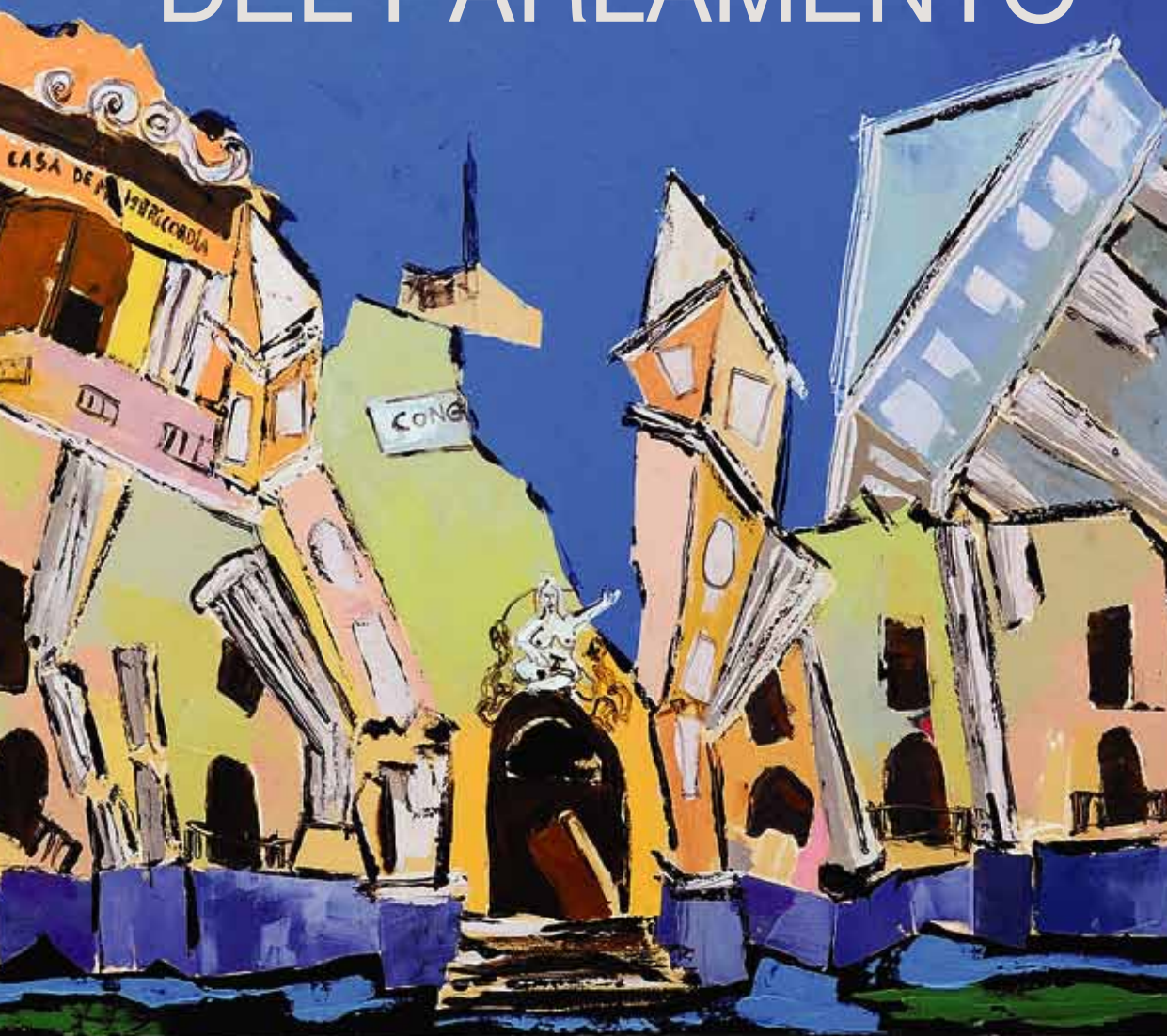


César Delgado - Guembes

Manual DEL PARLAMENTO



CONGRESO DE LA REPÚBLICA





CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MANUAL DEL PARLAMENTO

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL CONGRESO PERUANO

César Delgado-Guembes

OFICIALÍA MAYOR

2012

Biblioteca del Congreso del Perú
343.333
D51

Delgado-Guembes, César
Manual del parlamento : introducción al estudio del Congreso
Peruano / César Delgado-Guembes ; presentación Víctor Isla
Rojas. – Lima : Congreso de la República, Oficialía Mayor, 2012.
636 p. ; 24 cm.

ISBN: 978-612-45721-7-3

PODER LEGISLATIVO / PROCESO LEGISLATIVO /
PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS / CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD / CONTROL POLÍTICO /
LEGISLADORES / DERECHO PARLAMENTARIO / PERÚ

I. Isla Rojas, Víctor
I. Perú. Congreso. Oficialía Mayor

© César Delgado-Guembes

MANUAL DEL PARLAMENTO
Lima, septiembre del 2012

OFICIALÍA MAYOR
Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo
Telf.: 311-7777 anexo 7400/7686
<http://www.congreso.gob.pe>

Primera edición, septiembre 2012
Tiraje: 2000 ejemplares

Carátula: *La casa de la misericordia*, de Giuseppe Mendiola, óleo sobre lienzo (0,70x 1,40), 2012, de propiedad de César Delgado-Guembes.

Fotografía: Ivette Fashe
Carátula: Angela Kuroiwa

Diseño, diagramación e impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña, Lima

ISBN: 978-612-45721-7-3
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-11942

El Congreso de la República no se responsabiliza por el contenido, opiniones y comentarios vertidos por el autor del presente Manual.

Índice

Presentación	11
Introducción	15
1. La institución parlamentaria	22
1. Finalidad del parlamento	34
2. Misión del parlamento	36
3. Límites de la acción del parlamento	39
4. Materia parlamentaria en la Constitución y el Reglamento	41
5. La posición del parlamento en el régimen de gobierno peruano	45
2. Composición y funciones del parlamento	48
6. Características y alcances del unicameralismo	50
7. Las reglas electorales y la composición del parlamento	53
8. La elección y los requisitos de elegibilidad de los congresistas	58
9. Las funciones del parlamento	60
3. Los órganos	68
10. Protagonistas de la acción parlamentaria	69
11. El Pleno	70
12. Elección del Presidente del Congreso y de la Mesa Directiva	76
13. Funciones del Presidente del Congreso	85
14. La Mesa Directiva	96
15. Papel de la Mesa Directiva	98
16. El Consejo Directivo	111
17. La Junta de Portavoces	124
18. Los grupos parlamentarios	134
19. Facultades de los grupos parlamentarios	143
20. Tipos, misión y competencias de las Comisiones	145
21. La Comisión Permanente	166
22. Funciones de la Comisión Permanente	167
23. Los órganos del servicio parlamentario	168

4. La instalación del Congreso	171
24. Sede institucional e instalación del Congreso	171
25. Funcionalidad de la instalación del Congreso	182
26. Actos previos a la instalación del Congreso	185
27. Naturaleza y objetivo de las Juntas Preparatorias	186
28. El procedimiento de instalación de las Juntas Preparatorias	187
29. Presidencia de las Juntas Preparatorias	188
30. Naturaleza de la incorporación	189
31. Procedimiento de incorporación	190
32. Inicio del ejercicio de las funciones parlamentarias	192
33. El procedimiento de instalación del Congreso	193
34. Las incompatibilidades y prohibiciones para el ejercicio de la función parlamentaria	193
5. El estatuto parlamentario: las restricciones y las prerrogativas parlamentarias	200
35. Naturaleza del estatuto parlamentario	200
36. La dedicación a tiempo completo	201
37. La irrenunciabilidad del mandato parlamentario	201
38. Las incompatibilidades y prohibiciones en el ejercicio de la función parlamentaria	205
39. La relación de representación con los electores	208
40. Los límites a la intermediación del congresista	217
41. Naturaleza y tipos de prerrogativas parlamentarias	219
42. Inviolabilidad de la sede parlamentaria	219
43. Autonomía normativa	220
44. Autonomía administrativa	224
45. Autonomía presupuestaria	227
46. La no imperatividad del mandato	230
47. Los alcances de la inviolabilidad de voto y opinión	234
48. Los alcances de la inmunidad de proceso y de arresto	236
49. El levantamiento del fuero parlamentario	238
50. Los derechos y obligaciones funcionales	246
6. Estructura de las sesiones	253
51. Los períodos de sesiones durante el año legislativo	253
52. Los alcances de las legislaturas	254
53. Convocatoria a legislatura extraordinaria	255
54. Agenda de las legislaturas extraordinarias	257
55. Tipos de sesiones	258
56. Materias tramitables en sesión	261

ÍNDICE

7. Las reglas de debate	265
57. Titular en la conducción del debate	265
58. Procedimiento para decidir la materia del debate	265
59. La materia del debate	268
60. Alcances de la intervención en el debate	269
61. Procedencia de la interrupción al orador	270
62. La alusión	272
63. La cuestión de orden	273
64. La cuestión previa	274
65. La “guillotina”	276
66. La “moción de cierre”	276
67. El cuarto intermedio	277
68. El “paréntesis”	279
69. La preferencia en el debate	280
70. Reapertura del debate	282
8. El planeamiento y la toma de decisiones	283
71. El Plan Estratégico y la Agenda Legislativa del Congreso	283
72. El quórum	285
73. Oportunidad de comprobación del quórum	292
74. Las licencias y los titulares hábiles para votar	293
75. El voto del Presidente	296
76. Modos de votación	307
77. La doble votación	315
78. La rectificación de la votación	316
79. La reconsideración de la votación	317
80. Procedimiento para tramitar la reconsideración	318
81. Límite temporal para la reconsideración	319
9. Los documentos parlamentarios	321
82. La Agenda	322
83. El Acta	323
84. El Diario de Debates	323
85. Naturaleza y requisitos de las proposiciones	324
86. Las Mociones de Orden del Día	326
87. Los pedidos	327
88. Naturaleza y requisitos de los dictámenes y de los informes	330
10. La función legislativa	334
89. Las etapas en la aprobación de la ley	337
90. Los proyectos de ley y de resolución legislativa	341
91. Los requisitos para presentar proyectos de ley	343

92.	Materia excluida de competencia legislativa del Congreso	348
93.	El estudio y evaluación de las iniciativas presentadas	351
94.	Marco y curso de acción de las Comisiones sobre los proyectos	354
95.	El plazo para dictaminar	365
96.	Oportunidad y extensión del debate	371
97.	La materia en debate	374
98.	Facultades del Presidente, miembros de comisión y otros congresistas en los debates	376
99.	Trámite de las modificaciones o adiciones a los proyectos	378
100.	Doble votación de los proyectos de ley, y su dispensa	380
101.	Los proyectos sin debatir al final de un período	383
102.	Revisión y redacción de la Autógrafa de Ley	386
103.	Procedimiento de reconsideración sobre las observaciones presidenciales	392
104.	Variantes típicas y procesos legislativos especiales	393
105.	Proceso de reforma constitucional	396
106.	Proceso de aprobación de tratados	399
107.	Iniciativas ciudadanas. El proceso parlamentario de su aprobación	401
11.	Los procedimientos de control	409
108.	Concepto de control parlamentario	409
109.	Naturaleza de la investidura	412
110.	Objeto de la confianza y voto de la investidura	418
111.	La censura al gabinete	423
112.	El voto de confianza y la disolución del Congreso	434
113.	La interpelación y la invitación	436
114.	Los pedidos de informes	442
115.	La estación de preguntas	452
116.	La concurrencia ministerial por voluntad propia	456
117.	La creación de comisiones investigadoras	457
118.	Atribuciones y límites de las comisiones investigadoras	474
119.	Concepto y naturaleza de la acusación constitucional	483
120.	Afinidades y diferencias entre el antejuicio y el juicio político	489
121.	Procedimiento de las acusaciones constitucionales	494
122.	El control de los actos normativos del Presidente de la República	538
123.	El control sobre la legislación delegada	541
124.	El control sobre los decretos de urgencia	544
125.	El control sobre los tratados ejecutivos	546
126.	El control sobre los estados de excepción	551
127.	La vacancia del Presidente de la República	553
128.	La Comisión de Ética	555

ÍNDICE

12. El procedimiento presupuestario	574
129. Concepto de presupuesto de la república	574
130. Papel del parlamento en el proceso presupuestario	575
131. Exclusión de iniciativa de los congresistas para aumentar el gasto público	577
132. Procedimiento de preparación del presupuesto en el Congreso	579
133. Procedimiento de aprobación del presupuesto de la república	580
134. Seguimiento y control de ejecución del presupuesto de la república	582
13. La función de designación de funcionarios públicos	587
135. Procedimientos especiales de ratificación y nombramiento de funcionarios públicos	587
14. El servicio parlamentario	590
136. La finalidad del servicio parlamentario	590
137. Las principales áreas del servicio parlamentario	598
138. El papel del Oficial Mayor	601
139. Nominalidad y operación marginal del Estatuto del Servicio Parlamentario	605
Epílogo	620

Presentación

Poner esta introducción al estudio del Congreso peruano -que en realidad constituye el *Manual del Parlamento*- al alcance del público en general y en especial de quienes protagonizan o interactúan en los procesos parlamentarios, constituye una forma de elevar la calidad del juicio y de la opinión política, así como de mejorar la percepción que sobre la actividad del Congreso se forman muchas veces quienes analizan, comentan o estudian su desempeño y sus resultados.

El *Manual del Parlamento* que el lector tiene en sus manos, es parte de un esfuerzo desplegado en dos frentes principales. Por un lado, esta introducción al estudio del Congreso peruano se publica gracias al apoyo decidido y el generoso financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, que deja así testimonio de su compromiso con una causa compartida con el propio Congreso peruano, como es el fortalecimiento de la institucionalidad del órgano representativo del Estado por excelencia, que es el parlamento. Las democracias modernas difícilmente pueden comprenderse sin el reconocimiento de mínimos representativos de la voluntad soberana de la república.

La sola voluntad política de la representación popular no es garantía del desarrollo institucional del Estado ante el cual la representación ejercita el mandato electoral. La voluntad política se ejercita según la cultura institucional que define la regularidad y estabilidad política del país. La convicción en el ejercicio institucionalizado del poder es parte del acervo político mediante el cual se afirman los valores democráticos de nuestra sociedad, y esa misma convicción es la que se concreta de modo práctico en el auspicio que la cooperación española expresa mediante el auspicio de esta publicación.

Al esfuerzo y compromiso antes señalado se suma la labor que ha correspondido al autor de esta obra. César Delgado-Guembes es un antiguo funcionario del Congreso peruano, que además se desempeña como profesor universitario e investigador de la normatividad, gestión, procesos, experiencia y cultura parlamentaria. En este *Manual* el autor compendia de modo general y panorámico la explicación de la organización y de los distintos procesos parlamentarios, pero también incluye sus apreciaciones y juicios sobre la experiencia de una y otros.

En este sentido, la obra es resultado de la reflexión cultivada, casi anónimamente, durante una larga y exitosa trayectoria como funcionario del Congreso de la República y, por lo tanto, como depositario de parte de la memoria y tradiciones institucionales que los miembros del servicio parlamentario peruano tienen la misión de preservar corporativamente.

¿Cuál es el mérito y utilidad de esta publicación? El principal es la difusión de la vida parlamentaria, de sus procesos, organización y desempeño. Pero además aporta la exposición e interpretación de las reglas que rigen y ordenan el trabajo parlamentario en general y la apreciación crítica de su vigencia concreta y práctica. No es sólo un compendio exegético de reglas, sino que incluye la presentación de los diversos modos en los que el Congreso ha entendido y aplicado de manera efectiva sus procesos, desde la perspectiva reflexiva, crítica y personal del autor. Ahí reside el valor especial de un trabajo integral y sistemático con el que se introduce al lector no sólo al derecho formal y estricto que rige la actividad parlamentaria, sino también al acervo y repertorio cultural con el que los operadores de los procesos crean y construyen la representación política de la colectividad.

El estudio y la lectura atenta de este texto podrán ser de singular utilidad a la comunidad y, por cierto, servirá de apoyo e ilustración a quienes intervienen en diversidad de competencias en los procesos parlamentarios. El ciudadano mejora la calidad de su vida política cuando se documenta y cuando aumenta su comprensión del fenómeno representativo al que da origen y respalda con el mandato que genera con su voto.

El discurso político de la comunidad se fortalece cuando los ciudadanos opinan informada y sustentadamente sobre los acontecimientos que protagonizan quienes los representamos. Esta dimensión es especialmente importante en vista del predominio generalizado de juicios que se expresan sin la adecuada comprensión de la realidad sobre la que se emiten, en particular en vista del abuso de valoraciones que se expresan a partir de percepciones insuficientemente respaldadas en los hechos ni en el conocimiento de las reglas y de los procesos que rigen la actividad representativa.

Las encuestas de opinión sólo describen y expresan los sentimientos o las tendencias generalmente tangenciales o epidérmicas de las personas a las que se consulta, y se toman como muestra representativa. Si en vez de esos sentimientos o tendencias, el encuestado tiene información y elementos de juicio para nutrir su evaluación de los hechos que tienen lugar en el Congreso, es esperable no sólo niveles óptimos del juicio ciudadano y mediático, sino también la revaloración de la actividad representativa y democrática del Estado. Hacia ese objetivo se orienta la decisión de publicar y difundir con criterio crítico y reflexivo el panorama integral de la organización y de los procesos parlamentarios.

