legislativas se encuentran en los artículos 79° (los Congresistas *no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos*<sup>269</sup>, *salvo en lo que se refiere a su presupuesto*); 81° (regula el requisitos y plazos para la presentación del proyecto de ley que contiene la Cuenta General de la República); 105° (*ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia*); 106° (*Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución y las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como*

---

269 Conforme a lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto: "Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales."

*cualquiera otra ley*)<sup>270</sup>; y 125° (El Consejo de Ministros aprueba *los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso*).

En el Reglamento del Congreso, los requisitos generales y especiales que deben considerarse para la presentación de proposiciones de ley, están regulados en los artículos 74° y 75°.

Las leyes que se refieren a requisitos de presentación de iniciativas legislativas son las siguientes:

La Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (especialmente los literales a) y b) del artículo 2° y los artículos 11° a 19°); la Ley N° 26337, Ley Orgánica Electoral y la Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (artículo 7° y numeral 25° del artículo 20°)<sup>271</sup>; la Ley N° 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (literal i) del artículo 21°); la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (artículos 9°, numeral 4, y 34°); la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa; la Ley N° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal, modificada por la Ley N° 27958 (literales a), b), c) y e) del artículo 12°); la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (literal h) del artículo 32° y artículo 34°)<sup>272</sup>; la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (literales i) del artículo 9°, m) del numeral 1 del artículo 10°, l) del artículo 15° y q) del 21°)<sup>273</sup>; la Ley N° 27972, Ley Orgánica

---

270 Asimismo, se señala: "Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier proyecto de ley y para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso."

Sobre los requisitos materiales el mismo artículo 106 prescribe: "Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución."

271 Disposición complementada en el artículo 81° de la Resolución N° 134-2005-JNE, Reglamento de Organización y funciones del Jurado Nacional de Elecciones.

272 Complementadas por el literal i) del artículo 25° de la Resolución de Contraloría N° 110-2004-CG, Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República.

273 La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, ya había previsto, conforme a la Constitución, la facultad de proponer iniciativas legislativas como competencia del Gobierno Regional de carácter exclusivo (artículo 35°).

de Municipalidades (artículos 19°, numeral 13, y 123°)<sup>274</sup>; la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículo 4° y tercera disposición final)<sup>275</sup>; la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (artículos 20° a 24°, 62° y decimosexta disposición final); la Ley N° 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (párrafo 1 del artículo 17°); la Ley N° 28708, Ley del Sistema Nacional de Contabilidad; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (literal b) del numeral 2° del artículo 8°, artículo 12°, numeral 5 del artículo 22° y disposiciones complementarias quinta y sexta, literal b); la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-93-JUS (artículo 21° y numerales 7 del artículo 80° y 1 del artículo 94°); El Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 135-99-EF (artículo VII, modificado por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 953); la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM (numeral 2 del artículo 30°)<sup>276</sup>; y, el Decreto Legislativo N° 52, Ley Orgánica del Ministerio Público (artículos 4°, 21°, 30° y 66°, numeral 4).

Otras normas de jerarquía infra legal que debemos considerar son:

- k) La Resolución N° 050-2003-JNE, que establece en 45,894, el número mínimo de firmas adherentes válidas para el trámite de las iniciativas ciudadanas de carácter legislativo y de reforma constitucional;

---

274 Al igual que en el caso de los Gobiernos Regionales, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, previó la facultad de proponer iniciativas legislativas como competencia municipal de carácter exclusivo (artículo 42°).

275 Complementado por el numeral 13 del artículo 28° de Resolución Administrativa N° 095-2004-P-TC, Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Administrativa N° 034-2005-P-TC; y por el numeral 13 del artículo 9° de la Resolución Administrativa N° 096-P-TC, Reglamento de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional.

276 Repetición literal del numeral 2 del artículo 10° del Decreto de Urgencia N° 035-2001, que regula el acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas.

- l) El Decreto Supremo N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, que respecto del procedimiento para el saneamiento y organización territorial, dispone que, aprobado el proyecto de Ley, el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de 10 días hábiles presenta la iniciativa legislativa ante el Congreso de la República, acompañando copia fedateada del expediente único, así como del Acuerdo del Consejo de Ministros correspondiente; y,
- m) El Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

### **Derivación**

La iniciativa legislativa presentada a Mesa de Partes es remitida a la Oficialía Mayor que, en coordinación con una Vicepresidencia, define en un Decreto de Envío a que Comisión o Comisiones se derivarán la proposición para su estudio y dictamen.

#### **2.4.2. Estudio en comisiones**

La etapa de Comisiones se inicia con la recepción del proyecto de ley en la Comisión Ordinaria correspondiente. Es un primer momento se formula una evaluación de la proposición de tal manera que permita establecer si contiene todos los requisitos con los que debe cumplir, caso contrario, se puede proponer su archivamiento de plano, con el acuerdo de la Comisión. En este caso no se requiere la aprobación de un dictamen y el archivamiento se materializa a través de un Decreto suscrito por el Presidente de la Comisión.

En los casos en que la proposición fuese admisible, se formulan los pedidos de opinión o de información que permitan tener mayores elementos de juicio respecto de la materia de la que trata la iniciativa legislativa.

Con estas opiniones y con la demás información que se reúna (legislación comparada, jurisprudencia, doctrina, artículos periodísticos o especializados, estadísticas, etc.) se inicia la elaboración de un proyecto de dictamen.

## El dictamen

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, el término dictamen significa: *“opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa.”*<sup>277</sup>

Aunque tratados importantes, como la Enciclopedia Omeba<sup>278</sup>, o diccionarios temáticos de renombre, como el Diccionario Jurídico Espasa<sup>279</sup> no incluyen este término, la obra de Cabanellas<sup>280</sup> si recoge su concepto, de la manera siguiente:

*“Opinión, consejo o juicio que en determinados asuntos debe oírse por los tribunales, corporaciones y autoridades. También se llama así al informe u opinión verbal o por escrito que expone un letrado, a petición del cliente, acerca de un problema jurídico o sometido a su consideración. Puede decirse que el dictamen constituye la respuesta técnica a la consulta del interesado.”*

El Diccionario de Términos Jurídicos de Pedro FLORES POLO<sup>281</sup> contiene tres acepciones para del término dictamen:

*“En términos generales, opinión sobre un determinado asunto y su trascendencia jurídica.  
Opinión autorizada de un organismo colegiado, o un funcionario especializado, sobre asuntos técnicos del Derecho.  
Criterio de un profesional del Derecho, manifestado por escrito.”*

277 Diccionario de la Lengua Española. 2ª ed. Espasa Calpe. Madrid, 1992; p. 746.

278 Enciclopèdia Jurídica Omeba. Deiskill. Buenos Aires, 1990.

279 Diccionario Jurídico Espasa. Espasa. Madrid, 1998.

280 CABANELLAS. Op. Cit., Tomo II, p. 247.

281 FLORES POLO, Pedro. *Diccionario de Términos Jurídico*. 2ª ed. Marsol. Lima, 1987, pp. 172-173.

Un concepto general de dictamen, en términos parlamentarios nos llevaría a definirlo como<sup>282</sup>:

*“...una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión ya probación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.”*

En todo caso, y acercándonos más a nuestra realidad parlamentaria, podemos entender al dictamen como<sup>283</sup>:

*“...un instrumento procesal parlamentario que contiene una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las comisiones sobre las proposiciones de ley y de resolución legislativa así como sobre los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, de los que el Poder Ejecutivo da cuenta, que son sometidos a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio...”*

Respecto de los dictámenes, un primer problema que debe destacarse es el plazo que tienen las Comisiones, contado a partir de la fecha de ingreso del proyecto de ley, para pronunciarse sobre el fondo de éstos. El Reglamento del Congreso señala que el referido plazo es de 30 días -plazo que generalmente no se cumple- aunque el

---

282 BERLÍN VALENZUELA. Op. Cit., p. 251.

283 MANUAL DE COMISIONES. Oficialía Mayor del Congreso de la República. Lima, agosto de 2006, p. 43. Debe tenerse en cuenta que los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados vigentes en el Perú hasta 1993, no contenían concepto alguno de dictamen. Asimismo, es importante tener en cuenta que, si bien es cierto, el artículo 16° del Reglamento del Congreso, referido a las inmunidades de arresto y proceso y a las Comisiones de Investigación, emplea el término dictamen para referirse a los documentos que contienen el análisis y conclusiones respectivas, la práctica parlamentaria a hecho que éstos se entiendan como Informes. En el caso de las Comisiones de Investigación, igualmente, el literal b) del artículo 35° del reglamento, señala que éstas emiten dictámenes; sin embargo, el artículo 71° señala que emiten informes. En la práctica se denominan Informes.



propio Reglamento establece la posibilidad de que las Comisiones emitan un dictamen solicitando un plazo adicional para expedir el dictamen definitivo. Esta figura ha caído en completo desuso.

Si bien es cierto que en Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, se exige el mismo plazo que en el Perú; y que hay legislaciones con plazos menores de (20 días en Ecuador, 15 días en Bolivia y Colombia, 10 días en Panamá y en la Cámara de Diputados de República Dominicana); también existen plazos mayores como el de 60 días, en el caso de Guatemala y España, o el de 90 días en la Cámara de Representantes de Uruguay<sup>284</sup>.

No obstante cada proposición legislativa tiene naturaleza y características especiales que aunadas a determinadas coyunturas hacen posible un trámite más rápido o más lento; la sencillez o la complejidad de la propuesta, el respaldo multipartidario que pueda conseguir, la presión social o mediática que impliquen, son aspectos determinantes; como también la necesidad de recoger opiniones múltiples de los especialistas, de validarla en audiencias públicas descentralizadas o de debatirla en distintos niveles técnicos.

Es por estas razones que resultaría conveniente no imponer plazos para la emisión de dictámenes, y que la aprobación de los mismos tome el tiempo que requieran, según cada caso. Esta parece ser la opción de los reglamentos parlamentarios en Argentina, Honduras, México y en los Senados de Uruguay y República Dominicana<sup>285</sup>; pero también en Cuba y Chile<sup>286</sup> y Estados Unidos.

---

284 GARCÍA MONTERO. Op. Cit., pp. 33-34.

285 Ibid. Op. Cit., pp. 33-34.

286 En el caso del Senado, conforme al artículo 36 Bis de su Reglamento, se establece expresamente que de transcurrir dos años sin que la Comisión se pronuncie sobre un asunto puesto en su consideración, éste pasa automáticamente al archivo. Reglamento del Senado de Chile ([www.senado.cl](http://www.senado.cl)). Hay que tener en cuenta además que existen en los reglamentos parlamentarios citados, registro de plazos para la emisión de dictámenes pero no conocemos si, como en el Perú, estos plazos se incumplen. Por ejemplo, de acuerdo a lo comentado por Francisco MARTÍNEZ VÁSQUEZ, Letrado de las Cortes de España, en una reunión académica realizada en Madrid en febrero de 2006, el plazo de dos meses que establece el Reglamento del Congreso de los Diputados para que las proposiciones sean dictaminadas por las Comisiones, no necesariamente se cumple.

El Proyecto de Ley N° 31/2006-CR, ingresado a la Comisión de Educación el 17 de agosto de 2006, hace casi tres años, aún no es materia de dictamen. Como este caso, podemos encontrar muchos otros cuyos plazos reglamentarios se han excedido largamente. No tiene, pues, ningún sentido mantener plazos que están destinados a ser incumplidos. La opción con mayor viabilidad, a nuestro juicio, es eliminar los plazos y dejar que los proyectos de ley sean dictaminados en el plazo que requieran, según las circunstancias<sup>287</sup>.

De otro lado, sobre las opiniones, no existe, salvo algunas particularidades puntuales en la Constitución<sup>288</sup> y en algunas Leyes<sup>289</sup>, obligación de sustentar los dictámenes en opiniones de ningún tipo. Sin embargo la práctica parlamentaria ha hecho casi obligatorio que un proyecto de ley a ser debatido en Comisión, cuente con opiniones de los sectores e instituciones, públicas y privadas, vinculadas con la materia de la propuesta.

### **Competencia para dictaminar**

La competencia para dictaminar un proyecto de ley o de resolución legislativa, que corresponde a las comisiones ordinarias se adquiere cuando:

- a) La proposición es derivada para su conocimiento y dictamen;
- b) La proposición es solicitada por la propia Comisión; y
- c) La proposición es derivada, como producto del debate de un dictamen en el Pleno, para conocimiento y dictamen de una Comisión que no se ha pronunciado sobre la materia.

---

287 Por supuesto, existen quienes consideran que un plazo determinado (y preferentemente breve) para que las Comisiones emitan dictámenes es de suma importancia. Para un estudio sobre este aspecto, véase DE ANDREA SÁNCHEZ. Op. Cit., pp. 9-34.

288 Conforme a lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución, las leyes tributarias que se refieran a beneficios o exoneraciones requieren un informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

289 Por ejemplo, toda norma referidas a la organización del Estado (creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad, requieren la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.

### **Competencia para dictaminar**

Los proyectos de ley o de resolución legislativa que tienen prioridad para ser dictaminados son:

- c) Los enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 105° de la Constitución;
- d) Los previstos en la Agenda Legislativa, conforme a lo establecido en el artículo 29° del Reglamento del Congreso; y
- e) Los provenientes de iniciativas ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (artículo 11°).

### **Competencia para dictaminar**

Los dictámenes pueden ser:

- f) Por unanimidad, cuando es aprobado por todos los miembros hábiles de la Comisión;
- g) En mayoría, cuando es aprobado por la mayoría de congresistas presentes en la sesión, en el momento en que se puso al voto el dictamen; y
- h) En minoría: aquel que presenta uno o más congresistas miembros de la Comisión, sin superar el número de firmas del dictamen en mayoría.

Los congresistas ausentes en la votación de un dictamen pueden suscribirlo posteriormente, hasta antes de ser considerado por el Consejo Directivo.

Asimismo, los dictámenes pueden concluir:

- i) Recomendando la aprobación de la proposición en sus términos, esto es, con el mismo texto legal que contiene el respectivo proyecto de ley o de resolución legislativa;

- j) Recomendando la aprobación de la proposición con modificaciones, lo cual requiere presentar un texto sustitutorio, que amplíe, sustituya o elimine, partes del texto legal original;
- k) Recomendando la no aprobación de la proposición y su archivamiento;
- l) Recomendando la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición;
- m) Recomendando la conformación de una Comisión Especial de estudio del asunto materia de dictamen a efecto de que se realice un estudio técnico más profundo y se proponga una fórmula normativa adecuada;
- n) Solicitando un plazo adicional para dictaminar, sustentando las razones por las cuales la Comisión requiere más tiempo del otorgado; y
- o) Recomendando la adhesión, cuando, por práctica parlamentaria, una comisión decide hacer suyo el dictamen que sobre una misma proposición ha aprobado otra comisión ordinaria.

Finalmente los dictámenes pueden ser, también, acumulativos, cuando recaen sobre dos o más proposiciones legislativas; y conjunto, cuando es aprobado por más de una Comisión.

### **Requisitos de los dictámenes.**

Los dictámenes deben contener, conforme a lo dispuesto por el artículo 70° del Reglamento del Congreso:

- a) Una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que se realizan; así como las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio;
- b) Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas; y

- c) Deben estar rubricados por el Secretario de la Comisión, independientemente de si son por unanimidad, mayoría o minoría, sea firmante o no de alguno de ellos.

Además, en los casos de dictámenes que solicitan prórroga de plazo para dictaminar, debe indicarse en las sumillas, las razones por la cual se solicita esta ampliación<sup>290</sup>.

Asimismo, como las proposiciones de leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones deben contar con un informe del Ministerio de Economía y Finanzas, el contenido y análisis del mismo, así como sus efectos en el texto legal que se propone, deben constar en el respectivo dictamen.

Finalmente, toda Ley, y en consecuencia la fórmula legal de los dictámenes, debe contener, conforme a las disposiciones de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa:

- d) Una denominación oficial;
- e) Una estructura que según su extensión puede dividirse en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y artículos. Pueden tener Título Preliminar y Disposiciones Complementaria, que pueden ser finales, transitorias, modificatorias o derogatorias; y
- f) La numeración de los párrafos distintos dentro de un mismo artículo.

### **Aprobación de los dictámenes.**

El dictamen aprobado por la Comisión, es suscrito por los congresistas presentes en la sesión, que hayan votado a favor del mismo; y por aquellos miembros de la Comisión que, no habiendo estado presentes en la sesión, se adhieren al mismo, lo cual pueden hacer hasta antes de que el Consejo Directivo tome conocimiento.

---

290 Acuerdo s/n aprobado por Consejo Directivo el 16 de octubre de 1995.

### 2.4.3. Publicación de los dictámenes

El dictamen debidamente suscrito se presenta al Área de Trámite Documentario, en original y 2 copias.

La publicación de dictámenes en el Portal del Congreso, en su Gaceta o en el Diario Oficial, es requisito indispensable para su debate en el Pleno, al menos con una semana de anticipación, salvo que la Junta de Portavoces dispense dicho plazo, con el voto favorable de tres quintos de los miembros del Congreso ahí representados.

### 2.4.4. Sustentación de los dictámenes en el Pleno

El Presidente, el Vicepresidente o el Secretario de la Comisión, en este orden de prelación, sustenta el dictamen por no más de 10 minutos. En forma supletoria, la comisión dictaminadora puede delegar dicha sustentación en alguno de sus miembros.

Los dictámenes en minoría se sustentan por uno de los firmantes, por el mismo tiempo asignado a quien sustente el de mayoría. Su debate sólo se producirá en caso que el dictamen en mayoría sea rechazado.

Si existe sobre una proposición dictámenes de más de una Comisión, se debate primero el dictamen de la Comisión que figure como “*Comisión Principal*” en el decreto de envío.

Durante el debate de un dictamen en el Pleno, el Presidente de Comisión puede solicitar un cuarto intermedio, por propia iniciativa o aceptando la propuesta de algún Congresista. El efecto de este cuarto intermedio supone suspender el debate a fin de que el Presidente de la Comisión sistematice las sugerencias y aportes; que se reúna y concerte con los autores del dictamen en minoría o con la Comisión que ha presentado un dictamen alternativo y presente un texto legal final.

El cuarto intermedio puede ser breve y agotarse en la misma sesión en que se produjo, o dependiendo de la materia puede extenderse

por una o más sesiones plenarias. Asimismo, un dictamen que es puesto a debate en el Pleno, luego de un cuarto intermedio, puede ser materia de un nuevo cuarto intermedio, tantas veces como se considere necesario.

Otra contingencia que puede producirse durante el debate en el Pleno es que, mediante una cuestión previa, se solicite que el dictamen regrese a la Comisión de origen y/o a otra Comisión que no ha conocido la propuesta legislativa. Si se aprueba la cuestión previa, el pleno se inhibe de seguir conociendo la materia hasta que la Comisión a la que se le ha derivado el tema se pronuncie a través de un nuevo dictamen. Caso contrario, el dictamen queda expedito para ser votado.

#### **2.4.5. Aprobación en doble votación**

Los dictámenes se aprueban en el Pleno por la mayoría simple salvo cuando:

- g) Se requiere una votación de dos tercios de los congresistas, para el establecimiento, selectivo y temporal, de un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país;
- h) Se requiere una votación de tres quintos del número legal de congresistas integrantes de la Comisión Permanente, cuando corresponde a ésta la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas.
- i) Se requieren la mitad más uno del número legal congresistas para la aprobación de leyes orgánicas y para la reconsideración de una autógrafa de ley aprobada por el Congreso y observada por el Poder Ejecutivo.
- j) Se requieren la mitad más uno del número legal congresistas para la reforma constitucional y su ratificación mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo se obtiene en

2 legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

- k) Se requieren la mitad más uno del número de los congresistas presentes en la sesión para la aprobación de la Ley de Presupuesto.

Además, toda proposición requiere de una segunda votación, salvo las resoluciones legislativas de aprobación de tratados, de aprobación de ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República, la Ley de Presupuesto, créditos suplementarios, las habilitaciones y transferencias de partidas y la Cuenta General de la República. La segunda votación debe efectuarse en un plazo no menor de 7 días calendario, posteriores a la primera votación.

El requisito de la doble votación puede ser dispensado si así lo acuerdan tres quintos de los miembros representados en la Junta de Portavoces o el Pleno, por mayoría simple.

Aprobado el dictamen en el Pleno, se redacta la autógrafa de ley, que es suscrita por el Presidente y uno de los Vicepresidentes del Congreso para su remisión al Poder Ejecutivo.

#### **2.4.6. Promulgación**

La autógrafa de ley es remitida al Presidente de la República, que tiene un plazo de quince días hábiles para:

- l) Promulgar la Ley y disponer su publicación; ó
- m) Observar la ley, en todo o en parte, devolviéndola al Congreso.

#### **2.4.7. Fe de erratas**

La fe de erratas es el mecanismo que permite introducir correcciones, de orden formal, en las leyes, y otras normas de menor jerarquía,



promulgadas y publicadas. En el Perú, la fe de erratas ha sido regulada por la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

Es importante destacar que la fe de erratas sólo procede en el caso de errores materiales. En estos casos, conforme lo dispone el artículo 8 de la referida ley, la rectificación por la vía de la fe de erratas, debe ser solicitada por el funcionario autorizado del órgano que expidió la norma. En el Parlamento Peruano dicho funcionario es el Oficial Mayor quien, por escrito, debe expresar claramente el error en que se ha incurrido y el texto rectificatorio.

El plazo para solicitar la fe de erratas es de ocho días útiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la ley que se busca rectificar. El plazo para publicar la fe de erratas es de dos días útiles, siguientes a la recepción de la solicitud de rectificación, bajo responsabilidad del director del diario oficial El Peruano, que es el órgano responsable de la publicación de las normas legales en el país.

### **3. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES**

#### **3.1. ESPECIALIDADES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

El Reglamento del Congreso Peruano no hace una distinción clara y expresa entre el procedimiento legislativo ordinario y los que pueden considerarse especiales. Sin embargo es evidente que se dan algunas especialidades en la tramitación de algunas leyes.

##### **3.1.1. Iniciativas legislativas ciudadanas**

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: Los promotores tienen el derecho de nombrar dos representantes para sustentar y defender la proposición en la o las comisiones dictaminadoras (artículo 14° de la Ley N° 26300);

Segundo: El Congreso tiene un plazo máximo de 120 días para pronunciarse por la aprobación o no aprobación de la iniciativa ciudadana (artículo 13° de la Ley N° 26300);

Tercero: Si la iniciativa ciudadana es rechazada por el Congreso o si la aprueba, pero los promotores consideran que se le han introducido modificaciones sustanciales que desvirtúan su finalidad, la proposición puede ser sometida a referéndum para consultar a la ciudadanía sobre su aprobación.

### 3.1.2. La Ley de Presupuesto

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: Realmente, se trata de tres proyectos de ley, presupuesto, equilibrio financiero y endeudamiento; sin embargo prácticamente se tramita como una sola.

Segundo: Tiene un plazo determinado para su presentación, el 30 de agosto de cada año, a más tardar (artículo 78° de la Constitución);

Tercero: Dentro de las 48 horas de recibidos los proyectos de ley, el Presidente del Congreso debe convocar a una sesión extraordinaria para que la sustentación de las proposiciones legislativas por parte del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas (literal c) del artículo 81° del Reglamento del Congreso);

Cuarto: Luego del debate, se dispone la publicación de los tres proyectos de ley en el diario oficial El Peruano;

Quinto: El debate del dictamen de la Comisión de Presupuesto en el Pleno, que supone un formato predeterminado por el reglamento del Congreso, se debe iniciar el 15 de noviembre;

Sexto: El plazo último para la aprobación del dictamen, es el 30 de noviembre de cada año (artículo 80° de la Constitución);

Sétimo: EL dictamen debe ser aprobado con una votación calificada, la mitad más uno de los congresistas presentes.

Octavo: Si la Ley de presupuesto no se aprueba en dicho plazo, el Poder Ejecutivo promulga su propio proyecto de ley, mediante decreto legislativo (artículo 80° de la Constitución).

### **3.1.3. Ley de la Cuenta General de la República**

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: Tiene un plazo determinado para su presentación, el 15 de noviembre de cada año, a más tardar (artículo 81° de la Constitución);

Segundo: La Comisión correspondiente debe dictaminar la Cuenta General, dentro de los 90 días siguientes a su presentación;

Tercero: El Pleno debe pronunciarse dentro de los 30 días siguientes;

Cuarto: El debate del dictamen de la Comisión de Presupuesto en el Pleno, que supone un formato predeterminado por el reglamento del Congreso, se debe iniciar el 15 de noviembre;

Quinto: Si la Cuenta General no se aprueba en dicho plazo, el Poder Ejecutivo promulga el dictamen de la Comisión, mediante decreto legislativo (artículo 80° de la Constitución).

### **3.1.4. Las leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas**

Cuáles son las especialidades que distingue a este procedimiento respecto del procedimiento ordinario.

Primero: La Constitución y el Reglamento del Congreso señalan que se tramitan como la Ley de Presupuesto. En la práctica la tramitación que siguen es la del procedimiento ordinario;

Segundo: En el receso parlamentario, la Comisión Permanente es competente para debatir y aprobar estas leyes sin necesidad de recibir delegación del Pleno. En estos casos la votación que se requiere para su aprobación es de tres quintos del número legal de los miembros de la Comisión Permanente.

El artículo 81° del Reglamento del Congreso, que establece “*reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley*” y que contiene las disposiciones que se han referido sobre las leyes de presupuesto, Cuenta General de la República y créditos suplementarios, habilitaciones y transferencia de partidas (no así de las iniciativas ciudadanas), incluye también: leyes orgánicas y leyes autoritativas de legislación delegada. Sin embargo estas dos clases de leyes siguen, en realidad un procedimiento ordinario.

### **3.2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

El artículo 206° de la Constitución y el literal a) del artículo 81° del Reglamento del Congreso establecen el mecanismo final para la resolución de los procedimientos de reforma constitucional. Hasta el momento de la votación, el procedimiento legislativo de reforma constitucional se comporta como un procedimiento ordinario. La diferencia con este es son fundamentalmente dos:

- a) La decisión respecto de la proposición legislativa tiene dos formas de resolverse:
  - a.1. Con el voto de la mayoría absoluta de Congresistas y una posterior ratificación mediante referéndum; o
  - a.2. Sin necesidad de referéndum, cuando la propuesta es aprobada con el voto de más de dos tercios del número legal de Congresistas, en dos legislaturas ordinarias y sucesivas.

- b) El Presidente de la República no está facultado para observar las leyes de Reforma Constitucional que apruebe el Congreso, con lo que sólo está en capacidad de promulgarla o abstenerse de hacerlo para que el Presidente del Congreso lo haga.

### 3.3 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE RECONSIDERACIÓN

Una vez aprobada la Ley por el Congreso, ésta se remite al Presidente de la República que tiene 15 días útiles días para observar o promulgar la referida ley.

Este plazo se computa desde el día siguiente a la fecha de recepción de la autógrafa por la oficina pertinente de Palacio de Gobierno.

En el caso que el Presidente de la República decida formular observaciones a la Ley remitida por el Congreso, éstas se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada, conforme lo establece el artículo 79° del Reglamento del Congreso, en su párrafo tercero.

La tramitación de las observaciones es similar al procedimiento legislativo ordinario, con una importante distinción. El documento que evalúa la Comisión no es, formalmente, un proyecto de ley, es una ley aprobada por el Congreso.