Explicar, compartir y reflexionar sobre la vivencia parlamentaria es por ello una forma de aumentar valor a la calidad de la ciudadanía, pero también de mejorar las capacidades de quien actúa desde una posición o rol funcional en la organización parlamentaria. En consecuencia, así como el observador informado del desempeño, o de las múltiples facetas de la intervención política, contribuye en el desarrollo de una consciencia y autoestima pública desde la cual es posible razonar documentadamente la acción estatal, es igualmente un beneficio político tangible que el discurso parlamentario mejora cuando la experiencia de los representantes se apoya en la comprensión reflexiva de los principios, de las normas y de los usos mediante los cuales se debate y decide el ejercicio democrático del poder que confía la ciudadanía a sus representantes.

Es con esta finalidad, y con estas expectativas, que me complazco y expreso mi satisfacción en presentar un trabajo como éste, que fue posible y se ha desarrollado, como está dicho, tanto gracias a la generosidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como al compromiso de un distinguido integrante del servicio parlamentario peruano. Tengo la certeza que este trabajo será de significativa ayuda para reafirmar los valores que simboliza y tiene la histórica misión de preservar el parlamento en el Perú, a la vez que expreso mis votos personales porque producciones como ésta constituyan un referente y una fuente de consulta para posteriores esfuerzos en la reflexión académica de nuestra patria.

VÍCTOR ISLA ROJAS
Presidente del Congreso de la República

Introducción

Tolle, lege

*Sólo soy un simulacro de representante del Perú,
y juzgo que el Congreso sólo es un simulacro*
Mariano José de Arce Bedrigal

Este es un trabajo compilatorio de notas y apreciaciones generales en las que se desarrollan temas asociados a la práctica y a la vida parlamentaria peruana, con niveles diferentes de profundidad y atención. Quizá no sea un Manual en el sentido pleno, ni como se acostumbra a concebirse entre los entendidos en publicaciones académicas. Lleva, a pesar de ello, esa denominación, por la facilidad que significa conocerlo por un nombre de recuerdo simple y sencillo. Es, en realidad, una versión ampliada del texto que en los años 1995 y 1997 publicó Apoyo de un opúsculo denominado *Congreso. Procedimientos internos* cuyo objetivo era facilitar de modo breve y directo respuestas a preguntas básicas y elementales que la ciudadanía podría tener respecto de los distintos procesos parlamentarios.

Para anticipar el natural desencanto de quienes busquen aportes en las dimensiones rigurosas del trabajo académico, el autor declara que ésta no es propiamente una monografía, como suelen entenderlo quienes tienen el propósito de ahondar en cuestiones dirigidas a un público fundamentalmente universitario, ni es tampoco una investigación especializada que observe los parámetros metodológicos, las premisas, límites o confines de una disciplina en particular. En ese sentido, por el contrario, desafía el estándar con el que se miden las contribuciones en la investigación y el pensamiento académico, porque sin negar uno ni otro opta por no amoldarse a la pauta de calidad y valor normalizados en los cursos universitarios.

Sin dificultad alguna el lector advertirá que estas reflexiones no se sustentan en lo que suele conocerse por la doxografía, es decir, en la opinión de especialistas sobre la materia, y que esta obra carece tanto de las referencias bibliográficas como de las notas a pie de página, que son un requisito exigido en cualquier publicación que se precie de seria entre los profesores o investigadores de cualquier disciplina universitaria. El autor tiene consciencia que incumple con ese requisito y por ello acepta con consciencia plena que un trabajo como éste no merezca el aprecio ni el reconocimiento de epistemólogos ni metodólogos en investigación científica.

El Manual del Parlamento que se publica en esta edición consiste en planteamientos que resultan de la observación y de la reflexión propiamente empíricas del sujeto que las plantea y propone desde la experiencia y sobre su experiencia de vida en el Congreso del Perú; la observación de hechos y experiencias transcurridos durante la proximidad de tres décadas del autor a la institución parlamentaria; y reflexiones y juicios sobre las prácticas y conceptos en los que se cree encontrar mayor fidelidad al orden que el autor aprendió del consejo de quienes lo precedieron en los distintos puestos en los que ha servido profesionalmente al régimen parlamentario peruano. La simplicidad de esta perspectiva justifica la pretensión del título.

Se plantea como una introducción, a título de adelanto o avance provisional en la explicación sobre qué es, para qué sirve, cómo funciona y por qué pasa lo que asombra a tantos en el parlamento peruano. Es consecuencia de la urgencia y apremio que asalta al autor y su curiosidad por las incoherencias o contradicciones que ha experimentado en su participación en la actividad parlamentaria, o en las opiniones que ha escuchado y constatado en la diversidad de contextos públicos y privados por los que ha transcurrido su experiencia personal. No es una reflexión profunda ni acabada sobre lo que otros observadores o investigadores han propuesto y aportado. Son por eso básicamente apuntes preliminares que se desarrollan conforme a la estructura y los procesos elementales de la organización y el desempeño funcional del Congreso peruano.

La virtud principal que se pretende conseguir con este trabajo es la presentación razonable y temáticamente organizada de un conjunto de temas relevantes a la organización y funcionamiento del Congreso peruano. Su naturaleza es introductoria, en el sentido que presenta y compendia cuestiones relativas a una misma materia desde una perspectiva integral y, a la vez, básica. Son apuntes sobre la lógica del orden parlamentario, y sobre la dinámica concreta de su operación.

En sus orígenes, las reglas según las cuales las asambleas tramitaban las iniciativas, propuestas, debates y votaciones se conoció como el *modus tenendi parlamentum*, y, cuando esos modos de atender el parlamento se consignaban en pautas prácticas de probada efectividad, la inscripción de las mismas en un texto escrito se conocía como el *ordo parlamenti*. En este compendio de reflexiones se presentan los comentarios al ordenamiento peruano desde la perspectiva de quien ha recibido la tradición sobre los sentidos y finalidades de la existencia del Congreso nacional. Por esta razón se fundan en una dimensión testimonial y parcializada, no en la supuesta mayor autoridad ética ni política para definir qué es lo correcto ni válido, ni en la supuesta mayor competencia técnica para establecer qué es lo aceptable o sustentable. Son propuestas dirigidas al lector para que opte entre el mantenimiento de sentidos históricamente transmitidos, o la innovación de significados novedosos que no traicionen la razón de ser de la asamblea representativa del Perú.

En este sentido, probablemente algunos de los comentarios y apreciaciones del autor constituyan material que provoque contrariedad en quien espere encontrarse con un Manual para aprender cuáles son las reglas, cómo son los procesos y qué significan algunos términos propios de lo que algunos llaman la hermenéutica parlamentaria. La dimensión emocional que forma parte de la humanidad mancha la razón discursiva, y, por esta razón, no es posible el desapego total del afecto en la racionalidad del sujeto que narra las realidades que emergen o irrumpen súbitamente durante su existencia. La ausencia de imparcialidad, objetividad y neutralidad del sujeto coexisten en la presentación de estas reflexiones, porque se opta deliberadamente por la confesión y la denuncia de lo que indigna, irrita e inflama, tanto como de lo que conmueve la pasión o compromisos de quien escribe desde la vida y la experiencia en la vida activa y en la obra cotidiana de una parte del Estado y de la sociedad peruanos.

El testimonio de la realidad, como lo dijo alguna vez Dostoiewski, tiene una dimensión fantástica (él decía, mas bien, que *nada hay tan fantástico como la realidad*), por eso la experiencia desde la que ha nacido este largo relato entre doctrinario y descriptivo, ha sido una experiencia salpicada de compensaciones en medio de desencantos, de horrores entre depresivos y persecutorios y de vivencias poco menos que fronterizamente delirantes de la vida parlamentaria. Cómo podría la razón permanecer inmune y rozagante de salud en medio de amenazas marginales próximas a las que suceden en un sanatorio mental.

En el corazón de la acción parlamentaria toma cuerpo la elección que cada generación y período parlamentario hace suya respecto al papel que el Estado, ante el cual los representantes actúan por mandato popular, afirma cuánto gobierno, cuánto orden y cuánta autoridad tiene el Perú, y cómo equilibra el gobierno, el orden y la autoridad con las exigencias de libertad que el soberano merece respecto del Estado. La vieja cuestión que reside en la existencia misma del poder estatal, sin cuya presencia no hay garantía de convivencia, derechos, ni orden posible para los ciudadanos; pero con cuya intervención desmesurada los daños ocasionados a la libertad de la república podrían ser mayores. Son esos mismos mínimos razonables e indispensables de orden los que justifican el límite para la sola voluntad, criterio o sentido común de los representantes que, cuando descuidan las naturales limitaciones de la temporalidad y contingencias del mandato recibido, terminan abusando y apropiándose de un poder que no ejercitan como titulares sino como custodios y guardianes del soberano.

El propósito es aprovechar la observación, la experiencia acumulada y los juicios madurados en el tiempo para compartirlos y comunicarlos. Existe un propósito didáctico y también político, porque, primero, se trata de explicar y difundir lo aprendido y pensado por el autor de la manera más general entre quienes tuvieran la necesidad, disposición, interés o voluntad de encontrar significados y sentidos respecto al funcionamiento práctico o normativo de la institución que mayor

gravitación tiene para quien debe confiar su voto en quien cree que lo sabrá representar en el Estado. Por eso también existe un propósito político, porque, en segundo lugar, con estos planteamientos introductorios al estudio del parlamento peruano se abriga la pretensión de establecer bases comunes y centrales para que el Congreso se dirija efectivamente hacia el objetivo que le corresponde en la confianza del ciudadano, quien espera una representación idónea, valiosa y efectiva.

No es un trabajo corto, pero tampoco es un tratado sobre el Congreso. Tiene el volumen que el autor ha necesitado para explicar los aspectos generales más relevantes a la actividad y a la cultura del parlamento peruano. En este sentido, las explicaciones no pretenden ni aspiran a la imparcialidad ni a la cobertura o profundidad enciclopédica. Quien escribe comparte la experiencia en la cual encuentra mínimos de sentido y de significación a partir de sus propias convicciones, perspectivas y visión de la realidad parlamentaria. Por ello, estos estudios introductorios tienen una dimensión testimonial que el autor no elude sino que confiesa, precisamente en nombre del partido que toma a favor de la institución parlamentaria, en la cual ha desarrollado prácticamente toda su vida profesional. De ahí se deriva el carácter profesional del producto que se entrega, porque resulta del acto de fe en el parlamento cuya problemática, ideales y malestar, es una malla tejida en el metal ardiente de su propia vida personal.

La finalidad es preparar una base común de comprensión de los insuficientemente conocidos y comprendidos aspectos técnicos del funcionamiento u operación de la representación en el Estado, con la meta de hacerlos más accesibles. Con frecuencia se obvia el necesario esfuerzo de comprender los procesos parlamentarios y, desafortunadamente, no menos infrecuentes son los casos en los que los propios representantes que protagonizan dichos procesos, tampoco saben explicarlos con convicción, claridad ni suficiencia en las oportunidades en que los sucesos que en él se desarrollan exigen que la opinión pública los observe y detenga sus miradas.

Muchos errores de percepción en que incurre la cobertura mediática y que luego los sondeos de opinión registran como tendencia en la opinión pública, quedarían enmendados si los propios congresistas tuvieran la capacidad de explicar qué es y para qué existe políticamente el parlamento, cuáles son sus objetivos y metas, cuáles son sus funciones, y qué productos y resultados es plausible exigirle al equipo de representantes que forma parte del Estado, con los perfiles y capacidades que los partidos y la ciudadanía eligen. La información necesaria para orientar y para formar la consciencia política del Perú permite la realización de la crítica informada y madura. De ahí que el parlamento peruano sea víctima de un sistema desinformado y donde la comunicación no es el eficiente remedio para explicar sus operaciones y sus productos.

Es esta última razón por la que esta introducción al estudio del Congreso peruano puede ser de utilidad en particular, en primer lugar, a título de diagnóstico, para quienes creen que el Congreso es útil y que es necesario, porque muestra qué ocurre y qué puede o debe enmendarse; y por eso este texto encara, denuncia y señala con el índice lo que debe corregirse tanto como defiende lo que mal e insistentemente se critica o desprecia. En segundo lugar, puede ser de utilidad para los propios representantes y al personal que los asiste de manera directa e inmediata, si uno y otro comprometieran parte de su tiempo a conocer su naturaleza y procesos, y a tratar de poner en práctica las actitudes necesarias para su defensa. Y también puede ser útil para quienes deben coordinar con los representantes la presentación de sus reclamos o la explicación de sus intereses, que en muchos casos con su presión tuercen el sentido de la actividad funcional del Congreso.

Los periodistas, reporteros y comunicadores en general que cubren la actividad cotidiana del Congreso ganarían significativamente con la lectura detenida de este texto (si consiguen vencer la tiranía de la urgencia y la frivolidad de la cobertura fácil y superficial de los incidentes coyunturales), porque les permitiría entrevistar, comentar o cubrir la ocurrencia de sucesos parlamentarios con mayor fundamento y preparación. Es parte capital del ejercicio de la libertad de expresión e información la obligación de quien cubre la noticia con el objeto de contribuir a formar una opinión pública ilustrada. Carecer del fundamento causa el efecto inverso, porque reproduce la ignorancia y el prejuicio entre la ciudadanía.

El impacto de la cobertura informada de sucesos acontecidos en el parlamento es amplio e intenso, pero la desinformación o información parcial o defectuosa también genera consecuencias políticas catastróficas por la extensión pública que representa los juicios que favorece o a los que induce como resultado de la mala información del periodismo que cubre con ligereza, prejuicio o superficialidad la acción que toma lugar en el parlamento. Si el papel educativo o formador que tienen los medios no se ejercita responsablemente, y si los comunicadores comunican mal porque no conocen debidamente las instituciones sobre las que reportan, los educadores o formadores de opinión incurren en serio peligro público. El daño puede ser tan grave que no sería sólo metafórica la expresión que calificara de delictiva la actividad periodística que inoculara en las percepciones u opiniones de la ciudadanía conceptos o preconcepciones erróneas debido, fundamentalmente, a la ignorancia que los comunicadores tienen sobre la naturaleza, rol y alcances efectivos de las instituciones cuyo funcionamiento o acción cubren en las noticias que dan al público en general.

Pero además de la utilidad que pueden encontrar en esta colección introductoria de notas los congresistas, asesores y comunicadores, la generalidad con que se cubren los temas no supondrá perjuicio ni dejará insatisfechos a los especialistas, analistas,

abogados, ni a quienes se ocupan en el estudio de las instituciones políticas con fines académicos. No precisamente porque, como ya se adelantó, se use una perspectiva típicamente académica en el desarrollo de este texto, porque no es el caso, sino, primero, porque el material cubierto se presenta desde la perspectiva de la observación empírica directa recogida y narrada por quien ha permanecido en proximidad inmediata a su desarrollo durante más de tres décadas, y desde la experiencia también de quien participa de modo inmediato en el funcionamiento y en el quehacer parlamentario.

Es y constituye, por lo tanto, material testimonial de valor y carácter empírico que se pone a disposición del análisis universitario, con la calidad de pieza etnográfica, con el añadido de las apreciaciones y juicios del autor. Pero además puede tener también utilidad y valor para el público de la academia, porque en las aulas universitarias el funcionamiento y los procesos parlamentarios no se llegan a exponer ni explicar adecuadamente en los cursos que suelen impartirse en las aulas, o se lo hace a partir de un aparato o marco crítico inadecuado para comprender los valores y el orden en los que se fundan la experiencia y los procesos parlamentarios. De ahí que no resulte una pretensión infundada que se trate de un texto con el que se facilite la afirmación y fortalecimiento de la ciudadanía de quienes se forman en los niveles superiores de instrucción.

Por las razones anteriores es posible deducir que este Manual también pueda servir como un documento de autoayuda para quienes necesitan dirigir y enfocar problemas políticos a partir del modelo representativo de nuestra democracia. Carecer de información directa sobre la dinámica del trabajo parlamentario causa de hecho serias deficiencias en la capacidad ciudadana de nuestros estudiantes, no menos que en la de quienes se desempeñan como sus maestros.

El beneficio final que se espera proporcionar, en consecuencia, es la disminución de la brecha creciente entre el juicio sobre el desempeño del Congreso, y la comprensión de las razones por las cuales en el Congreso ocurre lo que ocurre. Si bien existen casos precisos en los que el inadecuado desempeño marcará ineficiencias o performances injustificables, existe un amplio espacio de incompreensión que está condicionado o por la insuficiente comprensión de la lógica material del sistema electoral y representativo de nuestro régimen político y parlamentario, o de la naturaleza y alcances propios de la cultura histórica u organizacional y de las normas y prácticas parlamentarias.