El trabajo de la Comisión en estos casos radica, fundamentalmente, en la evaluación de las observaciones formuladas a la luz del texto normativo aprobado por el Congreso. Las conclusiones a las que se pueden arribar se exponen a continuación<sup>291</sup>.

#### 3.3.1. Allanamiento

Se produce cuando la Comisión decide aceptar íntegramente las observaciones que ha formulado el Presidente de la República; lo cual implica modificar la autógrafa de ley para incorporar o eliminar los aspectos observados. Ello implica, asimismo no introducir ningún tipo de modificación en los dispositivos normativos que no han sido materia de observación.

---

291 Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003.

### 3.3.2. Insistencia

Ocurre cuando la Comisión decide no aceptar una o más observaciones formuladas por el Presidente de la República y, por consiguiente, insistir en todo o en parte respecto del texto originario de la autógrafa observada. En este sentido, la insistencia se produce cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Presidente de la República, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

### 3.3.3. Nuevo proyecto

Se presenta cuando la Comisión decide, independientemente de la posición tomada frente a las observaciones, incorpora, modificar o retirar disposiciones de la autógrafa de ley.

El dictamen recaído en la autógrafa de ley observada requiere, para su aprobación, el voto de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso (61 congresistas), conforme a las disposiciones del artículo 108° de la Constitución. Sin embargo, en la práctica, esta votación calificada se aplica sólo a la insistencia. En el caso de los allanamiento, se ha interpretado que, al aceptar el Congreso las observaciones del Poder Ejecutivo, y habiendo coincidencia entre ambos Poderes del Estado, no existe una “*reconsideración*” propiamente dicha, en los términos expresados en el referido artículo constitucional y, por tanto, la votación para la aprobación de éstas es la de mayoría simple.

Tanto la ley aprobada por insistencia como la aprobada por allanamiento no requieren de segunda votación y su promulgación corresponde al Presidente del Congreso.

Cuando la Comisión opta por modificar el texto legal de la autógrafa de ley observada que no han sido cuestionadas, la votación que se requiere en el Pleno para su aprobación es de mayoría simple. Aprobado dicho texto, éste debe remitirse al Poder Ejecutivo para que se pronuncie nuevamente, esta vez sobre los aspectos no observados de la autógrafa que han sido modificados; por consiguiente, el Presidente de la República puede formular nuevas observaciones.

### 3.4. PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS

Los procedimientos abreviados se producen siempre que se reduzcan etapas o se reduzcan plazos del procedimiento legislativo independientemente de si éste es ordinario o especial.

En el caso español, por ejemplo, son procedimientos abreviados por reducción de etapas, el procedimiento de lectura única (artículo 150° del Reglamento del Congreso de los Diputados) y el procedimiento descentralizado, también conocido como competencia legislativa plena de las Comisiones (artículos 148° y 149°). Procedimiento abreviado por reducción de plazos, es el procedimiento de urgencia (artículos 93° y 94°).

En el procedimiento legislativo peruano, se presentan procedimientos abreviados por reducción de etapas:

- a) Cuando los proyectos de ley o resolución legislativa son dispensados de ser dictaminados en Comisión (numeral 2 del artículo 31°-A y artículos 73° y 78° del Reglamento del Congreso);
- b) Cuando los proyectos de ley o resolución legislativa son dispensados de ser publicados (numeral 2 del artículo 31°-A y artículos 73° y 78° del Reglamento del Congreso);
- c) Cuando los dictámenes no se debaten en el Pleno, sino que, por el contrario, son puestos al voto inmediatamente después de ser sustentados (literal b) del artículo 55°); y,
- d) Cuando los dictámenes que requieren una segunda votación, son exonerados de ésta (artículo 73° del Reglamento del Congreso).

Se presentan procedimientos abreviados por reducción de plazos, cuando los se acuerda exonerar de los días que restan para que un dictamen cumpla con los siete días que requiere estar publicado en el Portal del Congreso, antes de ser sometido a debate en el Pleno (numeral 2 del artículo 31°-A y artículo 73° del Reglamento del Congreso).

**BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO CUARTO**

AMESTOY, Juan Luis

1990 «Información y consultoría técnica en el Proceso Legislativo», *Revista de Derecho Parlamentario*, núm. 2.

ARAGÓN REYES

1986 «La iniciativa legislativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.

ARTEAGA NAVA, Elisur

1988 «El Proceso Legislativo», *Anuario Jurídico*.  
<[www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/28/cnt/cnt3.pdf)>.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1998 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Segunda edición. México, D.F.-México.

CABADA HUERTA, Marineyla

2007 «La facultad de iniciativa legislativa», *Quórum Legislativo*, núm. 89.

CABANELLAS, Guillermo

1996 *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Heliasta. Veinticuatroava edición. Buenos Aires-Argentina.

CARNOTA, Walter y Patricio A. MARANIELLO

2005 «Responsabilidad de los Asesores Técnicos en el proceso de elaboración de normas legales», *Revista de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. VIII.

CORONA FERRERO, Jesús María

1997 «El derecho de petición ante el Parlamento: Proceso Normativo», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3.

CHELI, Enzo y Paolo CARETT

1986 «El Proceso Legislativo en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.



DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José

- 2003 «Un Aspecto Toral del Proceso Legislativo: Los Plazos de Presentación de Dictámenes de Comisiones Legislativas al Pleno, en Argentina, Chile y los Estados Unidos de América, como Marco de Referencia para una Reforma del Tema en México», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 106.

DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis

- 1994 «Calificación y admisión a trámite de iniciativas legislativas», en: *El Procedimiento Legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid-España.
- 1992 *Diccionario de la Lengua Española*. Espasa Calpe. Segunda edición Madrid-España.
- 1998 *Diccionario Jurídico Espasa*. Espasa. Madrid-España.

DÍAZ ALFARO, Salomón

- 1992 «Parlamentarismo y comisiones parlamentarias», en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. D.F.-México.

ELICE NAVARRO, José

- 2008 «El procedimiento legislativo y la Técnica Legislativa en el Perú», en *Técnica Legislativa. Selección de Textos*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-Perú.
- 1980 *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Driskill. Buenos Aires-Argentina.

FERAUD, Aura

- 2004 «La investigación aplicada en el proceso de formación de la ley», *Asamblea Legislativa*, año 3, núm. 6.

FLORES POLO, Pedro

- 1987 *Diccionario de Términos Jurídico*. Marsol. Segunda edición. Lima-Perú.

FORNO FLÓREZ, Giovanni

2012 *Manual de Comisiones*. Congreso de la República. Segunda edición. Lima-Perú.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad

2005 «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: Regulación, fases y tipos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16.

GARCÍA MONTERO, Mercedes

2004 «El procedimiento legislativo en América Latina», *América Latina Hoy*, vol. 38.

LAPORTA, Francisco J.

2003 «Teoría y Realidad de la Legislación: Una introducción General», en *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*. Colegio Libre de Méritos, Madrid-España.

MALATESTA REYES, Rosa y Daniel HERNÁNDEZ NIETO

1997 *Diccionario de Términos Jurídicos*. Editorial Mantaro. Lima-Perú.

MENY, Yves

1986 «El Proceso Legislativo en Francia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16.

RODRÍGUEZ, Reyes

2006 «El Proceso de Producción Legislativa», *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 13.

SANTOS, Fabiano

2006 «Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño», *Política*, vol. 47.

# Parte V



## ESTATUTO PARLAMENTARIO: RESTRICCIONES Y PRERROGATIVAS



**YIMY REYNAGA ALVARADO**  
*Especialista parlamentario del  
 Congreso de la República del Perú*

**SUMARIO:**

---

1. Introducción.- 2. Estatuto parlamentario: restricciones.- 2.1. Irrenunciabilidad del mandato.- 2.2. Incompatibilidades.- 2.3. Prohibiciones.- 3. Estatuto parlamentario: prerrogativas.- 3.1. Mandato no imperativo.- 3.2. Inviolabilidad de voto y opinión.- 3.3. Inmunidad de arresto y proceso.- Conclusiones.- Bibliografía del capítulo.

## 1. INTRODUCCIÓN

Para entender con claridad los conceptos a desarrollar es necesario comprender dos aspectos sobre la naturaleza de la representación política: primero, como una función muy particular que recae en un individuo por diversos motivos, como la elección popular, la designación política, la herencia, etcétera; y segundo, por el contexto histórico en que nace la institución de la representación política con un conjunto de prerrogativas, excepciones y condiciones particulares que rodean como un halo al ejercicio de la función del representante.

La función de representación es la que hace posible el cumplimiento de las demás funciones del representante (nótese que se no usa el término legislador porque esta pone énfasis en la función legislativa, en detrimento de las demás funciones), lo dice Francisco Berlín Valenzuela.<sup>292</sup> «Entre las funciones parlamentarias la

---

292 Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. FCE. México D.F. 1993, p. 130.

representativa es primordial, ya que entre las variadas actividades del parlamento ésta es una constante sobre la que encuentran su base las demás» y lo hace en una condición muy particular,<sup>293</sup> es decir, representando a un sector de la población o electorado, elegidos a través de procedimientos electorales destinados a reproducir las características sociales, políticas, geográficas y democráticas de un país, cuya agregación o sumatoria en un colectivo colegiado hace posible la representación de un ente mayor, con sus características más generales, a las que se puede llamar académicamente como comunidad política o país o jurídicamente como nación o república. Sólo la agregación colectiva puede garantizar esta condición de representatividad de nación, pueblo u otro similar.

Así lo reconoce la Constitución Política del Perú en su artículo 93, que dice que «Los congresistas representan a la nación [...]», que, a su vez, es recogido por el Reglamento del Congreso del Perú en el artículo 2, cuando señala que «El Congreso de la República es el órgano representativo de la nación, [...]». En igual sentido lo hace la Constitución Española<sup>294</sup> y su reglamento.

De dicha condición se derivan dos situaciones particulares. La primera, que le otorga al parlamento o Congreso una condición excepcional, única, exclusiva y excluyente como titular de la representación nacional, [...] en merito a ello es que se le reconocieron determinadas funciones como, la titularidad en la producción de leyes y el control de toda norma que tenga dicho rango, el control político del ejecutivo, de las autoridades de los gobiernos subnacionales (regionales, locales), la fiscalización de la administración pública en general, entre otras funciones menos difundidas, pero no menos importantes. En merito a ello se le reconoce determinadas prerrogativas que garantizan la independencia y la autonomía de las cámaras, que Loewenstein<sup>295</sup> denomina «independencia funcional», como la autonomía normativa, la autonomía administrativa y autonomía presupuestaria y la inviolabilidad de la sede parlamentaria o como las denomina Santaolalla «prerrogativas parlamentarias» *que se concretan en la autonomía reglamentaria, de*

---

293 Usa el término representatividad en el sentido de representación. Se colige por lo asociación que hace con la «función pública de integración de intereses» que hace en la página 133. Op. cit.

294 Artículo 66. 1. Las Cortes Generales representan al pueblo Español y están formados por el Congreso de los Diputados y el Senado.

295 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona 1964, p. 243.

*gobierno interno, presupuestaria y de organización y administración,*<sup>296</sup> que por cierto no son absolutas, ya que no implica el aislamiento y la construcción de barreras infranqueables con las otras instituciones del Estado, ya que se materializan balances y contrapesos que atenúan esta concepción a fin de garantizar los principios de la democracia y los derechos fundamentales de la persona. En este sentido, cada vez es más frecuente el control jurisdiccional de los actos del Parlamento y el control de la constitucionalidad de las leyes que aprueba, entre otros. Estas prerrogativas no son materia de desarrollo en este módulo.

La siguiente condición recae en los miembros que desempeñan funciones en el Parlamento, ya que es a través de sus miembros que cobra vida una institución. Cabe anotar que no se refiere a la condición personal de quienes actúan como representantes, sino al conjunto de pautas de comportamientos contemplados, repetitivos, valorados y regulados por las normas internas de cada Parlamento para el cumplimiento de las funciones, a través de los individuos (ciudadanos) que resulten elegidos en la condición de representantes.

Segundo: acudiendo a desarrollar el contexto histórico a través del cual se construye el poder parlamentario, comenzaré por señalar que se trata de un largo proceso histórico que tiene dos escenarios y dos momentos: uno en Inglaterra, cuna del parlamentarismo, en el *ancient régime* tratado por Pellet Lastra<sup>297</sup>; y otro en el Estado liberal y constitucional que emergió en la Francia revolucionaria.

En el antiguo régimen comienza el 15 de junio de 1215 cuando el rey Juan «sin tierra» firma lo que comúnmente se conoce como «La Carta Magna», que reconoce al Consejo del Reino, una suerte de primera representación política, con atribuciones para aprobar las «ayudas financieras que requiera el rey», a ellos y a los hombres libres se les concede el derecho de peticionar al rey. En 1340 los comunes comenzaron la práctica de condicionar la concesión de recursos financieros a las atenciones de sus peticiones. Posteriormente las peticiones se fueron convirtiendo en *Bills (leyes)* que requerían el asentimiento del rey, y que luego incorporó la figura de su lectura en presencia de los comunes, antes de su incorporación en la legislación y sellado. En 1414 lograron que los *bill* votados

296 Santaolalla López, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Dykinson S.L. Madrid, 2013, p. 77.

297 Pellet Lastra, Arturo. *El Poder Parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1995.

por los comunes no sufrieran adiciones o supresiones sin su consentimiento. En 1543 se impuso la inmunidad de arresto (*freedom of arrest*) que preservaba la libertad física y ambulatoria de los diputados durante el periodo de sesiones. En 1689 se consagró definitivamente que la «libertad para hablar y debatir los procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada o cuestionada en ninguna corte o lugar fuera del parlamento». Desde entonces el Parlamento inglés no ha parado hasta convertirse en fuente para la teoría de la soberanía que se basó en la supremacía parlamentaria y, por ende, del Pueblo (*Parliament act de 1689 y la Act of settlement 1701*).