Acceder a versiones como la que se comparte en los apuntes de este Manual supone tener en cuenta datos adicionales que suelen pasarse por alto y que pueden significar la diferencia entre ideas preconcebidas y desinformadas, y juicios razonablemente emitidos con conocimiento de los contextos de la performance representativa en

el parlamento peruano. El descuido por la elaboración de juicios informados, en particular cuando los juicios se refieren a temas que conciernen al espacio político y de nuestra ciudadanía, puede ser causa del agravamiento de problemas políticos y colectivos adicionales a los que ya existen en el difícil e insatisfactoriamente comprendido ejercicio de la representación popular.

Este Manual pretende por eso exponer mínimos de una compilación integral de materias que merecen revisión antes de analizar públicamente los desempeños del Congreso. La omisión de estos mínimos suele causar daño inmenso en la opinión pública porque el desconocimiento de las bases del orden y de las prácticas parlamentarias conduce a la emisión de juicios y de opiniones sin el adecuado fundamento sobre el por qué, el para qué, el qué, el cuándo y el cómo de los procesos parlamentarios.

La falta de homogeneidad y los desiguales niveles de profundidad observados en la cobertura de los diversos tópicos que comprenden este Manual introductorio tienen como sustento el distinto grado de desarrollo práctico de las materias, o la diversa importancia que tiene su manejo en la gestión de los procesos parlamentarios. El propósito ha sido presentar los temas según el mayor o menor desarrollo e interés que ellos han tenido en nuestra historia reciente, para contar de este modo con una suerte de lo que abusiva o pretensiosamente cabría llamar *el estado del arte* en la institución parlamentaria, pero un estado que se elabora a partir de la libre asociación de ideas y la atención flotante de quien introduce en su reflexión percepciones que se expresan desde los incontenibles automatismos del inconsciente colectivo del que el autor es, sin duda, sólo un síntoma.

No puede, por último, dejar de mencionarse, sin embargo, que un referente del autor fue el libro escrito a fines del siglo XIX por un antepasado, su tatarabuelo, el coronel del ejército don José Luis Torres, cuando luego de los sucesivos conflictos tanto internos como internacionales que confrontó el Perú era necesario crear una doctrina sobre patriotismo y ciudadanía en medio de las opciones autoritarias y liberales, conservadoras y democráticas, durante la segunda mitad del siglo XIX. Esa obra que, aunque modesta, su finalidad y logros pedagógicos son no obstante injustamente olvidados, es el *Catecismo patriótico* que se publicó a fines de 1880. Este Manual del Parlamento se preparó con la misma inspiración fundamentalmente doctrinaria, catequética y, por ello, no menos igualmente política, con el objetivo -no de pontificar sobre el deber ser de la representación-, sino fundamentalmente por el deber patriótico de apoyar en la orientación que sería deseable adoptara el parlamento peruano en el horizonte de la gestión de sus emprendimientos y en los hábitos que deben mantenerse en el desarrollo de sus actividades cotidianas.

1. La institución parlamentaria

El Perú es una sociedad a la que su sentido, su razón de ser, su historia y avatares de sus instituciones le ha sido poco familiar. Sin dejar de estar presente en la retórica del discurso oficial, académico o mediático, la narrativa institucional queda descompensada con severos recesos en la dimensión concreta de la política de las experiencias. El Perú no cuenta con una existencia institucional saludable, y mucho menos robusta, en el plano concreto. Esta aseveración es tanto más dramática y ostensible en el caso de la institución parlamentaria.

En el Perú, a partir de la segunda mitad del siglo XX las conductas no anudan ni sujetan la vida de los protagonistas u operadores políticos a la narrativa de los propósitos, los deseos y las intenciones que se proclaman desde los foros y las tribunas públicos. Los hechos y las conductas padecen de parsimonia y desaceleración continuos. No son infrecuentes los casos en los que los actores de los procesos políticos tienen una actitud ambivalente ante las instituciones y la institucionalidad de los procesos políticos, porque truecan su apoyo a la institucionalidad en oposición a la misma cuando su lógica les es adversa. El doble y pragmático discurso de los operadores políticos expresa la auténtica falta de convicción en cualquier principio que no sea el de la conveniencia y uso de las reglas para maximizar beneficios particulares o grupales, en vez del respeto de las reglas del *fair play* institucional.

El cinismo se instala progresivamente en el eje de la identidad de los operadores cuando deben negar las banderas que alguna vez les valieron como argumento de batalla. La ética pragmática corroe y corrompe la racionalidad de los altruismos institucionales alguna vez exigidos para otros. Cuando el poder se hace próximo y se lo detenta no se vacila en desconocer los principios a los que alguna vez se apeló como criterio de orden y de virtud. En el fondo del alma del hombre anidan nichos de inconsistencia, de falsedad, y de mentira. Lo grave, sin embargo, no es hacer lo contrario a lo que alguna vez se criticó, sino negarlo y no explicar, aclarar ni excusarse por el repentino cambio de ciento ochenta grados en la valoración de los principios y de las instituciones. El doblez es, en estos casos, el deporte mejor practicado por quienes alguna vez exigieron ética política para luego comportarse según la lógica hedonista del goce absoluto del poder cuando lo alcanzan.

Además de las asincronías y ambivalencias operativas que se instalan en los actores del poder y de las instituciones entre la esencia y la praxis, ética y política, entre el discurso y las conductas, en el capital humano de la sociedad tampoco se encuentran muchas reservas morales. A fines del siglo pasado e inicios del presente, los últimos desarrollos de la tecnología de la información y comunicaciones digitales, ha acelerado el ritmo de vida, y cada ciudadano, en particular quienes viven en la metrópoli y en zonas urbanas, ha impreso en sus experiencias una dinámica y formas de comunicación que lo lleva a adelgazar su concernimiento y preocupación por temas de importancia colectiva y comunitaria. A menor interés en la dimensión pública de la vida comunitaria, mayor el cinismo y menor la disposición para combatir los males a los que, por el contrario, se resigna la población con actitud pasiva, tolerante, flexible y complaciente respecto de males colectivos que exigen enmienda. Pareciera que al terminar de atender las demandas propias de la sobrevivencia individual quedara poco tiempo y energías luego de las actividades que diariamente emprende en la velocidad de su trajín cotidiano.

El trasiego y la aceleración indetenible de la actividad individual y colectiva, de modo singular en las grandes urbes, ha convertido al sujeto humano en un circuito de espasmos automáticos. El nuevo tipo de sujeto guarda escaso interés en cultivar y practicar su identidad ciudadana. Se desarrolla conforme a la química de impulsos agitados de conexiones con imágenes y pantallas que saturan su reflexividad. Su capacidad organizativa no reserva espacio adecuado para la integración de sus pensamientos y sus actos en una identidad adecuadamente cohesionada e integrada de sí mismo.

Cada sujeto es distinto según los diferentes escenarios en los que transcurre y opera su interacción social. Representa roles que lo fragmentan sin que haya logrado conservar una reserva mínima e indispensable de tiempo para cuestionar y para examinar las distintas vidas que experimenta en la linealidad de su existencia. En términos eléctricos la experiencia del sujeto contemporáneo en el Perú, como en la mayoría de grandes urbes, expresa una sucesión seriada de cortocircuitos que guillotinan la relación de continuidad entre la vida íntima o privada, y la carne colectiva de lo que debiéramos sin exceso poder llamar el cuerpo de nuestra común unidad, nuestra comunidad.

En los bolsones o paquetes de identidades fragmentarias que conviven en el mismo sujeto cada uno afirma estándares diversos y en muchos casos de escasa comunicación entre sí. Y además cada sujeto se imagina aislado en la búsqueda de sus propios éxitos, placeres, rutinas o bienestar, como si la sumatoria de los bienes atomizados de los individuos equivaliese a la felicidad y éxitos del colectivo en que físicamente convivimos. De un estilo de vida semejante es posible deducir que el nivel de salud mental propio de ese tipo de sujeto esté decisivamente afectado. El orden que una

vez conocimos antes de la revolución tecnológica de fines del siglo XX ha quedado sepultado, y con ese orden la calma y la paciencia para encontrarnos con otros y con nosotros mismos.

La constatación de ese déficit hace tanto más urgente la exigencia de detenernos para volvernos a encontrar como sujetos integrados y ciudadanos de comunidades mental, ética y políticamente más sanas. El malestar colectivo demanda nuestra reflexión sobre los nuevos caminos de higiene política en nuestra existencia y experiencia cotidiana. Parte de esa higiene consiste en reconocernos en la deuda que tenemos para afirmar un proyecto colectivo. Esto es, un proyecto que estructure e institucionalice el desorden de horizontes hacia el que el individualismo y el atomismo práctico y concreto de nuestras vidas nos arrastra.

Es por eso que, en contextos fronterizos como los que afectan al ser humano contemporáneo, no es difícil imaginar que pensar o dedicar el tiempo a la fantasía o a la vivencia de las instituciones para ese sujeto pueda consistir en una tarea subversiva, clandestina, subterránea o conspiradora que, además, logra incomodarlo en la acelerada y mecánica rutina de su aletargamiento. El parlamento no encaja de modo natural en el encuadre telemático de la experiencia subjetiva, y quienes aprendieron a ser y a existir bajo el paradigma anterior al de la era tecnológica actual expresan nuestro trastorno emocional y padecen la angustia del vacío porque la sucesión generacional ha rasgado la esencia que envolvía sus certezas.

Las cosas ya no son más las mismas y la volatilidad de los vínculos ha fabricado un distinto tipo de individuo que desconoce las raíces históricas del cuerpo y del espíritu político. La preocupación por aspectos, cuestiones o problemas propiamente colectivos suele, en el mejor de los casos, reducirse a materias de malestar o inseguridad ciudadana (asaltos, accidentes vehiculares, homicidios, etc.), o a la insignificancia de sucesos propios de la farándula, o sucesos por naturaleza serios que se trivializan. El impacto de los medios de comunicación masiva ha impactado decisivamente en la formación de la consciencia individual. En una sociedad en la que se esperaba que los medios formaran la consciencia hoy se han convertido en la causa privilegiada de nuestro mal político. En especial cuando, en las simas de su desesperación, los políticos miden su efectividad no por el bienestar efectivo que procuran con su acción sino por el rating con que medios y encuestadoras de opinión valoran la percepción y opinión de viandantes en las hiperavenidas de la desinformación. La imagen impera y las realidades se empantanar en la ciénaga de la ignorancia.

El régimen político no ha quedado inmune frente al impacto de los medios, que no sólo dominan y cuentan con una esfera singular y una cuota muy importante de poder, sino que han afectado de modo sustantivo el modelo y el estilo político. Bernard Stiegler habla por eso de la *telecracia* como forma paralela y viral de

organización política. Una forma que, por su capacidad de penetración en la vida de las personas, ha convertido la participación democrática en la organización republicana de la comunidad en una forma oligopólica de concentración de la capacidad de dirigir la agenda del país en grados, magnitud e intensidad tales que cuenta con la difícilmente cuestionable posibilidad de imponer contenidos en el poder de elección de la ciudadanía. Hablar de *telecracia* como forma dominante de organización del poder es señalar dónde está el dominio y dónde está el centro hegemónico desde y alrededor del cual se dirige y orienta las políticas públicas en la sociedad de inicios del siglo XXI.

Uno de los grandes efectos del modelo *telecrático* dominante es la inversión que causa en una dimensión inherente al poder y al gobierno. Hoy las minorías *telecráticas*, integradas por el complejo de intereses compartidos entre los empresarios de la industria mediática y los propios hombres de prensa, se han convertido en jurisdicciones despóticas que reparten y administran según sus limitadas y subjetivas percepciones e intereses la justicia del reconocimiento y de la fama, o las sanciones inquisitoriales del sepultamiento y la condena públicos a quienes les bajan el dedo del favor público. Es en los medios de comunicación donde se define la agenda pública, se establecen prioridades legislativas y se orienta la actividad de los jueces sobre los sentidos de inocencia y de culpabilidad. La gloria en los tiempos contemporáneos no es consecuencia de la racionalidad política que admira el heroísmo de quienes luchan y se sacrifican por principios de importancia pública, sino el suceso secular que se alcanza mediante la racionalidad económica de estrategias mercantiles basadas en el consumo y posicionamiento privado en la esfera *telecrática*.

Los insuficientes niveles de atención, reflexión y consciencia de cada ciudadano al cuidado y consecuencias que debe prestarse de modo personal al espacio comunitario pueden poner en peligro la calidad de vida de la ciudadanía. En particular porque ser ciudadano y contar con un marco que garantice la exigibilidad de los derechos de cada persona, no es posible a menos que la sociedad cuente con instituciones capaces de asegurar, antes, la capacidad de llevar una vida en común. Pero de llevar esa vida en común con consciencia de que la actividad colectiva no nos debe resultar indiferente. La acedia, la indolencia y el desinterés por el proyecto colectivo empobrecen las posibilidades de optimizar la calidad de vida de cada ciudadano.

Cuando la preocupación por la cooperación y por el vínculo colectivo decaen, la asociación y el pacto político, percutidos y atracados los canales de conectividad y los códigos de la sinapsis entre las células sociales, se interrumpen, se entorpecen y la integridad de la comunidad se conduce a su propia anemia, atrofia y colapso. El carácter estructural de los excesos privados no es un factor políticamente irrelevante, ni inocente ni neutral, respecto de la calidad de la vida general de la colectividad. La parte maldita del individualismo y del monopolio del goce privado en la interacción

del sujeto con su entorno enciende aparatosamente las llamas del espacio público, reduce el oxígeno y sofoca la atmósfera de convivencia. Es en este contexto en el que la institucionalidad y las instituciones carecen de margen efectivo de operatividad y de funcionamiento porque convulsiona y paraliza las posibilidades de acción efectiva para alcanzar bienes comunes. La debilidad institucional nace con la adicción y arengas subversivas al culto de la parte y con el sobredimensionamiento de la partícula y de los fractales sociales, que potencian la zozobra, la inestabilidad, la confusión y la inseguridad anónimas, masificantes e irrespirables del individualismo.

El riesgo de los descuidos seculares por la unidad de la colectividad nacional siembra la debilidad y la prematura decrepitud en el vínculo comunitario, y con el descuido generalizado e indolente también la calidad de vida de todos se reduce inexorablemente. Si las instituciones se proponen como una herramienta de la regularidad y de la estandarización de la conducta y de la acción estatal, la capacidad de su agencia es mínima cuando la actitud y voluntad de sus operadores niega la finalidad inherente a su reconocimiento. Instituciones como la parlamentaria son un medio para la afirmación de la unidad, pero esa utilidad se desperdicia cuando el tipo de unidad invocada es una categoría vacía de realidad. El hueco o agujero que causa el desacoplamiento entre el discurso unitario y la heterogeneidad de la realidad política en la que debe sustentarse la efectiva unidad de propósito y de destino es signo de la gran falta y carencias espirituales en el ejercicio del poder y de la representación política.

Cuando los agentes de la voluntad estatal imponen la lógica de su utilidad y ventajas particulares en el ejercicio de responsabilidades públicas traicionan el mandato popular con conductas semejanteras a las de los sicarios o a las de los francotiradores que emboscan con su engaño a quien deben servir. Sin convicción colectiva, sin compromiso público efectivo las instituciones no son sino carne fatigada y maquinaria privada de espíritu. La voluntad es el insumo principal y decisivo de la existencia institucional. Sin voluntad los alegatos a favor de la institucionalidad se reducen a la polución acústica de una retórica histriónica, fatua, hueca de verdad y de compromiso.

Si la razón de ser de los proyectos que se emprenden colectivamente es permitir la convivencia en libertad, ésta no puede ejercitarse ni exigirse sin el vigor de las instancias en las cuales se busca y se asegura la vigencia del proyecto colectivo. El Estado y los órganos que lo integran tienen la misión y el objetivo de equilibrar la libertad en condiciones de una vida comunitaria. Las instituciones garantizan los derechos colectivos del pacto político entre los ciudadanos de forma que el individuo y la colectividad no coexistan en conflicto, sino que por el contrario sean capaces de convivir armónicamente.

Las instituciones tienen como una de sus principales funciones sociales disminuir la indefinición e incertidumbre y aumentar la capacidad de predecir las conductas y

los resultados de la sociedad. Las instituciones tienen por misión contar con reglas y una estructura de patrones regulares y estables para la interacción entre las personas. Las instituciones ofrecen y garantizan regularidad.

Cuando la vida institucional de las organizaciones políticas no se mantiene la consecuencia inevitable es la corrosión de la calidad pública de la vida comunitaria. La ausencia de sostenibilidad y predicibilidad instala la desconfianza, la incertidumbre, y el miedo. Sin institucionalidad crece el sentimiento de desprotección, porque sencillamente no hay modo de confiar ni de creer que el conflicto tiene remedio según reglas seguras y confiables para la resolución estructurada de la ambigüedad o de las disputas. Y cuando la desprotección sustituye a la certidumbre y a la sostenibilidad de un proyecto colectivo a largo plazo el tipo de organización política que resulta es consecuencia de las redes facciosas de autoprotección en las que debe refugiarse el ciudadano para compensar lo que el Estado es incapaz de garantizar. Este es el ambiente en que crecen sistemas socialmente compensatorios de desprotección basados en organizaciones privadas que reemplazan el papel del Estado. El peor de los escenarios en una atmósfera que no permite predecir niveles mínimos de estabilidad y de protección es el gobierno por el sistema paralelo que se apropia de las fallas del Estado. Es decir, el terreno en que fertilizan fenómenos ética y políticamente anómalos como la mafia, el narcotráfico o la subversión.

Nada más lejos de las instituciones, sin embargo, que su fosilización. Las instituciones no son ni inmóviles ni rígidas. Son permeables al cambio. La permanencia y regularidad que garantizan son flexibles, permeables y abiertas a las necesidades racionales de cambio. Sin embargo el tipo de cambio de las instituciones no es violento sino gradual. Y los cambios son resultado de su producción deliberada y planeada, tanto como consecuencia de la adaptación informal a las circunstancias en las que cotidianamente se desarrolla la interacción.

Las instituciones en el Perú pasan por este mismo patrón. Existe un nivel visible de permanencia, que se adapta a los cambios. Por eso es que el Perú en algún sentido sigue siendo el mismo, a pesar de los cambios históricos por los que atraviesa. La cultura de la población se mimetiza y adopta los patrones legales e institucionales con los que se pretende conducir al país hacia metas políticas e históricas de diverso sentido ideológico o económico.

El parlamento es una institución estatal cuya finalidad es permitir el gobierno plural, democrático y representativo de la comunidad, de forma tal que la población cuente con condiciones y posibilidades positivas u óptimas de bienestar, libertad, seguridad y felicidad. Los cambios en el parlamento, a su turno, son resultado de las agrupaciones que llegan a él durante el curso de los diversos períodos políticos y constitucionales. La estructura de la institución parlamentaria permite predecir

la regularidad de los procesos políticos, en tanto que los partidos que usan la institución parlamentaria, valiéndose de los márgenes razonables de flexibilidad que caracterizan por naturaleza al ordenamiento institucional, adecuan la regularidad institucional con los cambios que la observación de la realidad los lleva a proponer como alternativa política a la colectividad.

En estos estudios introductorios se presentan los principales medios y herramientas institucionales, de acuerdo al actual nivel de su desarrollo. Si el ser humano pudiera adelantarse al futuro es probable que el desarrollo institucional actual no pudiera ser reconocido en 20 años. Igualmente, quienes conocieron el parlamento peruano en los años 40, 50 ó 60 del siglo veinte, probablemente tendrían dificultad de reconocer en los procedimientos actuales el perfil de la institución que ellos vivieron hacen 60, 50 o 40 años. Por mejores razones quienes vivieron el parlamento en la época de Luna Pizarro, Sánchez Carrión, Bartolomé Herrera, Gonzales Vigil, Gálvez, Quimper o Villarán, sólo encontrarían vestigios o remedos de los parlamentos de los que ellos formaron parte en el siglo XIX.

Pero, inversamente, es también cierto que a pesar de hábitos tan inverosímilmente distintos en el manejo y prácticas organizacionales parlamentarias de inicios del siglo XXI, lo que alguna vez fue y se piensa que quedó atrás, aún está. El futuro padece de ese mismo e idéntico sino. Siempre el futuro creará que desde los nuevos presentes el pasado es algo carente de vigencia, cuando parece más bien ser cierto todo lo contrario, porque la venganza del pasado es reaparecer y a veces repetirse no obstante cuanto futuro hayamos consumido en varias y sucesivas generaciones de presentes. Este estudio revela cuánto de lo que cuidamos, así como de lo que sin cuidarlo se escabulle, es parte y sigue vigente en la vida parlamentaria peruana. De ahí que existan siempre núcleos irreductibles e incaducables, imposibles de abandonar, y eso define lo que queremos llamar permanente. Lo permanente son los residuos que flotan y afloran no importa qué, sin que renegar de ello tenga la capacidad suficiente para conjurar su emergencia a pesar del tiempo y de los exorcismos vanos de los apóstoles del progreso.

En un sentido concreto, por eso, el parlamento mantiene su identidad y sigue siendo una institución cuya finalidad es garantizar la estabilidad de hábitos representativos a pesar de los cambios políticos por los que atraviesa el Perú en su historia. El mundo ha cambiado enormemente desde la aparición de la institución parlamentaria en la Europa medieval. El Perú no es el mismo desde la fundación de la república a comienzos del siglo diecinueve. Pero el parlamento permanece y sigue siendo una institución deliberante y representativa cuyo propósito es evitar la concentración autocrática del poder en una sola persona o grupo político.

Los grandes cambios históricos, culturales, tecnológicos y económicos no han eliminado la institución parlamentaria. Sigue siendo indispensable para el manejo

político del país, y ello no obstante los regulares niveles de impopularidad que la afectan en la opinión pública según las encuestadoras de opinión, a niveles tales que llevan a pensar que el parlamento, por sí mismo, es una institución ineficiente y que no llega a estar a la altura de los cambios esperados por la colectividad. Y existe a pesar de la probable inutilidad que por su tendencia a la producción de inmovilismo político acusan de ella incluso pensadores doctrinariamente tan disímiles como Carl Schmitt o Alain Badiou.

El reto para hacer del parlamento una institución reconocida por su eficiencia dependerá en gran parte del diseño de los incentivos para que la población elija a representantes enterados de las responsabilidades estatales y constitucionales del país, así como incentivos para que los propios representantes desempeñen el encargo que reciben con dedicación, honrando las tradiciones nacionales y en vista de los intereses generales de la república en el largo plazo, sin descuidar la atención de las dificultades de la coyuntura y de cada una de las poblaciones o gremios en el desarrollo histórico del Perú.

En cualquier caso, la institución parlamentaria comprende no solamente las normas que regulan el comportamiento de los partidos en el Congreso. Su dimensión es mucho más amplia y alcanza también los símbolos, ceremoniales, ritos, leyendas, mitos, fábulas y anécdotas, la experiencia y conocimiento respecto del uso de los procedimientos, así como las actitudes y valores compartidos de manera colectiva por la diversidad de protagonistas en la acción del parlamento. La institución parlamentaria es continuamente construida, imaginada e inventada por quienes desde su tribuna denuncian la parte maldita de nuestra experiencia colectiva, por quienes deciden rectamente y razonablemente sobre los asuntos sometidos a su conocimiento, no menos que por quienes desde fuera de ella cuestionan los modos institucionales introduciendo alternativas de interpretación que generan y producen el cambio. Las instituciones, por lo tanto, son los sentidos y significados que le dan en el desarrollo del tiempo de su permanencia los actores y quienes las utilizan en la praxis concreta de la historia.

Como cualquier institución, el parlamento es consecuencia de lo que las distintas generaciones de peruanos se imaginan que es. Y en el imaginario histórico, no obstante la constante y regular insatisfacción que según quienes encuestan a la población la opinión pública tiene de su desempeño, el parlamento sigue siendo considerado una institución indispensable para ordenar la vida política de la comunidad y del Estado. No hay que olvidar que lo que se adjudica y endosa al Congreso en muchos casos no es otra cosa que lo que no queremos ver dentro de nosotros mismos. Por eso desplazamos y proyectamos fuera de nosotros la causa de males que en realidad causamos y reproducimos nosotros mismos como pueblo.

Los representantes no llegan al Congreso sino porque los partidos los consideraron en algún momento valiosos como instrumentos útiles para llegar al poder. Los partidos proponen y postulan a quienes son valiosos en la estrategia de una campaña cuyo objetivo es ganar el mayor número posible de votos. Pero los partidos deben compartir el poder con quienes tienen un capital que les asegura mejores posibilidades de ganar escaños. En unos casos ese capital son los incuestionables méritos de quienes tienen capacidades valiosas para gestionar el Estado parlamentario. Pero en otros casos el capital se agota en el limitado ámbito de la capacidad para persuadir y convencer a la población que vote por quienes gozan de alguna reputación, la misma que no necesariamente garantiza el desempeño eficaz de la acción representativa del pueblo ante el Estado. Los partidos, en este último caso, usan a este tipo de candidatos para tener más escaños, aunque pierdan, y con ellos también el país, al alcanzar escaños desde los cuales el valor público agregado con su presencia es insignificante.

Nuestros representantes son sólo el espejo de lo que tememos ver y decir de la desnudez subjetiva en nuestra propia intimidad política. El parlamento es una réplica del mundo de subjetividades de los habitantes de la república. Ningún parlamento puede ser mejor que la calidad de los ciudadanos que lo eligen. Como en el caso de la calidad de una cadena, la fortaleza de ésta y de un régimen republicano no puede ser superior a la calidad y fortaleza del más débil de los eslabones, o ciudadanos, que la integran. El sujeto más débil de una asociación es la medida de la virtud y fuerza del todo al que aquél adhiere o pertenece. Ésa es la materia sobre la que realiza su labranza el artesano del cuerpo político.

De ahí que cuando acceden a un puesto representativo quienes prestaron su capacidad de ganar votos para un partido durante la campaña, exhiban luego el mismo tipo de dinámica al ocupar un escaño. Su desempeño refleja el tipo de relación con un puesto público que el que previamente apreciaron los partidos cuando apreciaron su aptitud para realizar una campaña exitosa. Se lleva al Congreso no otra cosa que lo que existió antes en la esfera privada. Por lo que el elector vota es por el tipo de sujeto que postuló, en lo que vio la imagen que lo persuadió. El candidato es nada menos que un sujeto representativo de la población, que cuando actúa como representante no puede hacer más que trasladar al Congreso el mismo tipo de actitud y de relación con el poder que tuvo antes en relación con la vida, con su prójimo y consigo mismo en los diversos campos en que se desempeñó en la vida privada.

Es la mayor capacidad tecnológica de visibilizar y de comunicar lo que acontece en la vida pública lo que expone en medidas y magnitud distintas la acción y conductas de los representantes. A ello hay que añadir las dosis de impreparación y falta de experiencia de quienes llegan al Congreso como representantes, y el ineficiente papel de los partidos políticos en su función de selección y filtro para escoger mejor a quienes compiten en la campaña electoral. Pero igualmente juega un papel

distinguible el tipo de actitud y de filosofía de los medios de comunicación cuando cubren la noticia parlamentaria, porque tanto sus reporteros, quienes los dirigen y los dueños del capital mediático escogen entre los acontecimientos políticos no precisamente el desarrollo de los estudios, discusiones y análisis que con dedicación y ahínco pueden ocurrir en las sesiones de Comisiones o del Pleno, sino lo que al morbo popular puede llamar a escándalo en su atención.

La prensa entre escandalosa e ineducada es la que cubre y entrega al pueblo como representativo, lo que puede no ser sino un suceso vergonzoso cuya sanción puede exigirse y cubrirse con discreción y decencia a la vez que sin tanta intensidad ni despliegue periodístico. La combinación de estos factores puede resultar en un cóctel políticamente explosivo si a ello además se suma la escasa instrucción del ciudadano medio y la ética consumista que preside su existencia, porque es dentro de esos mismos ciudadanos que salen los fundadores de los partidos y también los candidatos que postulan. Carecer de consciencia colectiva sobre el sistema de relaciones entre estos factores y las consecuencias que su combinación causa es lo que define que luego las encuestas de opinión muestren la impopularidad y la falta de satisfacción del pueblo con quienes no hacen más que representarlo según las condiciones materiales que permiten y hacen posible la calidad de la representación que obtiene.

La empírica subjetiva del desempeño de la representación por los actores de los procesos parlamentarios imprime una característica innegable igualmente en el funcionamiento de la institucionalidad. Cuando los procesos se utilizan conforme al apetito, utilidad o interés particular, no con la finalidad presunta bajo cuyo modelo la diseñó y adoptó en el ingeniero constitucional, es imposible que el régimen produzca los resultados institucionalmente esperados. Si las instituciones son herramientas reproductoras de estabilidad por su capacidad de anticipar resultados en el largo plazo, pero los operadores adoptan reglas institucionales destinadas a reproducir ganancias privadas en quienes las dirigen, no es difícil predecir que su funcionamiento será fuente de acumulación de ineficiencias colectivas. La corrupción de las instituciones por las que son responsables quienes las usan y operan es causa de malestar social, y este tipo de conducta no suele ser fácil de advertir, porque la habilidad y astucia en la habilidad retórica de los actores simula y camufla como regular lo que oculta en la voluntad perversa del destino inconfesado hacia el que dirige los procesos institucionales.

Otro de los aspectos en los que cabe advertir el riesgo reciente en el uso impropio de la imaginación de los actores políticos, en contra de la naturaleza y de la misión institucional del parlamento, es la pérdida de perspectiva que ha llevado a asimilar progresivamente al Congreso como un ente más en los sistemas administrativos del Estado. Es esta errónea perspectiva la que en último término desconfigura una de las

características del Estado de Derecho, definido a partir del principio de la división o separación de poderes. Parte importante en el desdibujamiento del rol institucional del Congreso en el Estado peruano ha sido, ciertamente, la pérdida de horizonte democrático durante los períodos inconstitucionales en los cuales el país se rigió sólo por el Poder Ejecutivo. Sumado a la irregularidad constitucional y hegemonía excluyente del Poder Ejecutivo, el otro factor determinante en la pérdida de posición constitucional del Congreso fue el concepto intervencionista del Estado, que llevó de modo preponderante a gran parte de Occidente principalmente durante parte importante del siglo veinte.

El Congreso es tributario y está por eso en deuda con la historia. Le tiene un saldo cuyo abono no podrá honrarse sin el reconocimiento consciente de los actos de transformación pendientes de emprendimiento. El Congreso aún no se ha nivelado ni recuperado la posición política y constitucional que tiene la misión de cumplir como órgano independiente del Estado a cargo del control político. Su independencia y su atribución como órgano de control político es la que exige que se le reconozcan las herramientas, medios y recursos para organizarse en la tarea de control. La noción de sistemas administrativos como método de organización estatal que atraviesa a toda institución pública es consecuencia de un paradigma que dejó de regir con el reconocimiento de la sociedad, y no del Estado, como protagonista de sus propios destinos. Sin embargo, quienes se formaron bajo la noción del Estado intervencionista no han podido desligarse del patrón mental que los llevó a asumir que Estado y poderes del Estado eran sinónimos. Y no lo son.

El parlamento es un órgano del Estado distinto al Poder Ejecutivo y los sistemas administrativos que regulan el comportamiento del Poder Ejecutivo no tienen en su naturaleza la capacidad de invadir ni regir la organización del Congreso. El Congreso es autónomo en su organización administrativa, no obstante cuánto tal autonomía se estrelló contra los modelos mentales de quienes se formaron bajo los patrones del intervencionismo del siglo veinte. Esta, sin embargo, es una batalla que no ha librado el Congreso para desembarazarse del dominio de un paradigma y modelo caduco. El Congreso es una institución cuya finalidad política y constitucional no admite subordinación a sistemas pensados según la funcionalidad sólo del Poder Ejecutivo. El dominio parlamentario no es reductible a las necesidades y finalidad que es propia únicamente del Poder Ejecutivo. El Estado es más que solo administrador y cada órgano que lo compone requiere sistemas autónomos compatibles con las diversas finalidades que sirven en la organización política

Es por esta razón que las normas que dicta el Poder Ejecutivo dentro de la potestad regulatoria y reglamentadora que le reconoce la Constitución no son aplicables en el Congreso. El Congreso puede adaptar o adecuarse a cuantos sistemas del Poder Ejecutivo le parezca, sin que tal adaptación ni adecuación signifique asimilación

en un supuesto sistema estatal. El Estado divide y distribuye sus funciones, para lo cual a cada poder corresponde regular su administración en armonía y según las distintas finalidades políticas y constitucionales que deben cumplir precisamente para que el país cuente con un Estado democrático donde ninguno de los poderes opaca, somete ni avasalla al otro. Y el no sometimiento a otro poder del Estado empieza por el reconocimiento de las autonomías que, sin ser absolutas, sí exigen un marco respetable de discrecionalidad tal que facilite la misión que tiene que cumplir para que el Estado se rija por la Constitución y se impidan situaciones de acumulación o concentración de poder que más acercan al país a formas autocráticas que democráticas de ejercicio del poder.

Para que la democracia muestre sus resultados y quienes se desempeñan conforme a los principios y valores inherentes a su naturaleza alcancen los logros que la república demanda, es necesario que las instituciones sean provistas de medios apropiados para alcanzar la misión que se les encomienda. Al parlamento no se lo puede tratar ni evaluar como si se tratara del órgano ejecutivo del Estado. Al parlamento le corresponde la función deliberativa a través de los representantes, de forma que el poder no sea objeto de apropiación por ningún sector ni facción política. Con este propósito es que el Congreso debe afirmar las autonomías que le son necesarias para mantener la identidad que le da la virtud de ser diferente del Poder Ejecutivo tanto como del Poder Judicial. Cada poder del Estado mantiene rasgos y reservas indispensables de autonomía.

Por esta razón cada poder del Estado debe afirmarse en el espacio político a partir de los rasgos que le dan la distinción y diferencias propias de la identidad que a cada uno corresponde. Es en este sentido que las autonomías entre poderes no son privilegios ni mecanismos que convierten a cada órgano del Estado en una isla. No hay virtud ahí donde se desnaturaliza la identidad de quien tiene una misión propia de la función que el Estado debe asegurar para el bien de la comunidad. Ni todo el Estado es Poder Ejecutivo o administrador, ni el parlamento está exento de un marco normado de interacción con otros órganos estatales. Ese marco de interacción son las atribuciones y responsabilidades corporativas que se consignan en la Constitución. No los patrones que una pretendida supremacía de las funciones ejecutivas del Estado pudieran imponerse a un órgano, no ejecutivo, sino representativo de la pluralidad y de la capacidad deliberante y reflexiva de la república.