A manera de conclusión de este periodo, podemos señalar que la aparición del Parlamento y la figura del representante surgen de la relación antagónica entre el poder absoluto del soberano y la población en la figura de los nobles, clérigos, burgueses y militares. Significó un largo proceso de arrancamiento de concesiones y reconocimientos progresivos de la institución parlamentaria, primero intermitente y fuera del Estado, luego en el Estado para finalmente constituirse en la fuente del Estado. A ello acompañó el alambicado proceso de definición de figura del representante político, sus funciones, privilegios y prerrogativas cuyos propósitos se orientaban básicamente a protegerlo del poder absoluto del rey, para que no pueda ser avasallado, menoscabado, perseguido, agredido por el poder de éste, ya sea por su condición o sus opiniones, en el ejercicio de sus funciones durante las sesiones del Parlamento.

El segundo momento es señalado por Manuel Abellan,<sup>298</sup> para quien el origen moderno de las garantías parlamentarias tuvo lugar en Francia en 1789, en cuyo contexto ideológico, político y jurídico se da la dualidad del Antiguo Régimen y sus instituciones (Estados Generales) con los representantes revolucionarios y las nuevas instituciones surgidas, donde el nuevo parlamento revolucionario (Asamblea Nacional) requería de nuevas bases de sustento ideológico y doctrinario para construir su legitimidad —crea la ficción jurídica de nación como fuente de soberanía— y así enfrentar a los viejos e históricos poderes ejecutivo y judicial que emanaban directamente del Rey. De esta manera su independencia, la inviolabilidad y la inmunidad se justificaban para proteger a los parlamentarios de persecuciones arbitrarias del poder ejecutivo o de los tribunales.

---

298 Manuel Abellan, Ángel. *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*, Tecnos. Madrid, 1992, p. 17.



Son hechos y circunstancias que hacen que la actividad de representación política sea particularmente distinta a las otras funciones públicas que se desempeñan y cuyo decantamiento ha sido producto de un lento proceso de ensayo y error a lo largo de la historia. En tal sentido, en las próximas líneas se intentará explicar la naturaleza de las instituciones propias que conforman este estatuto y sus hitos en su proceso de institucionalización histórica.

## 1. ESTATUTO PARLAMENTARIO: RESTRICCIONES

El estatuto parlamentario se refiere a la situación funcional del integrante de cada cámara, compuesta por requisitos, prerrogativas y deberes, la cual comienza a regir desde el momento de su elección, incluso antes. Estos aspectos que se han ido complejizando y ampliando progresivamente, como sus incompatibilidades, inelegibilidades, derechos y deberes, asignación económica y otras facilidades para el desempeño del cargo.

César Delgado-Guembes<sup>299</sup> lo define como:

*Las reglas especiales que enmarcan el desempeño de los congresistas. La especialidad se define como un régimen distinto al que la Constitución y la legislación general establecen para cualquier ciudadano. Su carácter es excepcional. Sólo restrictivamente alcanza a quienes desempeñan la función parlamentaria. Son normas que cuya finalidad es facilitar el cumplimiento de una misión que las disposiciones de derecho común no estarían en condiciones de asegurar eficientemente:*

Las instituciones que componen el estatuto, como se pudo apreciar, son varias; sin embargo, existe un conjunto de ellas que son más importantes que otras y que podemos clasificarlos en dos grandes grupos: el primer grupo considerado como restricciones, donde contemplamos a la irrenunciabilidad del mandato, las incompatibilidades y las prohibiciones; y el segundo grupo referido a las prerrogativas donde ubicaremos el mandato no imperativo, la inviolabilidad del voto y opinión y la inmunidad de arresto y proceso.

---

299 Delgado-Guembes, César. *Para la Representación de la República*. Fondo Editorial del Congreso. Lima, 2011, p. 314.

## 2.1. IRRENUNCIABILIDAD DEL MANDATO

Comencemos por entender en qué consiste la renunciabilidad del mandato parlamentario. Al respecto, el *Diccionario universal de términos parlamentarios*<sup>300</sup> nos dice:

*La voz renuncia proviene del latín renuntiare, se entiende como la acción de renunciar. Hacer dejación voluntaria, dimisión o apartamiento de una cosa que se tiene, o del derecho y acción que se puede tener. Encuentra su significado en inglés en la palabra, resign; en francés, renoncer, en alemán, verzicht, en italiano, rinunziare y en portugués, renúncia.*

Por oposición, la irrenunciabilidad supondría lo contrario, es decir la «amovilidad» del cargo o la irrenunciabilidad del cargo, y más que una prerrogativa puede considerarse como una antigua salvaguarda,<sup>301</sup> que en algunos ordenamientos aún mantiene plena vigencia, como es en el caso del Parlamento peruano, que dispone el carácter total y absoluto de la irrenunciabilidad.

El artículo 95 de la Constitución Política del Perú dice expresamente que «El mandato legislativo es irrenunciable [...]» —que más propiamente debería referirse al mandato parlamentario o representativo—, lo que implica en buena cuenta que el congresista no puede desligarse unilateralmente de su condición, el que le fuere impuesto por la voluntad popular por cinco años.

El artículo 15 del Reglamento del Congreso peruano es más específico al mencionar que «el cargo de Congresista es irrenunciable» y que «sólo vaca por muerte, inhabilitación física o mental permanente que impida ejercer la función y por inhabilitación superior al período parlamentario o destitución en aplicación de lo que establece el artículo 100 de la Constitución Política».

La lógica de tal condición se desprende del pasado abrupto que tuvo la consolidación de la función del representante que constantemente podía ser asediado y obligado a renunciar por sus detractores o enemigos políticos desde las esferas de poderes paralelos o incluso desde el económico o militar.

---

300 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador) *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1998, pp. 598-599.

301 Planas Pedro, T. I., p. 242.

Actualmente «se sostiene que la irrenunciabilidad protege el ejercicio de la función parlamentaria respecto de enemistades con motivación política, y a situaciones en las que la presión, amenazas o disciplina partidaria conduzcan a representantes a preferir la renuncia».<sup>302</sup>

Lo cierto es que se trata de una función que trasciende la individualidad de quien lo ejerce, ya que se realiza en virtud de la representación de un colectivo mayor, cuando menos electorado, y, por consiguiente, no podría estar sujeto a las vicisitudes particulares de quien cumple el mandato parlamentario, «se trata de una función estatal cuyo cumplimiento es exigible, independientemente del proyecto de vida o del sólo ámbito de la ventaja o desventaja privada para quien opta por ofrecer su disponibilidad para el desempeño de una función representativa por cuenta de la República».<sup>303</sup>

Por lo general, en los países latinoamericanos su tradición constitucional y sus constituciones no permiten la renuncia de los representantes (congresistas, diputados o senadores; un caso particular a citar es Bolivia, cuya Constitución permite la renuncia de representar a la comunidad que lo eligió (artículo 157).<sup>304</sup>

Sin embargo, cabe anotar que ya no es la norma y tampoco lo fue, pues un número cada vez mayor de países exige establecer el derecho a renuncia al cargo, como sucede con casi todos los cargos públicos, incluso la primera magistratura. Hoy, es así que en muchos parlamentos se reconoce el derecho a la renunciabilidad del cargo como garantía del derecho fundamental a la propia libertad del individuo, que puede ser admitida expeditivamente con la sola expresión de la voluntad del congresista renunciante.

A manera de ejemplo, citamos el caso del Parlamento inglés, recogido por el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, en el que se indica el procedimiento para la renuncia del congresista.

---

302 Delgado-Guembes, César. Op. cit., p. 336.

303 Delgado-Guembes, César. Op. cit., p. 338.

304 Artículo 157. El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento.

*Si un miembro de la Cámara de los Lores o de los Comunes desea renunciar, debe entregar de propia mano y discretamente el escrito de renuncia al Presidente de la Cámara. No debe ser mencionado el motivo y si lo menciona puede ser ignorado por el Presidente del órgano. El Presidente sólo aceptará la renuncia de uno de los miembros si ésta es voluntaria y genuina. La Cámara informará al miembro de la aceptación de su dimisión tan pronto como pueda hacerlo, y si la Cámara no está en sesiones, le informará inmediatamente después de que éstas se reanuden; la notificación de la renuncia publicada en la Gaceta y el envío de una copia a la Comisión Electoral, puede ser otra forma de realizar la dimisión, siempre y cuando la haya recibido el Secretario de la Cámara de los Comunes en la fecha de renuncia mencionada en la carta; si la carta no estuviere fechada, se tendrá por fecha el día en que sea recibida en la Secretaría de la Cámara. La renuncia se puede retirar siempre que se haga antes de que sea aceptada por el Presidente de la Cámara.<sup>305</sup>*

Igualmente, tenemos el caso de la Primera Cámara Holandesa (artículo 10 RPCH), donde basta la sola expresión de voluntad de renuncia escrita por parte del representante dirigido a su Presidente. En el Senado irlandés, el renunciante notifica por escrito al Presidente, quien lo debe anunciar ante el Pleno para que surta efecto. En España, el diputado pierde su condición de tal por renuncia ante la Mesa del Congreso (artículo 22 numeral 4 del RCD); de igual manera sucede en el Senado (artículo 18 numeral g del RS).

El caso de México es particular ya que permite una forma de renuncia indirecta, no obstante que los diputados y senadores propietarios o suplentes en ejercicio no pueden renunciar al mandato constitucional que les fue conferido como candidatos, ni la investidura otorgada por el Colegio Electoral y la propia Cámara a la que pertenezcan; sin embargo, el artículo 63, párrafo segundo, de su Constitución Política señala que los diputados y senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes.

---

305 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador) 1998. Op. cit., p. 434.

Aunque no es una renuncia formal, sí lo es a la figura representativa que implica la diputación. Un caso similar es lo que ocurre en Colombia, donde el congresista pierde la condición de tal si este no asistió a seis reuniones plenarias en un periodo de sesiones (artículo 183 de CP).<sup>306</sup>

## 2.2. INCOMPATIBILIDADES

Las incompatibilidades son definidas por Fernando Santaolalla como «el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ostentar durante el ejercicio del mandato representativo» y que tienen como finalidad «la independencia de los parlamentarios en relación a otros poderes del Estado y a concretas fuerzas políticas y sociales, en modo a asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones puestas en sus manos».<sup>307</sup>

Cabe hacer la distinción de la incompatibilidad con la inelegibilidad, esta última tiene que ver con un impedimento o prohibición para postular, puede recaer en una persona o en un cargo. El mismo autor señala que buscan eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral, por ello son aplicables desde que comienza hasta que termina un proceso electoral. La condición de inelegibilidad sólo puede ser afectada por la Constitución, incluso teniendo como límites los principios básicos de la democracia, así como los derechos fundamentales de la persona, habida cuenta de que en principio todo ciudadano puede elegir y ser elegido como condición *sine qua non* de la democracia.

En cambio, las incompatibilidades «comienzan a ser observables desde que se constituye la Cámara o toma posesión el parlamentario o durante todo el tiempo que dura su mandato»<sup>308</sup> y obliga a quien resulte electo a optar por uno de ellos, y como en el Perú el cargo es irrenunciable necesariamente el representante electo deberá renunciar a los otros cargos que ostentaba anteriormente.

---

306 ARTÍCULO 183. Los congresistas perderán su investidura: 1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses. 2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

307 Santaolalla López, Fernando. Op. cit., p. 129.

308 Santaolalla López, Fernando. Op. cit., p. 130.

### 2.1.1. Tipos de incompatibilidades

Siguiendo a Santaolalla, este señala dos tipos de incompatibilidades, las públicas y las privadas. **Las primeras** se refieren a los cargos o funciones que actúan como causas de inelegibilidad hasta el momento de las elecciones y después como incompatibilidades. El objetivo de este tipo de incompatibilidades es evitar la acumulación de cargos, salvo excepciones expresamente señaladas en la normatividad, y la afectación múltiple a los presupuestos públicos por concepto de retribuciones.

**Las incompatibilidades privadas** se refieren al conjunto de actividades privadas, puesto que el parlamentario no puede desempeñar, tanto en la gestión, defensa o asesoramiento de administraciones de la actividad privada, como contratista o fiador de obras o servicios públicos, consejero administrador, director general o gerente.

La Constitución Política del Perú, en el artículo 92, señala las incompatibilidades con el cargo de congresista:

*Artículo 92 La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.*

*El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.*

*La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.*

*La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por*

*la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones*

El Reglamento del Congreso lo recoge en casi los mismos términos, consignándolos en los artículos 18 y 19.<sup>309</sup>

A ello hay que sumarle las inelegibilidades, que eventualmente pueden convertirse en incompatibilidades cuando los parlamentarios se ven tentados a detentar cargos adicionales a su condición de congresistas electos.

De un somero análisis se desprende un régimen de incompatibilidades relativas debido a que, por una lado, acota la exclusividad de la función del representante a los horarios de funcionamiento del Congreso, que puede entenderse restrictivamente a las sesiones congresales o extensivamente al horario público de oficina; y, por el otro, se pone énfasis en las actividades privadas que tengan relación directa o indirecta con el Estado, sin ponderar que además el objetivo de estas incompatibilidades es evitar que el representante se distraiga o invierta su tiempo en actividades ajenas al mandato representativo. Santaolalla señala que en el caso español las únicas actividades privadas que están exceptuadas de las incompatibilidades son tres: a) La mera administración del patrimonio personal o familiar; b) la producción o creación literaria, científica, artística, o técnica, así como las publicaciones derivadas de ella; y c) las actividades privadas autorizadas por la comisión respectiva de cada cámara previa petición expresa de los interesados.