En suma, el carácter institucional del parlamento es crítico para lograr resultados beneficiosos en provecho de toda la comunidad política. El descuido de la dimensión institucional, a favor de su utilización rentista, prebendaria y mercantilista, constituye un acto de colonización parasitaria del sistema político, que lo pauperiza y minusvalida. La indiferencia respecto de la dimensión institucional del órgano político de la representación popular pasma y desmorona la capacidad de gestión del

Estado. Para que la vida política del país cuente con salud se requiere bastante más que el estéril y vacío reconocimiento de la vigencia formal o meramente discursiva de instituciones que carecen de vida propia porque sus operadores las canibalizan con actos similares a los de las ventosas y mandíbulas de la sanguijuela cuando dejan exánimes o anémicos a los cuerpos a los que atacan.

La calidad de las instituciones, que es sinónimo también de la calidad de la vida política de nuestro país, por esta razón, reposa en la calidad de ciudadanos que no abdican de su vínculo con la república y vigilan como centinelas el avance hostil del desinterés, indolencia o indiferencia en los bienes más altos de la vida comunitaria. Cuando los ciudadanos no se escabullen de sus compromisos públicos las instituciones que ellos sirven ordenan y habilitan la convivencia y la prosperidad común. Sin ciudadanos competentes, por ello, los textos de las Constituciones no son más que el fardo en que se sepultan paradigmas y deseos colectivos de nuestra época. Para que la Constitución ni el parlamento sean un páramo de infertilidad humana no hay más remedio que emprender la afirmación de valores en los que fundamos las reglas históricas elementales de nuestra convivencia como pueblo.

1. Finalidad del parlamento

El parlamento es el lugar por excelencia donde, la diversidad de opciones de nuestra asociación colectiva, es ordenada para asegurar la soberanía de nuestra comunidad política. Porque en él convergen las más importantes corrientes de opinión del país, el esfuerzo central de los actores del drama parlamentario es escribir el guión e historia de nuestro encuentro político, de nuestra identidad colectiva. La finalidad central del parlamento es asegurar la discusión y la deliberación de los representantes sobre la naturaleza de las cuestiones puestas en su conocimiento, las alternativas de solución, y el efecto que tales alternativas tienen en las distintas esferas implicadas en la problemática y en la comunidad en general.

Nuestra soberanía se afirma si la tolerancia política se usa para afirmar la pluralidad. A las minorías corresponde aceptar finalmente la voluntad de las mayorías, controlando y encauzando el ejercicio medido del poder. A las mayorías toca usar prudentemente del poder que el electorado les confía, sin imposiciones, escuchando y evaluando críticamente la opinión y sugerencias de las minorías. A unas y a otras corresponde cooperar para alcanzar una decisión colectiva en la que cada quien cede algo para alcanzar un producto común superior y legítimo. En cualquier caso la pluralidad sólo se afirma a través de la deliberación. El parlamento es el órgano deliberante por excelencia. En él las decisiones son todas razonadas, discutidas y reflexionadas entre la diversidad de posiciones con presencia parlamentaria.

La tolerancia de cada grupo hace posible la armonía en el máximo posible de puntos opuestos. La intransigencia, por el contrario, agudiza el conflicto y disocia. El parlamento alcanza su misión, por lo tanto, cuando la cooperación y buena fe de los actores políticos en él presentes, adoptan decisiones razonadas, basadas en la conciliación de percepciones y posiciones de la mayoría y las minorías. La mejor decisión política, en este contexto, no es la más rápida sino la mejor comprendida y consensuada por la pluralidad de tendencias presentes en la asamblea.

¿Para qué el parlamento, entonces? Para contar con un mínimo de representación que permita la presencia plural de algunas de las más importantes tendencias, intereses, valores, sentires y corrientes de opinión del total de la comunidad. La representación es siempre imperfecta, porque finalmente en una república la posición política de cada ciudadano es material y éticamente irrepresentable e indelegable, pero es un remedio al que recurre la sociedad moderna para evitar que el ejercicio del poder sea omnímodo.

De ahí la otra razón de ser y finalidad del parlamento: para que exista un mínimo básico y elemental de control que impida el ejercicio autocrático del poder. La participación imperfecta en el poder a través de la representación que permite el sistema electoral es una forma de limitar y frenar el dominio y hegemonía desbordados de la fuerza política por quienes han sido encargados de conducir el país, por los únicos titulares del poder: todos y cada uno de los ciudadanos del Perú.

Pero representación y control, sin embargo, a través de la deliberación, que es el elemento esencial sin el cual el parlamento pierde su virtud y esencia política. La acción parlamentaria, por esta razón, puede no tener los ritmos con los que funcionan otros órganos constitucionales, pero es una acción pensada, discutida, consensuada. Y el consenso en la diversidad de posiciones e intereses no es gratuito. Toma tiempo. El arte parlamentario consiste en encontrar el punto medio entre la redundancia argumentativa y la exclusión de puntos contrarios únicamente sobre la base de la discrepancia. El parlamento no es un órgano ejecutivo. El órgano ejecutivo y al que se le debe exigir celeridad en la acción es al gobierno.

Es en este clima representativo en el que quienes son elegidos y reciben el mandato político para operar el Estado de nuestra república, tienen la valla del desempeño de sus funciones en una magnitud no precisamente baja. Por el contrario, a pesar de las dificultades de la calidad de nuestra ciudadanía, a pesar de las insuficiencias y riesgos que no llegan a cubrir los partidos políticos, a pesar de las ineficiencias del sistema electoral, y a pesar de los efectos políticos no neutralizados que causa la industria de los medios de comunicación masiva en la vida parlamentaria, a pesar de todo ello, los representantes no dejan de tener el papel que se espera que cumpla una elite en la conducción y dirección del Estado. Los representantes siguen

teniendo la condición de la reserva política y moral en la que se esperan reflejos y fuerza suficientes para llevar al Perú a un destino mejor en cada uno de los períodos constitucionales por los que son elegidos por el pueblo. Sin la virtud, la nobleza y el honor, los representantes que no los viven en su experiencia política y su práctica funcional caen en la indignidad y en el rechazo, en el vituperio y en la denostación del pueblo que se avergüenza de ellos cuando los defrauda.

2. Misión del parlamento

La misión del parlamento no es ajena al tipo de régimen político. Hay parlamentos cuya misión es avalar regímenes autoritarios. Y los hay que afirman la institucionalidad democrática. La premisa del régimen político es la que define la misión de cada tipo de parlamento. Y ello ocurre no obstante la etiqueta o formalidad. Los regímenes se definen no por la declaración formal de su adhesión a un tipo de estilo político sino por los actos de gobierno y representación concretos en los que se materializa el discurso.

En un régimen político democrático el parlamento representa al pueblo, legisla sobre los aspectos más significativos de nuestra vida pública, fiscaliza el uso de los recursos públicos y controla el constitucional y moderado uso del poder. Estas son las principales funciones del parlamento y son también las áreas en las que debe responderse si se cumplió la misión o no.

La misión del parlamento se cumple, entonces, cuando los órganos o actores de las escenas parlamentarias representan mejor a nuestra población, cuando legislan cuando es justo, conveniente y necesario hacerlo, cuando corrigen los malos manejos de los fondos públicos, y cuando detectan y sancionan los excesos del poder en contra de la libertad de los individuos o de las competencias legalmente reconocidas a otras autoridades u órganos del Estado. No se cumple cuando las funciones se desempeñan con improvisación o con prisa injustificada. Sí se cumple cuando el objetivo es desarrollar cada actividad con el máximo cuidado y con toda la excelencia que cada representante sea capaz de aplicar a todas las acciones que le toca emprender y cumplir.

El criterio para definir si el parlamento tiene una misión democrática o una autoritaria es la cuestión de si las funciones y poderes de que está investida la institución parlamentaria es fin o es instrumento para quienes representan a la república. Si la representación parlamentaria utiliza la institución en vista de una finalidad personal, o facciosa, si es instrumentalizada para un fin ajeno al del bienestar y felicidad de la población, si se la manipula para beneficio privado de un interés políticamente no democrático sino personalista, obviamente ese parlamento no tiene ni sirve a

una misión democrática sino autocrática. Pero si no obstante servir a un proyecto personal o privado, quienes así proceden se ocultan tras la forma y procedimientos propios de la democracia representativa, el régimen ya no sólo es autocrático sino perverso, porque se trata de una simulación tras la cual se oculta el goce obsceno del poder por quien debiendo servir a sus representados se vale del privilegio de la representación para apropiarse en privado del uso del poder público.

El contexto más favorable, apropiado y natural para que el parlamento alcance la misión en virtud de la cual es incluido como una institución en las democracias representativas es, en consecuencia, el régimen democrático, y un sistema de vida política en el que la libertad y la solidaridad sean los principios de acción de todas las tendencias representadas. Un régimen democrático se basa en el imperio de la ley sobre la voluntad y proyectos privados del gobernante, así como en el respeto regular a los procedimientos en la conducción de los procesos políticos.

Así es como el parlamento cumple su finalidad o misión institucional: arreglando todos los procesos de decisión que están a su cargo, con respeto a la Constitución y a su Reglamento Interior. Una y otro contienen las normas y procedimientos que cada órgano o autoridad parlamentaria debe respetar. Apartarse de unas y otros afecta la esencia y razón de ser de la institución parlamentaria.

La misión a cumplir en cada período debe alcanzarse por intermedio de los representantes que son elegidos a través de la intermediación que realizan los partidos políticos, y no se cumple sino a través de los procesos que articulan la constitución del Congreso entre la calidad de la ciudadanía y el desempeño de los representantes. Sin embargo todo proceso parlamentario tiene por naturaleza un carácter abierto, el mismo que no se agota en el concepto secuencial con que se regulan las actividades y funciones institucionales.

El proceso parlamentario incluye la diversidad de dimensiones humanas que organiza la vida interior de los protagonistas o titulares de las funciones parlamentarias. El alcance de este tipo de procesos, por ello, no excluye las capacidades y las carencias internas de los representantes, las mismas que en último término desbordan las limitaciones temporales y espaciales de la función estatal y comprenden la profundidad de la experiencia democrática en la que se desarrolla todo proceso vivencial. Cada uno de los representantes opera y usa el poder dentro de una lógica difusa en la que la actividad inconsciente privada y colectiva tiene niveles innegables de eficacia e impacto colectivamente efectivo. Las fantasías, los delirios y las pulsiones emocionales o afectivas de los representantes están y se hacen presentes en la constitución institucional de la asamblea, y es desde ellas que la intervención se hace carne en el desempeño y los resultados tangibles de la representación.

De ahí que la misión del parlamento sea una misión procesalmente basada en experiencias no lineales ni puramente racionales. La misión del parlamento es una tarea objetivamente observable, pero su evaluación no puede descuidar los campos desde los que se mira la gestión representativa. Los representantes son representativos de nuestra comunidad no en virtud sólo del sufragio sino porque ellos mismos reproducen y retratan el estado efectivo de los diferentes tipos profundos de salud democrática que trasladan a la esfera o dimensión parlamentaria. La institución parlamentaria por eso no procura sus fines y misión a despecho de la realidad interior que resulta sernos común a quienes actuamos dentro y fuera de la asamblea. La misión del parlamento, en este sentido, es una misión decidida desde la experiencia y los fenómenos que caracterizan y definen una misma cultura compartida en la esfera interior desde la que se aspira a la unidad de la nación que nos incluye como una misma colectividad.

En suma, la misión del Congreso es garantizar plenamente la representación de la voluntad popular de la república, y esa voluntad expresa y resulta de la experiencia colectiva que compartimos en un mismo tipo o modelo de vida interior como parte del mismo pueblo. La tarea del Congreso consiste, ciertamente, en producir niveles eficientes de representación bajo cualesquiera de las modalidades funcionales del ejercicio estatal, pero esa eficiencia es también consecuencia y no es independiente de la calidad y eficacia de la experiencia y de la vida interior de quienes son representativos de la vida colectiva de nuestra comunidad.

De ahí que la soberanía de la república que se hace efectiva a través de los representantes constituidos en la asamblea parlamentaria, es una realidad efectiva porque los representantes ante el Congreso la afirman sin alianza facciosa ni interesada con grupo alguno en particular, sin contubernio ni dobles estándares morales, pero ineludiblemente como consecuencia del proceso circular que nos define y constituye como una misma identidad cultural y colectiva. Porque el Congreso es la sede de la representación popular de la república es que el país tiene la garantía de que el poder será utilizado para beneficio y bienestar de todos, con imparcialidad y con transparencia, pero imparcialidad y transparencia que materializan, a la vez, paradójicamente, los sesgos indiscernibles de los procesos interiores desde los cuales se concreta la experiencia política. Parte importante de esa experiencia es constituida por la conciencia moral, como también lo es por la dinámica de las pulsiones sobre las que no se alcanza a tomar conciencia ni a asumir una actitud reflexiva. En la lucha y en el conflicto entre las virtudes éticas, la consciencia y las pulsiones es que se resuelve la calidad política de la experiencia representativa y la gestión estatal de los congresistas.

La virtud y los valores morales son la base del mandato representativo, y olvidarlo, como olvidar los factores inevitablemente pulsionales de la experiencia humana,

ocasiona la incompreensión de las posibilidades políticas de la representación, que por insuficiente valoración luego facilita, desde la desinformación, el decaimiento o colapso de los ideales colectivos en la república. El rol del representante consiste en constituir desde la delegación de poder que recibe una comunidad enriquecida cuyo crecimiento se logre incluyendo el proceso de su propio enriquecimiento y crecimiento personal en el compromiso que asume con una tarea que trasciende el carácter utilitario del beneficio privado o particular.

3. Límites de la acción del parlamento

Sus límites son de cuatro tipos, físicos, políticos, jurídicos y actitudinales.

Por mandato de una ley, por ejemplo, no puede invertirse el sentido de rotación de los astros, alterar la cantidad de cromosomas del género humano, ni modificar la gravedad de los cuerpos.

“Lo posible” político de cada circunstancia impone límites a la conducta del parlamento. El compromiso entre lo máximo que cada fracción parlamentaria desea, y el mínimo indispensable para asegurar la convivencia política en una sociedad abierta y plural, son condiciones de eficacia y rendimiento óptimo de un parlamento. Este es el límite del “buen criterio” basado en la serena percepción de las realidades políticas. Es un límite a la vez que político, moral o cultural.

Parte del concepto de lo político tiene que ver con el desempeño virtuoso de los cargos representativos. Ética y política no están dissociadas. La ética no queda en suspenso durante el ejercicio de la actividad política. La vida política de los representantes es ética o no lo es. Cuestión distinta es definir el criterio a partir del cual se adopta el juicio ético. En un marco de pluralidad democrática es cierto que lo ético es sujeto a un marco relativo y no universal a partir del cual se califique las conductas políticas.

En cualquier caso, lo central es que la conducta política cuando está sujeta a cuestionamiento ético, merezca la argumentación y sustentación indispensable para justificar convincente y persuasivamente tal conducta política. Política y ética, sin estar dissociadas, exigen comunicación y explicación. El ejercicio parlamentario, en consecuencia, supone un ejercicio discursivo y convincente del poder. Todo acto parlamentario es objeto de escrutinio público y por este motivo la conducta de todos los representantes exige sustento en la razón ética, a través de la razón discursiva a partir de la cual se actúa en la forma como se actúa. Quebrar este mandato ético en el ejercicio parlamentario es un acto violento, ajeno a la finalidad y misión del parlamento en tanto institución que organiza el poder político

Además de los límites físico y político, otro de los más importantes límites al poder del parlamento es la ley. Por ley comprendemos, en particular, la Constitución y el Reglamento del Congreso. Sus normas así como las prácticas y costumbres derivadas de su aplicación, conforman el *derecho parlamentario*, como ámbito y espacio autónomo y distinto del derecho constitucional, cuyo rango normativo, sin embargo, comparte el género constitucional porque es parte del llamado bloque o parámetro de constitucionalidad

Estos límites jurídicos abarcan, en materia constitucional, tanto los derechos humanos del individuo y personas jurídicas, como el propio modelo de organización política del país. En cuanto a lo primero, por ejemplo, sería un límite la imposibilidad del parlamento de disponer la detención o captura de una persona sin mandato judicial previo. En cuanto a lo segundo, se trataría de un exceso del parlamento si dispusiera directamente el nombramiento de los magistrados del Poder Judicial, si regulara en el Reglamento del Congreso una materia de ámbito reservado a una competencia constitucional ajena, o si pretendiera censurar a un gabinete sin alcanzar la mayoría que para hacerlo exige la Constitución. Mediante norma reglamentaria no es idóneo alterar el modelo del régimen político ni la forma de Estado.

En materia reglamentaria, es un límite a la acción del parlamento, por ejemplo, que el Consejo Directivo no desempeñe funciones reservadas a la Comisión Permanente, o al Pleno; que no se recorte el derecho a la palabra de los integrantes de una Comisión, de los grupos parlamentarios o de los congresistas; que el Pleno desarrolle sus actividades sin sujeción a la Agenda Legislativa cuya prioridad acuerdan los portavoces de los grupos parlamentarios y del gobierno; que un parlamentario lesione la honra o buen nombre de particulares, o de autoridades públicas; que las iniciativas legislativas sean presentadas sin consentimiento de los grupos parlamentarios a que pertenecen los congresistas, sin el correspondiente análisis costo-beneficio, o la referencia a la vinculación a la Agenda Legislativa priorizada; o que las distintas comisiones establezcan un ordenamiento o prácticas independientes o contrarias a los que fija u observa el Pleno o la Comisión Permanente.

También representan un límite esas costumbres, prácticas o precedentes no escritos, pero consuetudinariamente observados en la vida del Congreso. Entre estas formas reglamentarias no escritas se cuentan costumbres, como la de que es el Oficial Mayor quien convoca a la instalación de las Juntas Preparatorias al inicio de un período parlamentario; y precedentes, como el tan antiguo relacionado con la renunciabilidad del cargo de Presidente de la Cámara, que data del año 1902, cuando renunció Carlos de Piérola, a quien sucedió por el resto del período Pedro de Osma.

Considerando que el régimen jurídico en el país es una de las garantías reconocidas en nuestro sistema democrático, es solamente obvio esperar que el Poder Judicial

esté en capacidad de controlar la regularidad constitucional y legal de los actos del parlamento. Porque el parlamento acondiciona sus decisiones a las disposiciones de la Constitución, los actos parlamentarios sí son susceptibles de los juicios de validez que sobre ellos pueden emitir el Tribunal Constitucional o el propio Poder Judicial. Este hecho enriquece el concepto de “Estado de derecho” que define a nuestra república. Pero lo hace, sin embargo, en tanto y en cuanto el juicio que emiten quienes controlan la acción parlamentaria sea un juicio igualmente democrático, lo que supone, en último término, que se trate de un juicio ajustado a los poderes políticos que se le reconoce a cada institución u órgano en la cultura de nuestra constitución republicana.

Los distintos tipos de límites enunciados, sin embargo, no excluyen otro que está a la base de todos. Son los necesarios límites conductuales, que tienen origen en la dimensión de las actitudes desde las que se enfrentan los retos. Si bien es cierto todos cargamos con el peso de conductas aprendidas y sostenidas a lo largo de los años, como resultado del aprendizaje y refuerzo de los éxitos y fracasos alcanzados en nuestras experiencias, ignorar, descuidar o menospreciar esas conductas pueden ser factores alta e intensamente limitativos de la gestión que se compromete a agenciar quien actúa por representación de la sociedad. Los límites en la capacidad de revisión de las propias vivencias, y por lo tanto, la reiteración inconsciente e irreflexiva de hábitos adquiridos con los años, puede detonar explosivamente en el mal uso del poder que el pueblo confía a sus mandatarios.

La visión y uso creativo e innovador de la propia experiencia y vivencias personales puede expandir, tanto como empobrecer o restar severamente, la capacidad y efectividad del mandato parlamentario. El Congreso es más que la suma de las habilidades y actitudes de sus integrantes, pero la totalidad de la institución parlamentaria no puede afanzarse y agenciar el bien público de la comunidad independientemente de la consciencia y capacidad reflexiva de quienes la integran, sean individuos o agrupaciones políticas. Si las partes se limitan y pierden de vista su crecimiento personal en el ejercicio de la función que cumplen en la institución a la que pertenecen es todo el país el que pierde y el que se devalúa por la inacción interior de sus representantes.

4. Materia parlamentaria en la Constitución y el Reglamento

La institucionalidad es bastante más que la regulación que los textos normativos registran. Las instituciones son formas concretas de funcionamiento efectivo, más que el compendio de reglas conforme a las cuales se dictan modos de operación. Las instituciones son modos constantes, regulares, comunes y sostenidos de entendimiento de los fenómenos por una comunidad. La vida institucional no anda desuncida de la cultura compartida por los actores y protagonistas de procesos colectivos.

Pero la esfera concreta de la operación institucional cuenta con marcas o hitos conforme a los cuales se evalúan o valoran las prioridades en el curso de acción colectiva. Esas marcas o hitos son las pautas o las normas en que se establecen los deseos de orden y de estructura. Para el parlamento la Constitución y el Reglamento son los dos principales instrumentos con los que se regula la vida y organización interior del parlamento, así como el marco de las relaciones que éste mantiene con otros órganos del Estado, como el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo o el Jurado Nacional de Elecciones.

Siendo el Reglamento del Congreso la segunda fuente más importante en el gobierno de la actividad parlamentaria, no puede contener ni contrariar, sin embargo, el espíritu, los significados ni la cultura contenida en las disposiciones del documento constitucional. Siendo posible que el Reglamento del Congreso desarrolle la Constitución sin contrariar los principios y preceptos expresos en ella contenidos, si ocurriera que en uso de la autonomía reglamentaria que le reconoce la Constitución se advirtiera un exceso normativo la cultura y uso concreto de la Constitución prevalece sobre el mero texto del Reglamento. La organización interna y todas las decisiones y procedimientos del parlamento deben subordinarse a la cultura constitucional del país. Las determinaciones o procedimientos que adopte o siga el parlamento, en contradicción con esa misma cultura, son formas viciosas de desempeño de la función y los actos parlamentarios así originados carecen de validez constitucional.

Los principales aspectos de la vida parlamentaria que norman la Constitución y el Reglamento son las atribuciones y responsabilidades de los congresistas; el modo cómo se constituye e instala el Congreso; las funciones de los órganos del Congreso (Presidencia, Comisiones, Consejo Directivo y Grupos Parlamentarios); las reglas de debate y de toma de decisiones (quórum, mayorías y votaciones); y los procedimientos legislativo (cómo nace una ley), presupuestario (cómo y cuánto se asigna en recursos públicos a cada entidad pública) y de control (cómo limita el parlamento el ejercicio del poder de los más altos funcionarios públicos y órganos del Estado y de la administración pública).

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 dividió la temática de la normativa parlamentaria en los siguientes capítulos:

- § Capítulo Preliminar: Disposiciones Generales (carácter normativo del reglamento, funciones y composición del Congreso);
- § Capítulo Primero: Proceso de Constitución del Congreso (incorporación de congresistas electos e instalación del Congreso);

- § Capítulo Segundo: Estatuto de los Congresistas (prerrogativas, derechos, incompatibilidades, prohibiciones, deberes y sanciones);
- § Capítulo Tercero: Organización del Congreso (estructura orgánico-funcional, y el servicio parlamentario);
- § Capítulo Cuarto: Comisión Permanente del Congreso (funciones y composición);
- § Capítulo Quinto: Funcionamiento del Congreso. Dividido en una sección preliminar (períodos, sesiones y quora), y cuatro secciones (sesiones ordinarias del Pleno, votaciones, articulaciones especiales, y reglas de orden y disciplina parlamentaria); y,
- § Capítulo Sexto: Procedimientos Parlamentarios. Dividido en una sección preliminar (tipos de procedimiento, proposición y otros documentos parlamentarios); y tres secciones (procedimiento legislativo, procedimientos de control político, y los procedimientos especiales).

Esta estructura normativa pretende ahorrar y ordenar las prioridades de todos quienes intervienen y participan en la experiencia representativa de la voluntad popular en el Estado. El mayor o menor valor de la representación puede medirse según la calidad de las normas según las cuales se dirige la actividad estatal de nuestros representantes. Si las normas facilitan, permiten o colaboran en el logro de una colectividad más satisfecha las normas cumplen su función. Y si quienes las dictan saben cuál es la finalidad de su propio ordenamiento, la pura y nuda voluntad política contará con la dirección necesaria para que su tarea representativa quede atendida.

De ahí la trascendencia de la calidad de los representantes, pero no menos la trascendencia también de los partidos que proponen el menú de elecciones posibles, de las reglas electorales para transformar nuestros votos en representantes, y de los propios ciudadanos cuya calidad de vida como sujetos quedará simétrica y especularmente reflejada en la calidad de sus representantes ante el Estado. El texto constitucional y el texto reglamentario no estructuran ni constituyen de modo independiente al compromiso a las convicciones y a las actitudes de quienes los invocan, interpretan o aplican en el plano de la experiencia concreta de los actos parlamentarios que ejecutan.

Porque la Constitución y el Reglamento no son texto sino experiencia, vida y existencia, son Constitución y constitucionales, Reglamento y reglamentarios los sentidos que durante su desempeño y existencia concreta admiten y afirman sus

operadores como pautas de orden constitucional y reglamentario. Una visión de la norma a partir de la cultura creada, construida, o imaginada desde de la indisoluble urdimbre que los textos tejen en la piel, médula, hueso, sangre, mente y afectos entrelazados a la subjetividad emocional y racional de los actores, más allá de las ideales esterilidades y espasmos del onanismo normativista, supone la valoración de las prácticas, de las costumbres y de los precedentes como fuente de orden y de la conducta regular de los actores.

Es a partir de la vida efectiva de los sentidos de la Constitución y del Reglamento que se afirma la identidad política del pueblo y su experiencia representativa. De ahí que antes que dar de pañolazos en lares extranjeros para generarnos simpatía en referentes extraños a nuestra identidad, o para inventar correspondencias a las que apelemos con pretensión fundacional para afirmar la institucionalidad de los valores políticos que son propios de nuestra nación, debe confiarse y afirmarse la norma en nuestra propia historia y en las tradiciones nacidas y cultivadas desde nuestra raíz milenaria y secular, o próxima y coyuntural. Lo que vertebra al parlamento con su pueblo es la lectura correcta del acervo que custodia nuestra memoria colectiva. Lo que lo desvertebra es el prurito de quienes al solo y autosuficiente amparo de su lógica o de su razón niegan el vínculo de afectos comunes que deben presidir y que nos debe unir en el destino colectivo de sobrepasar y remontar por nuestra unión la brecha de nuestra heterogeneidad y la debilidad de nuestras diversidades.

La regularidad de la vida práctica de la Constitución y del Reglamento es la que se define la estabilidad de nuestros procesos y, por lo mismo, también la normalidad y predicibilidad del régimen normativo del parlamento peruano. Las normas auténticas son las que nos cohabitan en el convencimiento, en el compromiso y en el reconocimiento íntimo del orden que existe desde la íntima privacidad de quienes les damos vida y existencia real con nuestra creencia. No hay más Constitución ni más Reglamento que el que tiene el poder de ordenar de manera efectiva los procesos mediante los cuales se producen logros y resultados colectivos. Y esa capacidad efectiva es la que se aprecia en el plano y en el orden de una cultura normativa efectiva, más allá de la que consignan de modo a menudo artificioso textos desligados de la vida y concepto normativo de los actores u operadores de los procesos políticos.

Cuando los operadores interpretan y aplican las normas fundan en la equidad el trato adecuado a la diversidad de casos, más allá de las aparentes contradicciones que pudieran advertirse en la diversidad de resultados alcanzados. La seguridad jurídica no depende de un orden congelado en las racionales pero inhumanas abstracciones de la igualdad, sino en la afirmación del trato diferenciado para la pluralidad de situaciones que se rigen por la regla de la heterogénea irrepitibilidad de los sucesos políticos en cuya diversidad se cultiva y abriga nuestra identidad cultural.

5. La posición del parlamento en el régimen de gobierno peruano

Los regímenes de gobierno consisten en la forma en que se reparten atribuciones el Poder Ejecutivo y el Congreso. Los tipos básicos de regímenes de gobierno son el presidencial y el parlamentario. Se denominan de una u otra forma según cuál de los dos órganos del Estado tenga una mayor capacidad decisiva en las decisiones estatales de carácter legislativo o no legislativo.

Para definir un régimen de gobierno como presidencial o parlamentario es necesario considerar no sólo la manera en la que se reconocen potestades en el diseño institucional que adopta la Constitución, sino quizá sea de mayor significación y tenga mayor sentido la cultura o forma práctica en la que se ejercita de forma efectiva el poder tanto por el Presidente de la República y su gabinete, como por el Congreso. Cabe que la Constitución prevea un tipo de relación formalmente definible como parlamentario, pero una cultura política que permita reconocer un gobierno efectivamente presidencial.

En el Perú el parlamento tiene una posición formalmente simétrica frente al Presidente de la República. Esto significa que según el diseño institucional son muy pocos los espacios de poder reconocidos al Presidente de la República y a su gabinete que no puedan ser frenados o controlados por el Congreso. En consecuencia, formalmente el Congreso tiene tanto poder como el Presidente de la República. Por esta razón, desde el punto de vista formal, la simetría de poderes lleva a reconocer que la posición del parlamento en el régimen de gobierno peruano define un tipo híbrido, en el que ninguno de los dos prevalece ni puede romper el equilibrio de poderes. Es un orden superficialmente concebible como semipresidencial, o de parlamentarismo presidencial.

Si la valoración de la posición del parlamento se realiza a partir de los hechos y la cultura hegemónica en nuestra sociedad política, sin embargo, la situación es diferente. El Perú tiene una tradición de predominio del Presidente de la República en el escenario político. Se espera que sea el Presidente de la República y no el parlamento el que conduzca el país. La hegemonía legítima se le reconoce al Presidente de la República. Por el contrario, más bien se tiende a desconfiar de las grandes decisiones políticas que toma el Congreso. Esta realidad, sin embargo, no coagula el esquema de distribución de competencias constitucionales. El texto y la realidad se distancian y el predominio de uno u otro poder, por ello mismo, tiene que jugar y ampararse en la interpretación de las atribuciones reconocidas en la Constitución. Si la Constitución es el código, el guión de cada capítulo constitucional lo escriben los actores sin traición al código.

La posición del parlamento en el régimen peruano tiene dos ejes, el de las actividades y procedimientos legislativos, y el de actividades de control o legitimación del gobierno.

En el terreno legislativo, la iniciativa 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 participa 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 participa en el proceso de aprobación del presupuesto de la república, y lo aprueba con la mayoría absoluta de sus integrantes.

En la dimensión de control político, el Presidente de la República tiene libertad para designar y para remover a su gabinete, pero el Congreso debe otorgar confianza o puede resolver la designación realizada por el Presidente de la República, y puede, además, interpelar y censurar a los miembros del gabinete o al gabinete entero; sin embargo, el Presidente de la República tiene autoridad para disolver el Congreso si éste censura a dos gabinetes, autoridad que no puede ejercitarse durante el último año del período constitucional ni afecta a la Comisión Permanente; en caso de disolución del Congreso, sin embargo, si las elecciones para el nuevo Congreso no se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución trae como consecuencia la plena recuperación de facultades del Congreso disuelto, el que debe destituir al Consejo de Ministros, ninguno de cuyos integrantes puede ocupar cartera ministerial alguna hasta la conclusión del período constitucional.

Las situaciones formalmente planteadas dejan notar, por lo tanto, la apariencia de simetría en la correlación de fuerzas. Sin embargo, debajo de esa percepción se constata, simultáneamente, que en su funcionamiento la simetría formal y normativamente exigible encubre semillas de conflicto y genera ineficiencias y multiplicidad de fuentes de obstrucción e inoperatividad. La correlación formal de poderes queda sujeta, en último término, a la mayor o menor capacidad de llevar a la práctica las atribuciones reconocidas. Lo cual significa, en último término, el dominio del escenario político a partir del poder de generar una corriente de opinión más favorable a uno u otro poder del Estado.

En suma, la posición del parlamento puede ser políticamente igual, superior o inferior que la del Presidente de la República y su gabinete, según la capacidad de convencimiento de uno y otro. Sin embargo, a nivel constitucional, tanto en el eje legislativo como en la dimensión de control político los poderes de ambos

están en una situación de igualdad constitucionalmente formal y simétricamente equilibrada.

Finalmente, los actos del parlamento, no obstante el marco de autonomía que le asegura la Constitución en lo relativo a su normatividad, su economía, su organización, y su personal, es objeto de control por otros actores del poder estatal. El Congreso, por tanto, no está exento de supervigilancia. La legislación, por lo pronto, es objeto del control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional, y por todas las cortes de justicia, con distintos alcances. El control del Tribunal Constitucional tiene efectos genéricos, porque puede declarar la inconstitucionalidad de una ley. El control de las autoridades judiciales tiene efectos particulares, porque por excepción puede dejar de aplicar una ley viciada de inconstitucionalidad para cada caso concreto sometido a su conocimiento. En alguna medida la Contraloría General de la República también ejercita niveles puntuales de control, de modo singular respecto de la regularidad en la aplicación y cumplimiento de las normas administrativas o presupuestarias en la institución parlamentaria, dentro, sin embargo, de las potestades autonómicas que la Constitución le reconoce al parlamento para el cumplimiento de la finalidad y principios republicanos que tiene por misión garantizar.

2. Composición y funciones del parlamento

6. Características y alcances del unicameralismo

Los argumentos principales para contar con una Cámara en el parlamento en vez de dos, son el costo y la celeridad.