---

309 Artículo 18. La función de Congresista es de tiempo completo. Comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario, eventualmente, la asunción de algún cargo en la Mesa Directiva o en el Consejo Directivo del Congreso. y Artículo 19. El cargo de Congresista es incompatible: a) Con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional. b) Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas o prestan servicios públicos. c) Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas o de instituciones privadas que, durante su mandato parlamentario, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema bancario, financiero y de seguros supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

### 2.3. PROHIBICIONES

Una prohibición es el impedimento que existe de hacer, tocar o usar algo. En el Derecho Parlamentario, y en general en el Derecho, tales vetos están respaldados en una norma y su transgresión implica la inmediata corrección, resarcimiento o inclusive puede acarrear una sanción,

Las prohibiciones parlamentarias en el Perú están reguladas fundamentalmente en el artículo 20 del Reglamento del Congreso y tiene su antecedente en el artículo 92 de la CP antes citada, que dice:

*Artículo 20. Durante el ejercicio del mandato parlamentario, los Congresistas están prohibidos:*

*De desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.*

*De adquirir acciones o aceptar cargos o representaciones en las empresas señaladas en los incisos b) y c) del artículo 19 precedente.*

*De intervenir en favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial.*

*De integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, Comisión de Ética Parlamentaria y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Comisión Permanente, así como otras Comisiones Ordinarias que actúen en ejercicio de su función fiscalizadora, cuando se encuentren comprendidos en procesos penales dolosos en los cuales la Corte Suprema de Justicia de la República ha solicitado el levantamiento de su inmunidad parlamentaria. En dicho supuesto, el Parlamentario presenta su inhibición ante la Comisión correspondiente.*

*En el caso de las Comisiones Ordinarias, distintas a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, la ausencia por inhibición de los Congresistas titulares será considerada como licencia para efecto de la referida investigación o fiscalización, la misma que no se hará extensiva para otros temas o asuntos a cargo de dicha Comisión Ordinaria, casos en los que seguirá participando como miembro titular.*



En el caso de Colombia, su Constitución, además de señalarles limitaciones a los representantes, dedica un artículo para indicar prohibiciones expresas al Congreso como institución, que amplían notablemente la esfera de prohibiciones que tienen los representantes (artículo 136 CP).<sup>310</sup>

Otro país que señala con especial detalle un conjunto de prohibiciones al mandato representativo es Ecuador, cuyo incumplimiento podría desencadenar la pérdida del mandato (artículo 155).<sup>311</sup>

### 3. ESTATUTO PARLAMENTARIO: PRERROGATIVAS

Las prerrogativas hacen referencia al conjunto de garantías destinadas a asegurar el libre y eficaz funcionamiento de las cámaras. Entre los más importantes están las prerrogativas del mandato no imperativo, la inviolabilidad del voto y opinión, así como la inmunidad de arresto y proceso.

Antes de continuar con el desarrollo de cada uno de ellos, conviene aclarar una usual confusión o uso indistinto por algunos académicos entre prerrogativas y privilegios para referirse al estatuto parlamentario. Alfonso Fernández-Miranda,<sup>312</sup>

---

310 Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. 2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado. 3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales. 4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente. 5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas. 6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.

311 Artículo. 135.- Los diputados actuarán con sentido nacional y serán responsables políticamente ante la sociedad, del cumplimiento de los deberes propios de su investidura. La dignidad de diputado implicará el ejercicio de una función pública. Los diputados, mientras actúen como tales, no podrán desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueren incompatibles con la diputación. Podrán desempeñar la docencia universitaria si su horario lo permite. Prohibese a los diputados ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo del Congreso Nacional. Igualmente les estará prohibido gestionar nombramientos de cargos públicos. No podrán percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los de diputado, ni integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado. Los diputados que, luego de haber sido elegidos, acepten nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de la Función Ejecutiva, perderán su calidad de tales.

312 Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», Revista de Estudios Políticos, N.º 215, 1977, p. 212.

utilizando algunos autores como Fábregas y Zangara, resume la diferencia entre ambos términos así:

*Ya nuestros diputados del siglo XX se preocuparon de establecer la diferencia entre el privilegio y la prerrogativa, señalando que aquel se otorgaba en beneficio de la persona y ésta en beneficio de la función. En la misma idea abunda algún sector de nuestra doctrina; así Fábregas definió el privilegio como una excepción graciosa y gratuita de las disposiciones de una ley, y la prerrogativa como una situación o atribución especial reconocida como necesaria para el cumplimiento de una función.*

*[...] La prerrogativa es un conjunto de derogaciones del derecho común en beneficio de la institución parlamentaria o de ésta a través de sus miembros. Desde este punto de vista la esencia de las prerrogativas radica en ser un elemento de garantía de una función constitucional que sirve un interés del Ordenamiento jurídico. Los privilegios sin embargo se refieren a esferas jurídicas particulares, no al fin de un interés constitucional general, sino para posiciones de ventaja de los particulares, fuera de toda exigencia del sistema constitucional.*

### 3.1. MANDATO NO IMPERATIVO

Para entender la naturaleza del mandato no imperativo es preciso desarrollar claramente la naturaleza del mandato parlamentario, para ello volvemos a reiterar que esta institución se viene diseñando desde hace unos buenos siglos, tal como se propuso en la introducción. Durante ese largo proceso se pueden evidenciar al menos tres etapas, marcadamente distintas por el contenido del mandato: la primera etapa, del mandato no imperativo; la segunda etapa, del mandato no imperativo; y la tercera etapa, del mandato no imperativo «responsable», mientras que la finalidad del mandato parlamentario se mantenía y que es fuente de su denominación en sí misma, que es el ejercicio de la representación política.

Recurriendo nuevamente al *Diccionario universal de términos parlamentarios*, este nos dice lo siguiente sobre el mandato parlamentario:<sup>313</sup> «Bajo esta denominación suele llamársele a la representación política de los legisladores; en el entendido, que están cumpliendo con el mandato de los electores, al representarlos en el parlamento [...]».

---

313 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). Op. cit., pp. 433-434.

Cuando hablamos de la naturaleza del mandato, podemos decir que nos referimos a la naturaleza de la representación política; y representación se entiende como: «En primera instancia, el significado originario de la «representación como la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses» Sartori (1998);<sup>314</sup> y de representación política, cuando las acciones del representante se orientan directa o indirectamente a la fijación de metas colectivas de una comunidad política y a la asignación autoritaria de valores, y está asociada «con los ordenamientos institucionales que pretenden asegurar que el «el representante» participa en cualquiera que sea la autoridad que esta empuñando en nombre de aquellos, que representa de tal forma que uno pueda decir que actuaba «en lugar en lugar de ellos» o «como ellos habrían actuado si hubiesen podido participar por sí mismos».<sup>315</sup>

No obstante la simpleza del concepto, existe un debate sobre la naturaleza del representado, es decir, si a través de la representación se actúa en virtud de alguien o algo. ¿A quién o a qué se representa? Sobre el punto existen puntos de vista divergentes. De hecho, el mismo diccionario lo pone en los siguientes términos: «Diversos autores han expresado su opinión al respecto, existiendo una disyuntiva: los legisladores son representantes de la nación o representan a una demarcación territorial determinada, en donde los electores son los mandantes y ellos, los mandatarios».<sup>316</sup>

Lo cierto es que dichas posiciones no pueden resolverse si se intentan explicarse en un tiempo determinado (síncrona), sino atendiendo a los tiempos en los que le tocó tener vigencia a las formas de representación política (asíncrona, en forma secuencial), puesto que cada época le proporcionó un paradigma social, un marco ideológico peculiar y un contexto político y social diferente.

### 3.1.1. La etapa del mandato imperativo —*Ancien Régime*—

La idea y noción del *mandato parlamentario* la encontramos en la alta Edad Media, donde las cuestiones políticas se encontraban vinculadas

314 Sartori, Giovanni. «*En defensa de la Representación Política*». Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados de España, con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, el 9 de diciembre de 1998. Revista Claves de la Razón Práctica N.º 91

315 Friedrich, Carl J. «*Representación and Constitucional Reform*», en *Western Political Quarterly* I (junio, 1848) p. 127.

316 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). Op. cit., pp. 433-434

al elemento patrimonial (feudalismo), de ahí su encuadramiento a los esquemas del derecho privado; por ello, en sus orígenes la representación política se explica en razón de la concepción de la representación del derecho civil, que es la figura del mandato.

Sartori<sup>317</sup> lo describe así:

*Los parlamentos medievales no tomaban parte en el Gobierno: eran organismos externos sin voz en el ejercicio efectivo del poder. Y tampoco eran órganos electivos: su carácter representativo era fruto de la estructura corporativa de la sociedad medieval. Por tanto, ¿de dónde salía el poder que final y gradualmente consiguieron? Simplemente, del dinero. Los reyes necesitaban dinero para sus ejércitos (y para mantenerse en el poder), para lo cual convocaban periódicamente a los organismos de los «estamentos» con el fin de solicitar su ayuda en la exacción de recursos. Y los parlamentos pre modernos descubrieron poco a poco que podían negociar la concesión de estos recursos a cambio de concesiones políticas. El punto de inflexión de este desarrollo lento y discontinuo se produjo en Inglaterra con la afirmación del principio del «Rey en Parlamento» hacia finales del siglo XVIII. Con arreglo a este principio, el poder ejecutivo sigue siendo una prerrogativa real, pero los ingresos han de votarse en Parlamento y las leyes sólo pueden aprobarse con el consentimiento de los Lores y los Comunes. La fórmula declara que se aprueba la ley «por indicación y con el consentimiento del Rey, los Lores y los Comunes reunidos en el Parlamento y bajo su autoridad».*

*El Estado no es ya el Rey por sí sólo, sino el Rey en Parlamento, lo que supone que el Parlamento se incorpora al Estado. Y a medida que los parlamentos van salvando el puente entre la sociedad y el Estado, entre transmitir exigencias (desde fuera) y tramitar exigencias (desde dentro), van adquiriendo un nuevo papel. Siguen hablando en nombre del pueblo pero han de hacerlo también en nombre del Estado; representan al pueblo pero deben también gobernar sobre el pueblo. En resumidas cuentas, los representantes no pueden asumir su función decisoria y legislativa en tanto no dejen de ser delegados*

En este sentido, el mandato imperativo operaba como en el derecho privado, donde se recibe por medio de un contrato los poderes de otro para practicar actos o administrar intereses en su nombre. Esto fue más evidente en los Estados Generales de Francia, donde sus integrantes actuaban con base en los cuadernos de instrucción, donde se encontraban los puntos que tenían que abordar en asamblea, además de tener la obligación de rendir cuentas.

Así, el mandato parlamentario surge, se desarrolla y extingue en la Edad Media, cuando se consideró que los integrantes de los estamentos no podían apartarse o modificar el *mandato imperativo*, que los ligaba a los intereses del rey y que tan solo eran convocados para autorizar subsidios o emitir consejos; en síntesis, los representantes actuaban como portavoces de una colectividad.

### 3.1.2. La etapa del mandato no imperativo —*Nuevo régimen*—

Se inicia con los revolucionarios franceses, quienes introducen por primera vez la idea de que los parlamentarios representan a la nación, sin mayores antecedentes que la propuesta doctrinaria del Abate Sieyes, quien lo desarrolló con un marcado sesgo socioeconómico «forjado en la ignorancia racionalista y voluntarista de la sustantividad nacional».<sup>318</sup>

Esta postura tiene su antecedente en Burke cuando pronuncia su famoso «Discurso a los electores de Bristol», en 1774, en los siguientes términos:

*Todo hombre tiene derecho a expresar su opinión. La opinión de los votantes es importante y respetable, y el representante ha de apreciarla y considerarla siempre con la máxima gravedad. Pero las instrucciones imperativas, los mandatos que el parlamentario ha de obedecer y defender ciega e implícitamente y en virtud de los cuales ha de elegir su voto, aunque sean contradictorios a la clara convicción de su juicio y*

---

318 Ayala, Francisco. Estudio preliminar a la traducción española de E. Sieyes *¿Qué es el tercer Estado?*, p. 17.

*su conciencia, [...] son absolutamente ajenos a las leyes de esta tierra y consecuencia de un equívoco fundamental con respecto al espíritu y la letra de nuestra Constitución. El Parlamento no es una congreso de embajadores de diferentes y hostiles intereses que cada uno ha de defender como agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino la asamblea deliberante de una nación con un interés, el del conjunto, que no ha de guiarse por intereses o prejuicios locales sino por el bien común resultante de la razón general del conjunto. Cada uno elige, ciertamente, a un parlamentario; pero una vez elegido, éste no es parlamentario de Bristol, sino miembro del Parlamento.*

El punto de partida de la concepción es la Declaración de los Derechos del Hombre, que dice: «el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer ninguna autoridad, que no emane de ella expresamente».

Pero no en el sentido de nación, no como se concibe actualmente, como lo propone Galvao de Sousa:<sup>319</sup> «No como una comunidad histórica, formada por familias y otros grupos con hábitos sociales, creencias y aspiraciones transmitidas de generación en generación: No reflejada y palpitante en el pueblo, heredero de un linaje de tradiciones. No en su afirmación concreta de unidad cultural y política marcada por peculiaridades caracterizadoras de su manera de ser de un estilo de vida inconfundible con el de otras comunidades congéneres».

Sino más bien lo que fue el artificio de un contrato social de individuos bajo una ley común resultado de voluntades individuales, debido a un nuevo Estado representativo, que no podía construirse ni ciertamente operar sobre la base de la teoría medieval de la representación. Así, los revolucionarios franceses lo plasmaron en la Constitución política de 1791: «Los representantes designados en los departamentos no serán representantes de un determinado departamento, sino del conjunto de la nación y no se les puede imponer mandato alguno» (Sección III, art. 7).