Es en muchos casos la ligereza y el pragmatismo los que llevan a confundir las alegadas ventajas del unicameralismo. No porque el unicameralismo en realidad no cueste menos, ni porque el unicameralismo en realidad no sea un sistema más rápido que el bicameral. En esencia, sin embargo, la mejor asamblea no es la que tiene el diseño institucional perfecto, sea de una o de dos Cámaras, sino la integrada por representantes probos, capaces y dedicados al bien de la república antes que a valerse de su posición para satisfacer aspiraciones personales, propias de su conveniencia privada. Ya sea que cueste poco o que cueste mucho. Ya sea que sea o no sea rápida en sus decisiones.

Teniendo claridad de objetivos, la definición del número de representantes o de Cámaras tiene un rol secundario. Sin embargo, es necesario escoger un régimen, y por esa razón es necesario evaluar qué diseño sirve mejor a esos representantes probos, conscientes y virtuosos, que se esmeran en buscar y anteponer el bien público de la comunidad antes que el proyecto privado de usar el poder en beneficio de sus propias ventajas, intereses, y conveniencias. Simular el uso probo para ocultar el goce privado de un bien público, como lo es el poder político, es una forma de arrebatarse violentamente, de usurpar, y de apropiarse violentamente de un bien ajeno, para disfrute por quien, sin tener derecho alguno para ello, traiciona el origen mismo de su posición y mandato representativo.

El unicameralismo es un sistema en el que no existe sino un órgano deliberativo estatal de nivel nacional. El bicameralismo es el sistema en el que hay dos órganos deliberativos, cada uno de los cuales puede tener el mismo origen (el voto popular e igualitario de todos los ciudadanos), o una base distinta (una Cámara elegida por el voto popular directo, y la otra elegida por órganos regionales o departamentales, o por la diversidad de corporaciones o sectores organizados de la sociedad).

Un factor importante en la organización de las Cámaras es el índice de representación. Es decir, el número de ciudadanos representados por cada representante. Se presume que es mejor la representación en la medida que cada representante lo sea de un número más pequeño de representados, porque de esa manera la relación es de mejor calidad.

En un unicameralismo en el que la asamblea es elegida directamente por la colectividad la capacidad de estar mejor representados, por lo tanto, dependería de una relación más próxima entre representantes y representados con mayor número de representantes para la colectividad. Sería más representativo un unicameralismo en el que haya más representantes que intermedien y articulen a la colectividad, que uno en el que el número de representantes sea más pequeño porque en este caso habrá mayor distancia entre la comunidad y sus delegados.

De otro lado, en el bicameralismo puede haber un número igual de representantes que el que exista en un régimen unicameral. No por ser bicameral el régimen representativo de un país es más numeroso que uno unicameral. En el caso del bicameralismo la cantidad de miembros de las asambleas supone la consideración de un dato adicional. La segunda Cámara no debería duplicar el origen de sus miembros. Si una de las Cámaras es elegida para representar directamente al pueblo, la segunda no debiera repetir ese mismo objetivo. La segunda debiera incluir a representantes no del pueblo, sino de territorios, de sectores, o de corporaciones de la propia comunidad que, sin contar con este espacio de representación, limitarían la pretendida universalidad de la representación que recoge la representación popular.

El Perú es una nación pluricultural, pluriétnica y plurilingüística, en la que por consiguiente se concreta la natural pluralidad de racionalidades. La sociedad peruana no es una sociedad homogéneamente occidental. En nosotros conviven la cultura y el modelo de base u origen europeo, no menos que la cultura y el modelo de base aborígen. Esta verdad la tenían clara quienes pensaron el Perú republicano y con el impulso de la globalización la tendencia ha venido a minimizar o pasar por alto la dualidad de nuestra raíz histórica y cultural. En el Perú habitan los tiempos y los hábitos de la sociedad tradicional, de diversas raíces étnicas, y los tiempos de la sociedad moderna (urbana y rural). A cada tiempo y tipo de hábitos corresponde también un tipo de mentalidad o modelo mental, un tipo de economía, una concepción del tiempo, del hombre, y de la vida, distintos.

La organización social de las sociedades tradicionales no aspira a un sujeto autónomo, autosuficiente. La organización social de las sociedades modernas tiende al individualismo y está incómoda con formas comunitarias de trabajo y

de relación humana. La sociedad tradicional es una sociedad concebida como un órgano, cuyos miembros cumplen funciones en el mismo. La sociedad moderna es una sociedad mecánica, en la que cada individuo es reemplazable por cualquier otro siempre que tenga la voluntad de integrarse en el colectivo e interactuar de manera más o menos permanente y uniforme con sus miembros.

La presencia simultánea de la racionalidad de ambas mentalidades requeriría también de un espacio en el que la diversidad de organizaciones pueda expresarse. Esto es, a convivir en condiciones equitativas e integradoras. Sin colonialismo ni subalternidad. La representación a través del sistema electoral en el cual a cada ciudadano se le reconoce un voto, no es eficaz. La organización tradicional se realiza con una lógica distinta a la del individualismo. La representación es corporativa. No es personal.

Y como las organizaciones de la sociedad tradicional requieren de un espacio y una lógica organizativa distintos, hay igualmente otras corporaciones propias de la sociedad moderna que exigen para aquéllas mejores niveles de representación. Entre ellas, las corporaciones que representan a los intereses de niveles no centralizados de gobierno como son las regiones o los departamentos. De igual forma los colegios profesionales o las universidades. Asimismo, las que integran la diversidad de sectores económicos de la sociedad, sea en la condición de empresarios o de trabajadores.

Una Cámara en que se integren formas de representación paralela a la que suele definirse como propia de la democracia representativa, es una forma de ensanchar la pluralidad. Y un Congreso con posibilidades representativas más amplias debiera satisfacer en mejor medida la canalización de las necesidades del íntegro de la colectividad. Para eso debe, sin embargo, reconocerse constitucional y electoralmente el espacio y tiempo indispensables que aseguren la participación efectiva de dichos intereses en la actividad y los procedimientos parlamentarios.

El costo del Congreso es uno de los argumentos más temidos. No es popular afirmar que la democracia y la representación política tienen un costo. Y menos aún si el costo es para contar con espacio para deliberar. El deterioro y abuso de la palabra han determinado que se considere una pésima inversión o decisión de gasto el asignar dinero público para que los representantes de la república discutan y se pongan de acuerdo. Los acuerdos, lamentablemente, van mucho más allá que poner en una mesa las opciones y decir “yo cedo en esto, tú cedés en lo otro”. No es cuestión de una suma o resta. La democracia no es un bien material, pero la calidad de la democracia de que se dispone y que se goza en un país depende de la claridad de ideas de sus ciudadanos. El ciudadano para quien las decisiones estatales que lo afectan deben incluir la razón como criterio, tiene conciencia que no puede retacear el presupuesto que toda decisión colectiva supone.

Decidir exige estar bien informado y, además, intercambiar puntos de vista, puesto que nadie posee toda la información y debe escuchar lo que otro puede pensar, aportar, opinar u ofrecer. En realidad, es temerario y contraproducente retacear fondos para el proceso deliberativo en las políticas estatales que discute el parlamento. Lo central es mantener claridad de objetivos: se gasta para mejorar la calidad de la deliberación y consenso en las decisiones colectivas que afectan a todo el Perú. Pero quien hace uso indebido o abusivo de los recursos asignados al cumplimiento de la finalidad deliberativa que tiene el parlamento debe ser pasibles de las más elevadas sanciones. En particular si el desempeño de la función representativa se realiza con indiferencia, sin conciencia del significado que tiene el vínculo representativo, con improvisación, o peor aún, para simular una dedicación a la comunidad que sólo esconde furtivamente el deseo recóndito de servirse de la función pública para amasar cuotas de poder que no tienen como titular a ningún representante ni grupo sino a toda la república.

En cuanto a la celeridad y eficacia como criterio de reconocimiento y legitimación del parlamento, el criterio a tener presente es que las asambleas representativas no son órganos ejecutivos. Todo lo contrario, la misión central del parlamento es de carácter deliberativo. Es decir, la razón de ser del parlamento es discutir entre todas las posiciones existentes en la asamblea. De lo que se trata es de conocer y escuchar la diversidad de puntos de vista, porque cada uno representa el sentir y la visión de la colectividad a la que se representa.

Al esperar que el parlamento observe condiciones propias de un órgano cuya finalidad no es deliberativa sino ejecutiva se desvirtúa la función política del parlamento. Está en su naturaleza la deliberación, el estudio, la reflexión, el intercambio de pareceres, la investigación, la búsqueda y articulación de puntos de vista distintos. No es mejor parlamento el que más rápido toma decisiones. Si ese fuera el caso el mejor parlamento sería uno en el que las decisiones se adoptan con la lógica de la histeria y del atolondramiento.

Para cumplir su papel, el parlamento debe contar con todo el tiempo necesario a su alcance de modo que consiga tener claridad sobre la naturaleza de las cuestiones en su conocimiento, las distintas alternativas disponibles para darle solución, y el efecto que las alternativas de solución tienen sobre la comunidad y la diversidad de esferas involucradas entre las mejores alternativas. A pesar de la tendencia que cada vez se apodera más de la dinámica y estilo social de los tiempos en que vivimos, la rapidez no debe ser un criterio para alabar la labor parlamentaria. El liderazgo de los representantes tiene como reto la ralentización del proceso político, y el convencimiento a quienes hoy hegemonizan en sentido contrario las expectativas públicas que denostan contra un sistema parlamentario imbuido de prudentes parsimonias.

La decisión sobre si debe contarse con una o dos Cámaras depende de la consciencia que se tenga sobre la finalidad que le corresponde a la asamblea en el sistema político. Si lo que se busca es representatividad y espacio para una pluralidad capaz de impedir el ejercicio autocrático del poder, es importante que el parlamento no pierda todo su poder deliberativo. Debe garantizársele todos los medios necesarios para que sea un parlamento informado, con recursos para generar y conseguir la mayor cantidad de fuentes informativas; pero también un parlamento con capacidad consultiva, en el que los expertos sean escuchados y para los que exista el tiempo y el espacio adecuado para opinar previa evaluación de la información y de la obtención de datos de quienes dominan el estado del arte o el estado de la cuestión; y un parlamento con el tiempo adecuado para que los congresistas personalmente se preparen, participen informadamente y evalúen las posiciones de sus pares, las de los sectores de la sociedad involucrados o con interés en la materia a definir, y las de los expertos en la diversidad de asuntos en conocimiento de los órganos parlamentarios.

El parlamento es caro cuando no se gasta en lo indispensable para que cumpla con su finalidad política. Y es caro también cuando se gasta en una finalidad distinta a la que le toca cumplir para prestar las garantías que la Constitución le encomienda. Todo el dinero que se asigne al Congreso, contrariamente, será poco, si su destino es afirmar las virtudes y principios que aseguren la calidad del valor que se produce para bien de la colectividad.

De ahí que el juicio de quienes analizan la labor parlamentaria, para que sea correcto, requiere mayor atención a los modos en los que el Congreso funciona y se hace cargo de las difíciles tareas que enfrenta, con el grupo humano que la ciudadanía elige, y las complejas cuestiones que este mismo grupo humano debe resolver por cuenta e interés de la sociedad. Ese juicio no cumple su función cuando escoge la trivialidad y la insignificancia de los errores y de los escándalos para disminuir y para dejar de apreciar y valorar el trabajo que efectivamente consigue hacerse en medio de las restricciones colectivas con las que está obligado a funcionar el sistema.

Si en otra latitud una segunda Cámara expresa el modo en que otras sociedades organizan su realidad cultural, en el Perú el régimen parlamentario debe basarse también en el reconocimiento de los distintos modos en los que sentimos y vivimos la diferencia, la pluralidad y la heterogeneidad de modelos que integran nuestra identidad. La racionalidad del régimen parlamentario es funcional al tipo de historia que caracteriza y marca la identidad de cada pueblo, no el calco bastardo e irreflexivo de arreglos privados de la consistencia con el entorno telúrico de nuestra raíz colectiva.

7. Las reglas electorales y la composición del parlamento

Las reglas electorales permiten convertir los votos en escaños. El elector, sin tener conocimiento confiable de los candidatos, acata las exigencias del sistema estatal (basado en la premisa de que sin Estado cualquier convivencia es incierta porque no hay seguridad ni orden general sostenible), suspende las exigencias que garantizan la certeza del conocer, y se concede la licencia de elegir, desde la raíz y en medio de la incertidumbre, a alguien en quien transfiere la creencia de que el elegido será un buen representante de lo que él cree y desea. El candidato es electo no por su significado material y sustantivo como persona, sino por la formalidad de su rol en el mantenimiento de la estructura representativa portadora y a la que se endosa el valor de articular el pacto de asociación política.

Los representantes son elegidos como consecuencia de la aplicación de las reglas según las cuales el pueblo lleva al Estado a quienes mejor describan quiénes somos y qué queremos. Las reglas electorales no hacen más que traducir según fórmulas matemáticas la identidad y voluntad de todos los electores. Las reglas electorales no alteran, sino que reproducen nuestra identidad y nuestros deseos políticos.

El elector que prefiere a un partido o a un candidato sobre otros, da nacimiento en el propio y mismo acto en el que acude al local electoral y cuando deposita en el ánfora su opción, al desencadenamiento de consecuencias, que no dependen de su voluntad, sino de la lógica y de la dinámica de la estructura representativa en el sistema estatal. Es en este sentido que la democracia republicana y el régimen representativo se nutren y alimentan del voto para la sobrevivencia del mecanismo que permite el ejercicio de la ciudadanía por cuya salvaguarda es responsable del Estado. Las elecciones son la autorización del pueblo para que la orquesta representativa ejecute la melodía inscrita en la partitura política, según las reglas de ejecución del espíritu constitucional.

Según como se agreguen las preferencias de cada sujeto electoral se produce un resultado político. La consecuencia del uso de estas reglas conforme a la preferencia electoral de cada uno de los votantes define la proporción entre las agrupaciones políticas que compiten por el mayor número de escaños. Como consecuencia del voto de los electores, por lo tanto, las consecuencias principales en la composición del parlamento son dos. La primera es la definición de la proporción de agrupaciones y la relación entre la mayoría y la oposición, según las fuerzas propias de cada movimiento político o las alianzas realizadas entre ellos.

La segunda consecuencia es el tipo de relación de las mayorías y la oposición parlamentarias frente al gobierno. La posición institucional del parlamento frente al gobierno, por lo tanto, depende en último término de los resultados electorales que

concentran las preferencias de cada uno de los votantes. Depende de cada votante que el gobierno tenga o no mayoría en el parlamento, o que el parlamento sea un órgano opositor al gobierno.

Las consecuencias tan importantes que tiene el voto individual exigen que el ciudadano esté adecuadamente informado y consciente de los efectos que tiene su voto en el comportamiento político, económico y público en general de la república, del país, durante cada período constitucional; es decir, por cinco años.

Las reglas electorales usadas para integrar el parlamento por los electores son las relativas al tipo de circunscripción, el tipo de lista, la valla electoral, la cifra repartidora, y las cuotas de género.

Tipo de circunscripción

En el Perú desde el año 2001 los representantes son elegidos por distrito múltiple. No por distrito único. Lo fueron antes en el Congreso unicameral del período 1995-2000.

La diferencia consiste en que en el caso de distrito único son todos los electores los que eligen entre las mismas listas cuáles serán los representantes de todo el Perú. En el distrito múltiple el Perú es dividido en circunscripciones electorales. Cada Departamento es considerado una circunscripción electoral. De este modo, habrá grupos de listas para cada una de las circunscripciones y los electores de una circunscripción sólo pueden votar por las listas y candidatos que se presentan dentro de su propia circunscripción.

El territorio nacional, en consecuencia, dividido en circunscripciones electorales, tendrá un total no superior a 130 congresistas, que es el que señala el Artículo 90 de la Constitución. Y a cada circunscripción corresponde un número proporcional de representantes, definida de acuerdo a la densidad electoral de cada circunscripción. A mayor población en una circunscripción corresponde una proporción mayor de representantes. Inversamente, cuanto menos electores estén registrados en una circunscripción menor será el número de representantes que le corresponda a esa localidad.

Una diferencia notable entre el distrito único o circunscripción nacional, y el distrito múltiple o de circunscripción departamental, es que mientras que en el distrito único todos los partidos tienen listas para alcanzar los 130 escaños, en el distrito múltiple los partidos preparan listas de candidatos para ganar el número de escaños que le corresponda proporcionalmente a cada departamento. Otra

diferencia importante es que el tipo de representante elegido en distrito único tiende a mantener una vinculación más próxima con la problemática del Estado nacional, mientras que los representantes elegidos en distrito múltiple tienden a desempeñarse observando mayor proximidad con las problemáticas locales. El equilibrio en las tendencias entre ambos tipos de desempeño se facilita en los regímenes bicamerales en los que una Cámara es elegida por circunscripción múltiple, y la otra por circunscripción nacional.

Tipo de lista. Voto preferencial

Según nuestro sistema electoral cada votante tiene derecho a votar por una lista, y dentro de esta lista puede indicar máximo dos candidatos miembros de la misma lista que merecen su preferencia personal. En el Perú se usa por lo tanto un tipo de lista conocida como lista cerrada y no bloqueada.