---

319 Galvao de Sousa, José Pedro. *La representación política*. Marcial Pons. Madrid, 2011, p. 58.

Sobre el punto, Sartori<sup>320</sup> manifiesta que:

*En primer lugar, se afirma que los representantes son designados en sus distritos, precisamente para evitar decir que lo son por sus electores. Y, en segundo lugar, que la entidad soberana es la nación, no el pueblo. La diferencia es que, si se declarara que el pueblo es el soberano, habría dos voluntades: la del pueblo y la de los representantes; pero si es la nación la soberana (artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789), hay una sola voluntad, pues la voluntad de la nación es la misma voluntad de los diputados a quienes se reconoce el derecho a hablar y actuar en nombre de aquélla. Puede acusarse, sin duda, a los creadores de la Constitución francesa de 1789-1795 de servir su propio interés.*

Cita el *Diccionario universal de términos parlamentarios*<sup>321</sup> que con la ordenanza real del 24 de enero de 1789 en Francia, relativa al reglamento de las elecciones, el precepto 45 disponía «los poderes de los diputados debían ser generales, sin subordinación de los representantes a los cahiers». Otro ejemplo lo tenemos con la ley orgánica en la elección de diputados en Francia (1875), que dice: «Todos los mandatos imperativos son nulos de toda nulidad».

Galvao de Sousa, citando al profesor Burdeau, resume la apurada irrupción que hace la teoría del mandato no imperativo de la representación parlamentario en la vida política de los países, con consecuencias para algunos autores, que significaron el germen de la crisis de la representación política, especialmente para los países de orientación continental o europea, a diferencia de la representación política anglosajona, que sigue un curso de mayor complejidad e institucionalización.

*El nuevo régimen surgió bajo el cielo parisino, fulminante como un rayo: Lo señala Georges BURDEAU, en un paralelismo con Inglaterra donde el gobierno Representativo, madurando gradualmente experimentaba una lenta modificación en las instituciones tradicionales*

320 Sartori, Giovanni. Op. cit., p. 4.

321 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). Op. cit., p. 434.

*mantenidas en sus estructura y adaptadas a las nuevas condiciones «Al contrario de la idea inglesa de representación empírica, y progresivamente enriquecida a medida que los diputados ganaran bajo el poder real las prerrogativas de su función, la concepción francesa apareció súbitamente, cuando los Estados Generales se transformaron en Asamblea Nacional, alcanzando de improviso su plenitud lógica y asumiendo un poder de irradiación tal que, durante más de un siglo pudo servir de fundamento a la mayoría de los Estados Democráticos que no se situaban en la órbita anglosajona.»<sup>322</sup>*

Una de las consecuencias más notorias de la teoría es que le vacía de contenido a la representación política, lo desvincula de su naturaleza funcional, la desmaterializa para situarla en el mundo etéreo de las ficciones jurídicas, como es la nación.

### **3.1.3. La etapa del Mandato no imperativo «responsable»**

Esta nueva perspectiva concibe a la representación política en una visión más actual que recoge las analogías subsistentes de su versión originaria, los mismos que le otorgan sentido y funcionalidad y, además, los nuevos retos que le impone la naturaleza de las circunstancias, pues ya no se rivaliza con el poder del monarca ni se pretende revolucionar el orden establecido, ya que hoy es evidente el distanciamiento que se ha dado entre los representados y los representantes, a contracorriente del hecho de que el Parlamento es, sin lugar a dudas, la institución estatal que entabla mayor contacto con el pueblo.

Esta nueva concepción incluye dos nuevos conceptos que sitúan a la representación política en un nuevo contexto ideológico y político: «la democracia» y «el ciudadano». La primera trae consigo dos procesos políticos básicos como son las elecciones y la legitimidad. Las elecciones, que es el mecanismo que por excelencia la democracia ha diseñado para que el pueblo pueda elegir al conjunto de personas

---

322 Galvao de Sousa, José Pedro. *La representación política*. Marcial Pons. Madrid, 2011, p 58. Cita textual a G. Burdeau, *Traité de Science Politique*, IV, p. 243.



que tendrán por responsabilidad conducir a una comunidad política. Asimismo, cumple también con las funciones no menos importantes de otorgar legitimidad a las futuras autoridades electas, involucra a la ciudadanía en los asuntos políticos del país y, finalmente, delimita las características del poder que concede la ciudadanía en el Parlamento.

Los esfuerzos de la ingeniería constitucional y los sistemas electorales, en ese sentido, se orientan a proporcionar los mecanismos electorales para lograr que la representación política pueda cuando menos promover la traducción de las principales características de un país, como son las demográficas, ideológicas (al menos de las fuerzas políticas más relevantes) y las características socioeconómicas, de manera que se produzca el efecto espejo más cercano posible de la representación del país en un colegiado.

La correspondencia entre la sociedad y el parlamento será un componente fundamental para la construcción de la legitimidad de la institución congresal, pues es el punto de partida que da origen a la representatividad del parlamento. En adelante, el ejercicio de la función de representación será un factor decisivo para la afirmación o no de la legitimidad parlamentaria, que no se basa únicamente en el mandato que nace de las urnas, sino que también se nutre del accionar del parlamento y de sus miembros, así como de los productos que resultan para beneficio del país y de la ciudadanía que representan.

Por otro lado, «el ciudadano» es el nuevo actor que irrumpe en el escenario de la representación política, que desplaza al mero elector que se pronuncia en las contiendas electorales, pues tiene una vida activa en los periodos intereleccionarios. Es el individuo con derechos fundamentales, que interactúa con el Estado, interviene en las tomas de decisiones, a través de las nuevas instituciones de participación política, es crítico, demanda sus derechos, aporta y sugiere a sus autoridades, y finalmente controla, «fiscaliza» a sus representantes, es decir, le exige cuentas y resultados.

Así, la participación política cobra una nueva dimensión política, con un nuevo marco ideológico y normativo que le amplía al individuo un nuevo horizonte —sin precedentes en la historia— en la vida política de sus sistemas políticos, desde la simple elección hasta la sustitución misma de la representación política. En ese espectro, la participación ciudadana se convierte en un tipo de intervención intermedio donde el individuo participa en la condición de ciudadano, es decir, en el marco de las normas del Estado de derecho y bajo los principios del sistema democrático, para complementar el sistema representativo, no para sustituirlo —a diferencia de los *participacionistas*—, configurando lo que algunos teórico llaman democracia semidirecta, con instituciones muy específicas como la iniciativa de los ciudadanos en la presentación de proyectos de ley o en la reforma de la constitución política, la participación en *referéndums* para la toma de decisiones específicas, la potestad para exigir la rendición de cuentas por parte de la autoridad electa, la institucionalización de la petición ciudadana, etc.

El otro componente que surge es la *responsabilidad* del ejercicio de la función de la representación política, no en el sentido tradicional del término —que finalmente recordaría el mandato imperativo de la representación—, sino en el sentido de una especial disposición de diligencia del representante hacia el representado, como respuesta a ese nuevo ciudadano protagonista.

El gran reto de la ingeniería constitucional y el diseño de arreglos institucionales ahora se orientan a la búsqueda de un equilibrio entre la representatividad y la responsabilidad, ya que, en palabras de Ángel Rodríguez Díaz,<sup>323</sup> se pueden afirmar categóricamente que:

*Por un lado, que la representación, si quiere ser democrática, debe contener tanto el ingrediente de la representatividad como el ingrediente de la responsabilidad. Por otro lado, que deben diseñarse soluciones técnicas para que esta presencia mutua se de en un gobierno representativo.*

---

323 Rodríguez Díaz, Ángel. «Un Marco para el Análisis de la Representación Política en los sistemas democráticos». En: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) N.º 58, octubre-diciembre, 1987, p. 148.

En el marco del mandato no imperativo «responsable», podemos decir que la representación es un concepto dinámico que alude a una relación intersubjetiva que, finalmente, ancla en una «sensación representativa» que se puede traducir en la creencia y el convencimiento de que A está representado por B, y los arreglos institucionales como «construcciones procedimentales» se orientan a estructurar la representación en dicho sentido. Y el representante es aquel que cumple la función de evocar aquello que está ausente y que realiza la doble condición de representatividad y de representación, manifestada desde la mera evocación misma hasta la actuación en determinado sentido.

Por ello, ahora se exige entender la relación representativa con una concepción sistémica y procesal, como lo recoge Ángel Rodríguez Díaz del maestro Italiano Fisichella.

*De esta forma: (i) en primer lugar, se aborda la representación como una institución colectiva, que supera la relación individual entre el representante y sus representados, y que nos permite hablar de un «sistema representativo»; y (ii) en segundo lugar, la representación adquiere una configuración procesal [sic] es decir, no se considera como una relación instantánea, vinculada con el acto y el momento de la elección, sino que se despliega como un «proceso representativo» a lo largo del tiempo y en los diferentes temas que se traten.*

Queda por desarrollar la idea de responsabilidad política, la misma que se entiende como una actitud del representante hacia el representado para reaccionar sensiblemente en función de sus expectativas e intereses.

De esta manera se adicionan a la noción electoral de representatividad nuevos componentes que rediseñan el concepto de la representación política en la actualidad, como la rendición de cuentas (*accountability*), la responsabilidad (*removability*) y la responsividad o receptividad (*responsiveness*).

La rendición de cuentas supone una actitud del representante de dar cuenta, informar y responder al representado de manera voluntaria

y espontánea, al margen de los requerimientos y obligaciones establecidas formalmente en ese sentido. Así, los parlamentarios responden, aunque difusamente, de sus actos a través de actuaciones y votaciones, publicación de agendas diarias de trabajo, edición de boletines informativos, memorias; la responsabilidad en sentido estricto, es decir, la posibilidad de los representados de controlar a los representantes, que se materializa mediante el control electoral y la posibilidad de destitución, en momentos determinados, vía el castigo electoral e incluso la revocatoria del mandato y, finalmente, la *responsividad* —concepto que desarrollan Eulau y Karpis—<sup>324</sup>, que hace referencia a una especial sensibilidad o reactividad del representante frente a los representados.

A diferencia de los otros tres componentes, este tiene un carácter fundamentalmente psicológico. Se basa en la idea de que en la relación representativa no se incluyen sólo transacciones de diverso tipo entre el representante y el representado, sino también un importante factor de confianza que se expresa en la relación de apoyo que se otorga al representante. En tal sentido, es posible afirmar que el representante responde con una serie de «outputs» de orden simbólico, con la finalidad de generar y mantener el apoyo.

### 3.1.4. El mandato representativo en el Perú

Recoge la tradición del mandato no imperativo, al señalar en el artículo 93 de la Constitución Política el enunciado: «Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación [...]», que se reafirma con lo indicado en el Reglamento del Congreso en el artículo 2: «El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación [...]», y artículo 14: «Los Congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo». Nótese que siempre el enunciado se refiere a los parlamentarios o representantes en conjunto.

---

324 Eulau y Karpis. *The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness*, 1977, pp. 63-77.

Sin embargo, en lo referido al Estatuto de los congresistas (Capítulo II), el Reglamento señala un conjunto de normas específicas que lo vinculan a la ciudadanía y concretamente con su electorado y que sugiere un avance en el sentido del mandato no imperativo responsable, como es el caso del artículo 18, referido a la exclusividad de la función de Congresista, cuando dice que «es de tiempo completo. Comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales [...]». Asimismo, tenemos el artículo 22, referido a los derechos funcionales, cuyo inciso c) señala que los congresistas tienen derecho «A presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representan». En el artículo 23, referido a los deberes funcionales, se dice que los congresistas tienen la obligación de:

*f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.*

*De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.*

En Latinoamérica podemos señalar algunos marcos jurídicos que dan cuenta del giro del mandato parlamentario orientado hacia el pueblo o la ciudadanía. Es el caso de la Constitución Política de

Panamá, en cuyo artículo 150 se señala que «Los Diputados actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral».

En similar sentido se expresa la Constitución Política de Colombia, que en el artículo 3 señala que «La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece». Asimismo, el artículo 133 preceptúa que «Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura».

### 3.2. INVIOLABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN

El *Diccionario universal de términos parlamentarios*,<sup>325</sup> nuevamente, nos asiste para entender el concepto desde su acepción mínima y nos dice que «el término *inviolabilidad* proviene del latín *inviolabilis*, que significa “no se puede violar”, mientras que *parlamentaria* es lo relativo al parlamento».

*La palabra inviolabilidad se escribe en francés inviolabilité, en inglés inviolability, en alemán Unverletzbarkeit y en italiano inviolabilità. Mientras que parlamentaria parlamentaire, parliamentary, parlamentarisch y parlamentaria respectivamente.*

Y, finalmente, nos propone una definición «en el contexto del derecho parlamentario, se considera a la inviolabilidad como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador».

---

325 Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). Op cit., pp. 381-383.

Fernando Santaolalla<sup>326</sup> precisa aún más la definición citando una sentencia del Tribunal Constitucional Español,<sup>327</sup> que refiere que «la inviolabilidad parlamentaria consiste en un sistema de irresponsabilidad por todo lo que los Diputados y Senadores dicen, escriben o realizan en su quehacer oficial», resaltando que dicha protección recae en las actividades propias de la función parlamentaria.

Así también lo entiende Enrique Bernales,<sup>328</sup> para quien «el referido concepto es entendido como una medida de protección tendiente a cautelar el ejercicio de la actividad parlamentaria [...]» «[...] y queda circunscrita a la emisión de opiniones en el ejercicio de las funciones propias de la actividad parlamentaria. Por tanto no comprende aquellas de carácter personal o privado por cuanto están al margen de la actividad de representación».

César Delgado-Guembes nos dice que «es una garantía constitucional que niega la imputabilidad y la responsabilidad jurídica de cualquier representante ante los tribunales de justicia. Los congresistas no son jurídicamente responsables ni acusables por las opiniones ni votos que les corresponde emitir en el ejercicio de sus funciones».

Atendiendo a las perspectivas de los especialistas, podemos proponer que se trata de una prerrogativa de carácter constitucional que se traduce en un sistema de irresponsabilidad para los representantes por todo lo que dicen, escriben o realizan durante el ejercicio de sus funciones. Destacando así al menos dos características de la institución: primero, en cuanto al tiempo de duración, ya que es permanente en tanto se tenga la calidad de parlamentario; y segundo, en lo referente a los actos específicos de la actuación parlamentaria, es decir, lo que dicen o hacen en el ejercicio de su función.

Esta prerrogativa «no debe ser considerada en sentido formalista y limitativo, es decir, referente exclusivamente a la protección sustantiva en el recinto parlamentario, sino observarse con un criterio amplio, o sea, entendiendo por actividad parlamentaria a todo acto vinculado con el ejercicio de la función del representante de una determinada corriente de opinión, que tenga relación con

---

326 Santaolalla López, Fernando. Op. cit., p. 137.

327 STC 243/1988, de 19 de diciembre, f 3 y se reitera en la STC 30/1997, 24 de febrero.

328 Bernales, Enrique. *Manual Parlamentario*. Comisión Andina de Juristas. Lima 2002, pp. 75-76.

el mandato legislativo dentro y fuera de las cámaras esté o no reglamentariamente contemplado el acto. De tal forma, las opiniones de los parlamentarios, manifestadas en este amplio ámbito funcional, se entenderán lícitas y jurídicas, es decir, *ratione functionis*».<sup>329</sup>

Con qué finalidad, cuál es el sentido de tal concesión para un número muy reducido de ciudadanos que ostentan el mandato parlamentario. Felipe Santaolalla, al respecto, nos dice que «la libre discusión es tan importante para la función constitucional del legislativo (crítica y fiscalización del ejecutivo expresión del pluralismo político) que recibe mediante este privilegio una protección especial frente a otros bienes jurídicos, neutralizando cualquier factor que pueda suponer una presión o un riesgo de inhibición en los debates. Los inconvenientes que puedan reportar esta irresponsabilidad exterior se ven compensados por el papel insustituible de la libre crítica y discusión en el Estado constitucional».

Se reitera la finalidad de este privilegio parlamentario, que, sin duda alguna, es asegurar la libertad de expresión en el ejercicio de las funciones parlamentarias, no únicamente la legislativa, sino también las demás funciones que le asiste.

### 3.2.1. Antecedentes

Pedro Planas refiere que «algunas interpretaciones histórico-jurídicas la asumen como una concesión del Monarca a los representantes estamentales del Medioevo para que puedan brindarle la opinión o mandato de los burgos, sin temor a represalias o amenazas», constituyéndose el Parlamento como instancia protegida para conocer las opiniones o manifestaciones de los parlamentarios.

Sin embargo, como se manifestó en la introducción, es en 1689 que se consagró definitivamente que la libertad para hablar y debatir los procedimientos en el parlamento no podrá ser incriminada o cuestionada en ninguna corte o lugar fuera del parlamento.

El primer antecedente de inviolabilidad parlamentaria se encuentra en Inglaterra durante el siglo XVI, con el parlamentario inglés Peter Wentworth,

---

329 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). Op cit., pp. 382.



pero es hasta el siglo XVII, después del caso William Williams, líder de la Cámara de los Comunes, cuando se consagró jurídicamente en el *Bill of Rights* de 1689, con el término *freedom of speech*,<sup>330</sup> que estableció que todo cuanto tuviese lugar en el seno de las Cámaras no podrá ser «plantado» ni «juzgado» fuera del parlamento. Luego tenemos la inmunidad de opinión absoluta.

*En Estados Unidos de América, con la influencia inglesa, el artículo 1, sección 6, de la Constitución de 1787 vigente se refiere tanto a la inmunidad como a la inviolabilidad. En cuanto a la segunda, señala que no se «podrá pedir cuentas en otro sitio por discurso sostenido en el seno de sus respectivas cámaras».*

*Francia, aunque no fue el primero, ha sido el modelo de varios sistemas constitucionales modernos. En este país el precedente de la inviolabilidad data del 23 de junio de 1789, ya que la Asamblea Nacional, en una resolución, reconoció que los diputados eran inviolables durante y después de la legislatura, por proposiciones, informes, opiniones o discursos, considerando a quien transgrediese dicha protección como traidor a la nación y culpable de un delito capital.*

Latinoamérica sigue la tradición impuesta por la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 128 contempló desde ya la *inviolabilidad* de los diputados por las opiniones que emitiesen. Casi invariablemente las sucesivas constituciones de los países recién independizados lo han reproducido en similares términos. El Perú no fue ajeno a ello, pues su primera Constitución Política de 1823 así lo refiere en su artículo 58, que dice que «Los Diputados son inviolables por sus opiniones, y jamás podrán ser reconvenidos ante la ley por las que hubiera manifestado en el tiempo del desempeño de su comisión».

La Constitución Política vigente del Perú (1993), en el artículo 93, dice que «los congresistas [...] No son responsables ante autoridad no órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones [...]»; por su parte, el Reglamento del Congreso peruano, en el artículo 17, lo reproduce prácticamente en los mismos términos.

### 3.3. INMUNIDAD DE ARRESTO Y PROCESO

El *Diccionario universal de términos parlamentarios*<sup>331</sup> se refiere al tema como *inmunidad parlamentaria* y recurre a la Real Academia Española, para afirmar que el término *inmunidad* proviene del latín *immunitas*, atis que, unida a la palabra *parlamentaria*, significa aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea).

*La palabra inmunidad se escribe en francés immunité, en inglés immunity, en alemán Immunität y en italiano immunità. Mientras que parlamentaria parlamentaire, parliamentary, parlamentarisch y parlamentaria respectivamente.*

La inmunidad parlamentaria es el segundo privilegio (sic) de las Asambleas Parlamentarias que repercute sobre sus miembros, nos dice Fernando Santaolalla,<sup>332</sup> y que consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados más que cuando son sorprendidos *in fraganti* en la comisión de un delito, a menos que la Cámara respectiva lo autorice.

Afirma que es un simple privilegio procesal, exige de la previa autorización de la Cámara legislativa para perseguir a uno de sus miembros, pero sin que su posición frente a la ley penal sea distinta de la del resto de los ciudadanos. Asimismo, aclara que la institución no pretende aludir a una irresponsabilidad de los parlamentarios, en el sentido de sustraerlos por completo de la acción de la justicia.

La *inmunidad parlamentaria* tiene su excepción, que consiste en que se podrá detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido cometiendo o realizando un acto sancionado por las leyes penales.

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor<sup>333</sup> lo define como «la prerrogativa por la que dichos representantes no podrán ser privados de libertad ni sometidos

331 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 1998, pp. 363-365.

332 Santaolalla, Fernando. Op. cit., p. 141.

333 Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», Revista de Estudios Políticos, N.º 215, 1977, p. 208.

a procedimientos que puedan culminar en dicha privación, sin el previo consentimiento de la Cámara a la que pertenezcan».

Asimismo, realiza una notable distinción entre la *freedom from arrest or molestation* provenientes del derecho anglosajón y la *inmunidad parlamentaria* de origen francés, que comúnmente la doctrina equipara, cuando tienen un fundamento diferente y responde a contextos diversos, y la diferencia estriba fundamentalmente en que «la inmunidad parlamentaria otorga a las asambleas legislativas un control absoluto sobre la libertad personal de sus miembros durante todo el periodo de sesiones; la *freedom from arrest*, por el contrario, es fundamentalmente ajena a las materias de naturaleza criminal».

### 3.3.1. Fundamento

El mismo autor señala que radica en la «necesidad de garantizar la independencia del parlamento frente a otros poderes». La lógica obedece a la necesidad de la organización del poder a través de un instrumento que proteja, en este caso la soberanía del Parlamento frente a los otros poderes.

En este sentido, la inmunidad se presenta como un complemento de la inviolabilidad, ya que esta busca proteger la libre formación de la voluntad del parlamento. La inmunidad pretende que no se frustre por la detención arbitraria de alguno de sus miembros.

Así, nos dice que, en definitiva, la inmunidad *se justifica históricamente como instrumento apto para impedir que se atente indirectamente contra la libertad parlamentaria mediante la privación de libertad de sus miembros políticamente motivada.*

### 3.3.2. Naturaleza

En virtud de que las prerrogativas cumplen una función derivada de las exigencias del orden constitucional, y tienen una naturaleza puramente instrumental, por lo que carecen de un fin en sí mismo, tanto la inviolabilidad como la inmunidad parlamentaria, afirma Fernández-Miranda Campoamor,<sup>334</sup> *constituyen dos prerrogativas de Derecho Público y que indirectamente garantizan un status individual de los miembros del Parlamento.*

---

334 Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso. «La inmunidad parlamentaria en la actualidad». Op cit., p. 213.

Son normas de Derecho objetivo establecidas en función del orden constitucional que, por tanto, no originan derecho subjetivo alguno, siendo irrenunciables, es decir, los representantes *ni pueden afectar con sus actos a la sustancia del derecho atribuido transmitiéndolo o renunciándolo, ni se confía en su arbitrio su ejercicio y defensa.*<sup>335</sup> Sin embargo, en la medida que pretenden la garantía de la independencia y la libertad del Parlamento, este interés general *se realiza a través de la protección individual de cada uno de los parlamentarios que gozan de un status jurídico personal especial, que no se puede estimar como derecho subjetivo, pero que si habrá de reconocerse como una situación jurídica subjetiva que puede denominarse interés legítimo jurídicamente protegido.*<sup>336</sup>

### 3.3.3. Antecedentes

El *Diccionario universal de términos parlamentarios*<sup>337</sup> señala dos momentos y, por consiguiente, perspectivas en el nacimiento de la inmunidad parlamentaria.

La primera, que sitúa los inicios de los anales de la institución en Inglaterra, y propone que existe una continuidad en el desarrollo de la misma, en el resto del mundo y concretamente a través de la Revolución francesa. Esta vertiente sitúa el *antecedente histórico de la inmunidad parlamentaria durante el siglo XV, pero jurídicamente apareció en el siglo XVII, denominándosele Freedom from arrest. Esta figura consistía en que los parlamentarios no podían ser arrestados por la comisión de un delito de tipo civil con pena de prisión por deudas civiles. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y, de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso esta protección se extendía hacia su familia y sus servidores. La inmunidad parlamentaria inglesa quedó abolida, como privilegio, cuando la prisión por delitos civiles desapareció en 1838. Por esta razón, el ordenamiento inglés ya no la contempla en la actualidad.*

La segunda vertiente encuentra el antecedente de la inmunidad parlamentaria en Francia, *se gestó en la época de la Revolución francesa de 1789,*

---

335 *Ibidem.*

336 *Ibidem.*

337 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Op. cit., p. 364.

*difundiéndose durante el siglo XIX por toda Europa. En este país surgió jurídicamente con el Decreto del 26 de junio de 1790, el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de inviolabilidad, refiriéndose a la inmunidad sólo que con un vocablo distinto. Posteriormente la Ley de 1317 de junio de 1791, en sus artículos 51 y 53 la reguló. La Constitución francesa de 1791 regulaba a la inmunidad señalando, que ésta consistía en no llevar a cabo detenciones y procesamientos, pero en materia criminal, salvo en los casos de flagrante delito y con la posibilidad de ser levantada con autorización de la Cámara respectiva. Con lo cual, se trataba de una protección jurídica procesal de tipo penal.*

*En España, la inmunidad parlamentaria tiene como antecedentes el Decreto de 24 de septiembre de 1810, así como el Reglamento del 24 de noviembre del mismo año, con la característica de imitar el modelo francés de 1790, ya que la inmunidad consistía en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés. Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128.*

### **3.3.4. En el Perú**

Como ya se manifestó, se trata de una prerrogativa constitucionalmente enunciada que, en efecto, es contemplada en el artículo 93, que dice:

*Los congresistas [...] No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.*

Y el Reglamento del Congreso de la República lo enuncia en similares términos en el artículo 16, referido a las inmunidades de arresto y proceso, y dice:

*Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.*

*La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.*

*La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República.*

Por su parte, el Tribunal Constitucional peruano se pronunció en tres sentencias en distintos momentos, consolidándolo como una garantía institucional del parlamento: la Sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2003-AI/TC, que lo define como:

*Una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación.*

Tenemos la sentencia del Expediente N° 1011-2000-HC/TC, que dice que la inmunidad parlamentaria es:

*[...] una prerrogativa de los miembros del Poder Legislativo, consistente en la imposibilidad de que sean procesados o detenidos salvo flagrante delito previo levantamiento de la inmunidad por parte del correspondiente Poder Legislativo. De este modo, se configura como un impedimento procesal para la apertura de la instrucción penal, cuya estricta observancia constituye un elemento de especial importancia del procedimiento preestablecido por la ley y, desde tal perspectiva, como atributo integrante del derecho al debido proceso.*

*La inmunidad parlamentaria opera tan sólo respecto de delitos comunes; para los funcionales existe la acusación constitucional, prevista en el artículo 99° de la Constitución y desarrollada en el artículo 89° del Reglamento del Congreso.*

Y la sentencia de Expediente N.º 0026-2006-PI/TC, del 8 de marzo de 2007, que concluye que lo que se reconoce constitucionalmente como inmunidad parlamentaria son las inmunidades de arresto y proceso. Y la define como:

*[...] una garantía que busca proteger la libertad personal de los parlamentarios contra detenciones y procesos judiciales que tienen una evidente motivación y finalidad política. Con dicha protección se salvaguarda la conformación y funcionamiento del Parlamento. Por ello, corresponde al Poder Legislativo efectuar la valoración de los móviles políticos que puedan existir a través del procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, a fin de garantizar la autonomía del Parlamento y la plena vigencia del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución).*

*Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces, la inmunidad no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional.*

### **3.3.5. Procedimiento**

El procedimiento del levantamiento de la inmunidad está regulado en los artículos 16 y 17 del Reglamento del Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política del Perú. El Tribunal Constitucional del Perú así lo ratifica en la sentencia del Expediente N.º 0026-2006-PI/TC, del 8 de marzo de 2007, en el numeral 33. Dicha sentencia, además de instar a su respeto escrupuloso, incluye en el *iter* procesal de levantamiento de la inmunidad, parte del párrafo precedente de lo que el Reglamento del Congreso señala como «procedimiento parlamentario».

*La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República.*

El trámite de levantamiento de inmunidad parlamentaria tiene un recorrido preestablecido dentro del fuero congresal, que continúa el procedimiento iniciado en el Poder Judicial, y es como sigue:

*El procedimiento parlamentario es el siguiente:*

1. *Recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria compuesta por cinco (5) Congresistas elegidos por el Pleno del Congreso, con el voto de la mitad más uno de su número legal.*
2. *La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro (4) días útiles para admitir la solicitud de levantamiento de inmunidad, o según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos.*

*La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria evalúa los actuados y determina que solo exista motivación de carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.*

*Los pedidos que no se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el presente artículo serán rechazados de plano y devueltos a la Corte Suprema de Justicia.*

3. *Admitida la solicitud, el Presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesión dentro de los tres (3) días hábiles*



*siguientes y cita al Congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos (2) fechas con intervalo de un (1) día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento.*

*En el supuesto que el Congresista se allane por escrito, con firma legalizada o fedateada, al pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.*

4. *La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de quince (15) días útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa.*
5. *Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del Presidente del Congreso.*

*El Congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho a usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como ser asistido por letrado.*

*El levantamiento del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de Congresistas.*

*Lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.*

La misma sentencia, en el numeral 34 de los fundamentos, señala además la conducta que se espera asuma el Congreso, que consistiría en la *verificación estricta de la ausencia de contenido político en la acusación. No es que pretenda acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de ‘mera apariencia penal’.*

Y a través de la sentencia emitida en el Expediente N.º 5291-2005-HC/TC, en los fundamentos 24 y 25, el Tribunal Constitucional aclara la temporalidad de la vigencia de la inmunidad parlamentaria en los siguientes términos:

*[...] es indispensable la autorización del Congreso de la República para procesar penalmente a un Congresista de la República. Sin embargo, es posible diferenciar dentro de esta situación dos supuestos. El primero, cuando el proceso penal se pretende iniciar con posterioridad a la elección del Congresista denunciado. En este caso, siempre será necesario, para procesar al Congresista, requerir que el Congreso de la República levante la inmunidad parlamentaria y autorice el procesamiento.*

*El segundo supuesto, es aquel en el que a un ciudadano se le procesa y durante ese lapso resulta electo. En este caso, también se deberá solicitar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria del Congresista electo, para procesarlo, salvo el caso de que el proceso penal venga durando en exceso (en este caso doce años y todavía se encuentra en primera instancia), y existan pendientes de resolver pedidos de extinción de la acción penal que favorezcan al Congresista de la República.*

## CONCLUSIONES

1. La naturaleza de la representación política lleva consigo dos aspectos que la hacen importante y especial, primero se trata de una función muy particular que recae en un individuo –en democracia- por elección popular, y por el contexto histórico en que nace la institución de la representación política con un conjunto de prerrogativas, excepciones y condiciones particulares que rodean como un halo al ejercicio de la función del representante. Primero la función de representación es la que hace posible el cumplimiento de las demás funciones del representante. En mérito a ello se le reconoce determinadas prerrogativas que garantizan la independencia y la autonomía de las cámaras, se denomina «independencia funcional» Segundo: el poder parlamentario se construye a través de un largo proceso histórico que

tiene dos escenarios y dos momentos; uno en Inglaterra, cuna del parlamentarismo, en el *ancient régime* y otro en el estado liberal y constitucional que emergió en la Francia revolucionaria y surge de la relación antagónica entre el poder absoluto del soberano y la población en la figura de los nobles, clérigos, burgueses y militares. Significó un largo proceso de arrancamiento de concesiones y reconocimientos progresivos de la institución parlamentaria, primero intermitente y fuera del Estado, luego en el Estado para finalmente constituirse en la fuente del Estado.

2. El estatuto parlamentario se refiere a la situación funcional del integrante de cada cámara, compuesta por requisitos, prerrogativas y deberes, la cual comienza a regir desde el momento de su elección, incluso antes; instituciones que se han ido complejizando y ampliando progresivamente. Se clasifican en dos grandes grupos unos considerados como restricciones, donde se ubica a la irrenunciabilidad del mandato, las incompatibilidades y las prohibiciones y un segundo grupo referido a las prerrogativas donde se ubica al mandato no imperativo, la inviolabilidad del voto y opinión y la inmunidad de arresto y proceso.
3. La irrenunciabilidad del mandato se refiere a la «amovilidad» del cargo o la irrenunciabilidad del cargo, y más que una prerrogativa puede considerarse como una antigua salvaguarda que protege la integridad del parlamento y el cumplimiento de sus funciones, por ello trasciende la individualidad de quien lo ejerce, ya que se realiza en virtud de la representación de un colectivo mayor, cuando menos del electorado, y por consiguiente no podría estar sujeto a las vicisitudes particulares de quien cumple el mandato parlamentario.
4. Las incompatibilidades se refieren al conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ostentar durante el ejercicio del mandato representativo, comienzan a ser observables desde que se constituye la Cámara o toma posesión el parlamentario o durante todo el tiempo que dura su mandato y obliga a quien resulte electo a optar por uno de ellos. Tienen por finalidad contribuir con la independencia de los

parlamentarios en relación a otros poderes del Estado y a concretas fuerzas políticas y sociales, de modo que se asegure el correcto ejercicio de las importantes funciones puestas en las manos de los representantes.

5. Hay que distinguir la incompatibilidad con la inelegibilidad, esta última tiene que ver con un impedimento o prohibición para postular, puede recaer en una persona o en un cargo, el mismo autor señala que buscan eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral, por ello son aplicables desde que comienza hasta que termina un proceso electoral. La condición de inelegibilidad sólo puede ser afectada por la Constitución, incluso teniendo como límites los principios básicos de la democracia, así como los derechos fundamentales de la persona, habida cuenta que en principio todo ciudadano puede elegir y ser elegido como condición *sine qua non* de la democracia
6. Las prerrogativas parlamentarias hacen referencia al conjunto de garantías destinadas a asegurar el libre y eficaz funcionamiento de las cámaras y entre los más importantes están; el mandato no imperativo, la inviolabilidad del voto y opinión y la inmunidad de arresto y proceso.
7. Cabe hacer la distinción entre prerrogativas y privilegios. Las primeras son un conjunto de derogaciones del derecho común en beneficio de la institución parlamentaria o de ésta a través de sus miembros. Así la esencia de las prerrogativas radica en ser un elemento de garantía de una función constitucional que sirve a un interés del Ordenamiento jurídico. Los privilegios sin embargo se refieren a esferas jurídicas particulares, no al fin de un interés constitucional general, sino se otorgan para posiciones de ventaja de los particulares, fuera de toda exigencia del sistema constitucional.
8. La naturaleza del mandato no imperativo, se desarrolla a través de un largo proceso en el que se pueden evidenciar al menos tres etapas, marcadamente distintas por el contenido del mandato, la

primera etapa: Del mandato no imperativo; La segunda etapa: Del mandato no imperativo y; La tercera etapa: Del Mandato no imperativo «responsable», proceso en el que la finalidad del mandato parlamentario se mantiene y que es fuente de su denominación en sí misma que es el ejercicio de la representación política.

9. Existe un debate sobre la naturaleza del representado, es decir si a través de la representación se actúa en virtud de alguien o algo ¿A quién o a que se representa? sobre el punto existen puntos de vista divergentes. El debate no se puede resolver si se intentan explicar en un solo contexto, es decir, en un tiempo determinado (síncrona) sino atendiendo a los tiempos en los que le toco tener vigencia a las formas de representación política (asíncrona, en forma secuencial) puesto que cada época le proporciona un paradigma social, un marco ideológico peculiar y un contexto político y social diferente.
10. La etapa del mandato imperativo operaba como en el derecho privado, donde se recibe por medio de un contrato los poderes de otro para practicar actos o administrar intereses en su nombre. Esto fue más evidente en los Estados Generales de Francia donde sus integrantes actuaban con base en los cuadernos de instrucción, donde se encontraban los puntos que tenían que abordar en asamblea, además de tener la obligación de rendir cuentas.
11. El mandato no imperativo se inicia con los revolucionarios franceses quienes introducen por primera vez la idea de que los parlamentarios representan a la nación, sin mayores antecedentes que la propuesta doctrinaria del Abate Sieyès. El Punto de partida de la concepción es la Declaración de los Derechos del Hombre que dice: «el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer ninguna autoridad, que no emane de ella expresamente.
12. El mandato no imperativo «responsable» es una nueva concepción incluye dos nuevos conceptos que sitúan a la representación política en un nuevo contexto ideológico y político: «la democracia» y «el

ciudadano», la primera trae consigo dos procesos políticos básicos como son las elecciones y la legitimidad y el segundo, es «el ciudadano» que trae consigo también dos elementos, la participación ciudadana y la responsabilidad del representante.

13. El ciudadano es el nuevo actor que irrumpe en el escenario de la representación política, que desplaza al mero elector que se pronuncia en las contiendas electorales, pues tiene una vida activa en los periodos inter electorarios. Es el individuo con derechos fundamentales, que interactúa con el Estado, interviene en la toma de decisiones, a través de las nuevas instituciones de participación política, es crítico, demanda sus derechos, aporta y sugiere a sus autoridades, y finalmente controla, «fiscaliza» a sus representantes, es decir, le exige cuentas y resultados.
14. La participación política cobra una nueva dimensión política, con un nuevo marco ideológico y normativo que le amplía al individuo un nuevo horizonte en la vida política de sus sistemas políticos, desde la simple elección hasta la sustitución misma de la representación política. En ese espectro, la participación ciudadana se convierte en un tipo de intervención intermedio donde el individuo participa en la condición de ciudadano, es decir, en el marco de las normas del Estado de derecho y bajo los principios del sistema democrático, para complementar el sistema representativo, no para sustituirlo, con instituciones muy específicas como, la iniciativa de los ciudadanos en la presentación de proyectos de ley, o en la reforma de la constitución política, la participación en referéndums para la toma de decisiones específicas, la potestad para exigir la rendición de cuentas por parte de la autoridad electa, la institucionalización de la petición ciudadana etc.
15. El otro componente que surge es la «responsabilidad» del ejercicio de la función de la representación política, no en el sentido tradicional del término, sino en el sentido de una especial disposición de diligencia del representante hacia el representado, como respuesta a ese nuevo ciudadano protagonista.

16. El mandato representativo en el Perú. Recoge la tradición del mandato no imperativo, al señalar que «Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación [...]», Sin embargo en lo referido al Estatuto de los congresistas señala un conjunto de normas específicas que lo vinculan a la ciudadanía y concretamente con su electorado y que sugiere un avance en el sentido del mandato no imperativo «responsable».
17. La inviolabilidad de voto es una prerrogativa de carácter constitucional que se traduce en un sistema de irresponsabilidad para los representantes por todo lo que dicen, escriben o realizan durante el ejercicio de sus funciones. Destacando así al menos dos características, primero; en cuanto al tiempo de duración, ya que es permanente en tanto se tenga la calidad de parlamentario y segundo; en lo referente a los actos específicos de la actuación parlamentaria, es decir, lo que dicen o hacen en el ejercicio de su función.
18. La inmunidad al arresto es la segunda prerrogativa de las Asambleas Parlamentarias que repercute sobre sus miembros y que consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados más que cuando son sorprendidos in fraganti en la comisión de un delito, a menos que la Cámara respectiva lo autorice. Es un simple privilegio procesal exige de la previa autorización de la Cámara legislativa para perseguir a uno de sus miembros, pero sin que su posición frente a la ley penal sea distinta de la del resto de los ciudadanos. Es una institución que no pretende aludir a una irresponsabilidad de los parlamentarios, en el sentido de sustraerlos por completo de la acción de la justicia.

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO QUINTO

AYALA, Francisco

1942 Estudio preliminar a la traducción española de Emmanuel Sieyes *¿Qué es el tercer Estado?* Buenos Aires.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1993 *Derecho Parlamentario*. FCE. México D.F.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coordinador)

1998 *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Cámara de Diputados Honorable Congreso de la Unión. México.

BERNALES, Enrique

2002 *Manual Parlamentario*. Comisión Andina de Juristas. Lima.

CATALA I BAS, Alexandre H.

2004 «Sobre la extensión y alcance de la inviolabilidad parlamentaria en los parlamentos democráticos del siglo XXI» en *Revista de las Cortes Generales*. N°61. Primer cuatrimestre. Congreso de los Diputados. Salamanca

DELGADO-GUEMBES, César

2011 *Para la Representación de la República*. Fondo Editorial del Congreso. Lima.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso

1977 «La inmunidad parlamentaria en la actualidad», *Revista de Estudios Políticos*, N.º 215.

1984 «El ámbito material de la inmunidad parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 12.

J. FRIEDRICH, Carl J.

1848 «Representation and Constitutional Reform», en *Western Political Quarterly I*, (junio, 1848).

GALVAO DE SOUSA, José Pedro.

2011 *La representación política*. Marcial Pons. Madrid.



LOEWENTEIN, Karl

1964 *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona.

MANUEL ABELLAN, Ángel

1992 *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*, Tecnos. Madrid.

PLANAS SILVA, Pedro

2001 *Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima.

PELLET LASTRA, Arturo

1995 *El Poder Parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

2013 *Derecho Parlamentario Español*. Dykinson S.L. Madrid.

SARTORI, Giovanni

2005 «En defensa de la Representación Política». En: Revista *Claves de la Razón Práctica* N.º 91, 2005.

RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel

1987 «Un Marco para el Análisis de la Representación Política en los sistemas democráticos». En: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) N.º 58, octubre-diciembre, 1987.

CENTRO DE CAPACITACIÓN  
Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

---

CUADERNOS DE  
CAPACITACIÓN PARLAMENTARIA