En un sistema de lista cerrada el votante escoge entre todas las agrupaciones sólo una de las listas. Es decir sólo un partido. Pero, como tiene la opción de ordenar, según su preferencia y sólo dentro de la lista del partido que escoge, los dos integrantes de esa lista como representantes ante el Congreso, tiene un margen de elección mayor al que permiten los sistemas de lista bloqueada. De ahí que se procure un mayor grado de incidencia de la voluntad individual del elector en las propuestas que los partidos tienen la responsabilidad de proponer.

Es una forma de afirmar tanto el papel de las agrupaciones políticas como el de los electores. Lo primero porque las agrupaciones políticas son las principales responsables de proponer el grupo de candidatos que represente a cada colectividad según el orden generado en las consultas y decisiones acordadas al interior del partido. Lo segundo, porque permite al elector expresar la agrupación que mejor identifica sus expectativas, intereses o perspectivas sobre la política nacional, sin embargo, le permite también alterar el orden que proponen los partidos, introduciendo de esta manera correctivos de acuerdo a las preferencias personales de cada ciudadano.

Es un sistema que se aparta tanto de los llamados «lista bloqueada» como de los conocidos como «lista abierta». En la «lista bloqueada» no cabe alterar el orden propuesto por las agrupaciones políticas. En la «lista abierta» es posible que el votante reordene según su preferencia el orden en que deben salir elegidos los candidatos de esa misma lista. En nuestro sistema electoral contamos con una lista cerrada pero no bloqueada, porque no cabe que el votante presente su preferencia de candidatos sino en una misma lista, pero no se llega a la amplitud prevista en las listas abiertas que permiten mayor discrecionalidad en el votante y no lo limitan a presentar sólo dos de sus preferencias.

A la posibilidad de alterar relativamente el orden de las listas presentadas por los partidos se la conoce como voto preferencial. En el Perú este sistema se usó por primera vez en la Asamblea Constituyente de 1979. Luego en las elecciones generales del año 1985. Desde entonces no ha existido consenso sobre su utilidad y sus consecuencias. Quienes lo apoyan se sustentan en la necesidad de acentuar el énfasis en el origen popular de la representación y en el necesario control que el votante debe ejercitar sobre la capacidad de dirección de las dirigencias partidarias. Quienes están en contra y recomiendan su abolición señalan que el voto preferencial disminuye significativamente la capacidad de los partidos políticos de escoger los cuadros con los cuales asumirán la responsabilidad de intermediar entre la sociedad y el Estado, y afirman también que el voto preferencial los limita hasta niveles tales que hace muy difícil organizar el Estado por la alta incidencia que representa la insuficiente capacidad de disciplinar el voto, en especial entre quienes tuvieron éxito al posicionarse en lugares destacados gracias a la preferencia del elector.

La valla electoral

La finalidad de la «valla electoral» es concentrar las opciones de agrupaciones políticas que acceden a participar en la ocupación de escaños. Si la «cifra repartidora» servirá para determinar el número de representantes que corresponden a cada grupo, la «valla electoral» es necesaria para conocer entre qué grupos cabe distribuir los escaños. Por lo tanto la «valla electoral» es un mecanismo para asegurar que la participación política se realiza dentro de niveles de representatividad de las agrupaciones que compiten en un proceso electoral. Es entre quienes pasan la barrera que se aplica, en segundo lugar, la «cifra repartidora».

No existe pues un número fijo máximo de listas por circunscripción, pero tal número sí es determinable a partir de la regla de la «valla electoral». En principio pueden presentarse tantas como agrupaciones políticas cumplan con el requisito de adherentes que señala la ley electoral. Si un movimiento político no consigue un mínimo de votos es descalificado en la distribución de escaños y concluye su participación en el sufragio. La cantidad mínima de votos lo señala la ley electoral según un porcentaje de electores. No es una cantidad fija.

Para el proceso electoral del año 2006 el porcentaje exigido para postular como agrupación política era el cuatro por ciento de la población electoral en el período inmediato anterior. Para el proceso electoral realizado el año 2011 el porcentaje previsto es del cinco por ciento. Este límite, es necesario tenerlo presente, tendrá consecuencias más drásticas según la pequeñez de la circunscripción y según el menor número de listas en la competencia electoral de cada circunscripción. Cuanto más grande la circunscripción y mayor el número de listas son menores los efectos

de la «valla electoral» en la disminución o concentración de las agrupaciones entre las que se distribuyen los escaños.

La cifra repartidora

Para determinar el número de representantes en una circunscripción que corresponde a cada lista se utiliza el sistema denominado «cifra repartidora». Es un mecanismo que transforma votos en escaños, mediante la definición del número de candidatos de cada lista que accede al Congreso.

Se llama «cifra repartidora» porque el objetivo es encontrar un común divisor de los votos correspondientes a todas las listas, el que adjudica tantos escaños o representantes en el Congreso como correspondan a la cantidad de votos de cada lista. Cada lista consigue ubicar a tantos representantes al Congreso como permita dividir el total de votos recibidos por la lista entre la «cifra repartidora».

¿Y cómo se llega a la «cifra repartidora»? En principio debe conocerse cuál es el número de escaños a adjudicar. Luego se divide la cantidad de votos recibidos por cada lista entre el número de escaños hasta llegar a la cantidad de escaños adjudicable. En seguida se ordena el cociente de cada división en sentido ordinal, prescindiendo de la lista a la que corresponde cada cociente. Se procede de este modo hasta que el ordinal coincida con el un cociente tal que sea igual o superior a la «cifra repartidora». La «cifra repartidora» será el criterio que defina cuántos de cada lista acceden a un escaño, según la cantidad de cocientes que supere cada lista según el total de votos recibidos por las listas en el sufragio.

Para determinar quiénes son los candidatos de cada lista que habiendo pasado el cociente o «cifra repartidora» pueden ocupar un escaño el siguiente paso es revisar la cantidad de votos preferenciales en cada lista. A mayor cantidad de votos preferenciales mejor lugar en la lista. El candidato que ocupa los lugares posibles de ser distribuidos entre los miembros de cada lista luego de definida la «cifra repartidora» es el que debe ser proclamado por el Jurado Nacional de Elecciones.

De este modo, el parlamento quedará integrado con tantos partidos como los que hayan conseguido superar la «cifra repartidora», y cada partido contará con tantos escaños como los que corresponda luego de la definición ordinal de los votos.

Las cuotas de género

Un aspecto adicional importante en la composición del parlamento es el relativo a las cuotas. Las cuotas son parte de un procedimiento cuya finalidad es disminuir las brechas de desigualdad. Con ese fin se toman acciones legislativas para enderezar el

comportamiento colectivo forzando el espectro de las preferencias electorales. La acción se afirma de manera positiva y consta en la norma que trata, como una de las primeras experiencias, de minimizar los niveles discriminatorios entre hombres y mujeres. Las cuotas son definidas como un mínimo de postulantes a un puesto representativo. Cabría que ese mismo mínimo no fuera de postulantes sino de representantes, o cabría que la medida a corregir no fuera la de las desigualdades de género, sino las étnicas, o etarias. En el Perú la acción afirmativa en materia electoral se concreta a las cuotas de género.

La regla es que toda lista de agrupación política no debe tener menos del 30 por ciento de candidatos de género distinto al de la mayoría de la lista. Es decir, si la mayoría de la lista son varones, no menos del 30 de la lista de candidatos deben ser mujeres. Inversamente, si ocurriera que la mayoría de candidatos de una lista, por reciprocidad, no menos del 30 de la lista de candidatos debiera ser varones.

El propósito es disminuir la brecha de género procurando niveles de igualdad entre hombres y mujeres en la participación política. Sin embargo, es importante tener presente que esta limitación excepcional, no trae necesariamente como consecuencia que la cuota determine un porcentaje similar de electos en el género discriminado, así como que, por el carácter temporal que corresponde a las medidas de acción afirmativa, la vigencia de esta disposición debiera generar en la colectividad la adopción simultánea y progresiva de la corrección del fenómeno discriminatorio que se pretende enmendar. Si luego de un período razonable persiste la conducta colectiva que se quiso corregir, debe entenderse que la voluntad de la población opta y prefiere un arreglo distinto al que el legislador diseñó y puso en vigencia.

8. La elección y los requisitos de elegibilidad de los congresistas

Para ser elegible es necesario cumplir algunos requisitos que la Constitución señala. Es inelegible quien tiene se encuentra en un supuesto de impedimento respecto del acto de elección. Así como las agrupaciones políticas están limitadas en su acceso en la composición del Congreso, de igual modo existen condiciones para el acceso de la población a un puesto como representante. Las inelegibilidades pueden ser absolutas o relativas.

Son absolutas las inelegibilidades de carácter permanente e inexceptuable. Son relativas las que por su carácter tienen una naturaleza provisional y, por lo mismo, pueden levantarse. Las condiciones señaladas en los Artículos 30, 31 y 90 son causales de elegibilidad y carecer de tales condiciones pone al ciudadano en la situación de inelegibilidad absoluta. Las causales previstas en el Artículo 92 de la

Constitución son causales relativas de inelegibilidad. La Constitución prevé que si se deja de desempeñar el cargo público que impide la postulación al ciudadano en fecha anterior a los seis meses de la oportunidad en que debe realizarse la elección, es posible elegir congresistas a los ciudadanos que ocupan esos cargos públicos.

Son por tanto causales de inelegibilidad absoluta no tener la condición de ciudadano. Quien no está inscrito, aún cuando fuera mayor de edad, no reúne la condición mínima para ser elegido. Igualmente son causales de inelegibilidad absoluta tener nacionalidad peruana por nacimiento y contar con el derecho de sufragio. No ser peruano, serlo por naturalización o tener la residencia peruana sin contar con nacionalidad por nacimiento son razones para la exclusión en un cargo representativo en el Congreso. Además de no estar inhabilitado, y contar con derecho de sufragio, el Artículo 90 señala que el ciudadano debe contar con 25 años de edad para ser elegible al Congreso.

La resolución judicial de interdicción, la sentencia con pena privativa de libertad y la sentencia con inhabilitación de derechos políticos son causales de inelegibilidad. El Artículo 33 de la Constitución indica que el ejercicio de la ciudadanía se suspende por sentencia con pena privativa de la libertad, sea efectiva o suspendida. La reclusión en prisión es una forma de exclusión en la participación política. El condenado no sólo es privado de libertad. También es privado de orientar los destinos políticos del país con su participación. Pierde la capacidad de elegir y, además, de ser elegido.

Las inelegibilidades relativas son las referidas de manera expresa en el Artículo 91 de la Constitución. La condición central es que quienes se encuentran en posesión de un cargo de los señalados en este Artículo deben renunciar al cargo seis meses antes de la fecha de la elección. La primera categoría es la correspondiente a los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General, y las autoridades regionales. En Constituciones anteriores a la de 1993 también se encontraban en este impedimento los Prefectos, Subprefectos y Gobernadores han quedado excluidos de la restricción en el texto constitucional y, en consecuencia, podrían postular a un cargo parlamentario sin tener que renunciar seis meses antes a la fecha de elección al cargo regional o local de representación del Poder Ejecutivo.

La segunda categoría comprende a los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, y al Defensor del Pueblo. La Constitución de 1993 ha añadido los cargos de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones y del Defensor del Pueblo, respecto de los previstos en la Constitución de 1979. En cuanto a la relación consignada en el inciso 2 del Artículo 91 de la Constitución se advierte que cualquier juez y cualquier fiscal está impedido de postular a un

puesto de congresista. Se nota la ausencia de los miembros de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ni del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil quienes, no obstante estar incluidos en el sistema electoral, no son objeto de las mismas causales de inelegibilidad que sí afectan al Jurado Nacional de Elecciones.

La tercera categoría incluye al Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Fondos Privados de Pensiones. En esta categoría no parece existir el mismo tipo de justificación para prever los puestos como condición de inelegibilidad, por no ser clara la implicancia de las funciones a cargo de estos altos funcionarios y la campaña electoral.

La cuarta y última categoría incluye a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad. Considerando que actualmente militares y policías tienen derecho al voto, parecería más congruente con el actual modelo constitucional que esta causal lo fuera no de inelegibilidad, sino de incompatibilidad. Es decir, que no se prive a militares y policías de ser elegidos, aunque de serlo sí estarían en la obligación de interrumpir su vínculo con la institución militar o policial a la que pertenecen. Si acaso unos u otros optaran por postular a un cargo representativo ante el Congreso, debiera bastar la suspensión de su relación institucional, como ocurre con cualquier otro trabajador público, hasta que pueda aparecer la ocasión en la que aparezca la incompatibilidad. Sólo electos debiera interrumpirse la relación con sus instituciones puesto que no podrían pertenecer, a la vez, al Congreso y a las fuerzas armadas o a la policía nacional.

9. Las funciones del parlamento

En la concepción dominante las funciones del parlamento son tres. La representativa, la legislativa y la de control. Una comprensión más precisa podría identificar un número de funciones mayor. El Artículo 102 de la Constitución, por ejemplo, no incluye la función representativa ni la de control, pero sí prevé algunas que tampoco son todas legislativas. Entre ellas la función garantista, que consiste en asegurar el respeto de la Constitución y de las leyes, disponiendo lo que fuese necesario para hacer efectiva la responsabilidad de quienes infrinjan una o las otras.

La función garantista no se reduce sólo al control político, puesto que se trata de una forma de control no político sino constitucional. Esta competencia del

Congreso lo sitúa en el régimen político peruano como un órgano de control de la Constitución. Concorre junto con el Tribunal Constitucional y con las cortes de justicia, instancias que realizan los llamados control concentrado y control difuso, respectivamente. El control constitucional que realiza el Congreso se funda no en la evaluación de la regularidad constitucional de las normas y actos estatales y privados, sino en la voluntad del pueblo, de la comunidad, como titular inabdicable de la soberanía en la república.

De igual modo la función presupuestaria, que consiste en asegurar recursos al gobierno central y a toda dependencia pública para cumplir con los objetivos propios de sus correspondientes niveles estatales, no es propiamente una función legislativa, aunque no pueda realizarse tal tarea sin el instrumento legal necesario. En sentido similar las funciones legitimadora o directiva, que consisten en otorgar confianza al gabinete en su papel de órgano estatal en la conducción del programa general de gobierno, o en la designación o ratificación de los titulares de los principales órganos constitucionales. O la función fiscalizadora que es un tipo de control político cuyo objetivo específico consiste en el control que se realiza del uso y manejo regular de fondos y recursos públicos.

El parlamento es el depositario de la voluntad popular y por esta razón es el principal custodio de la soberanía de la república. Está integrado por 130 congresistas que representan no a grupo, estamento, sector ni localidad particular algunos de la población, sino a la nación como un todo. Debido al carácter representativo de nuestra república quienes representan al pueblo, lo hacen para tomar decisiones por cuenta e interés del pueblo ante el Estado. De ello se deduce que la síntesis entre orden y libertad, entre el carácter universal de las decisiones estatales y la composición plural de las identidades que constituyen la identidad democrática de nuestra colectividad, debe asegurarlo el parlamento a través de quienes representan al pueblo. En este sentido el parlamento es el garante principal de la libertad ciudadana frente al poder del Estado. El parlamento representa la garantía del uso del poder sin menoscabo de las libertades ciudadanas y políticas del pueblo.

Más allá de las precisiones técnicas, lo central en las funciones del parlamento es que se realicen en vista de su misión constitucional. Las funciones del parlamento se sujetan al papel democrático que se le asigna en la Constitución, en tanto, claro está, la Constitución defina como democrática la forma de gobierno del Perú. Cualquier enajenación de esa misión determina la distorsión e inconstitucionalidad virtual en el ejercicio de las funciones del parlamento. Lo vicia. Si el parlamento no ejerce sus funciones en armonía con los principios inherentes a la democracia los modos en los que cumpla las funciones desvirtúan la finalidad de la actividad parlamentaria.

Con los alcances indicados, veamos cuáles son algunas de las más significativas funciones del parlamento según el Reglamento del Congreso, y en función del tipo de correlación de fuerzas políticas existentes entre el parlamento y el gobierno, así como dentro de la composición interior del propio Congreso entre los diversos grupos parlamentarios.

Función representativa

La función representativa consiste en el mandato popular de que el Congreso y todos sus miembros actúen como intermediario y vocero de las posiciones, intereses y preferencias del electorado. Quienes representan cumplen un papel y en su desempeño pueden legislar, dirigir, impulsar y controlar el ejercicio político en el país. Pero representar exige la capacidad de anteponer las exigencias morales del rol estatal a su cargo antes que los derechos, beneficios o intereses privados de la persona que recibe el mandato de representar.

Quien representa no actúa en ejercicio de su libre albedrío, sino sujeto a una relación de dependencia de la comunidad que le confía un mandato de acción política. Quien recibe el mandato de representar e ignora la confianza colectiva defrauda. El mandato representativo supone el otorgamiento de un poder enorme para actuar por cuenta de otro, por eso el uso de ese mismo poder en desconocimiento del titular de ese poder es una forma grave e irreparable de engaño. El poder de representar es un acto de delegación a quien se ofrece como agente de confianza. De ahí que la delegación del poder recibido, que tiene carácter y naturaleza personalísima, no es susceptible de delegación a nadie.

La función representativa se cumple según los dictados de la conciencia de cada congresista, y supone que todos los actos que realiza quien es elegido por voluntad popular deben realizarse por cuenta e interés de la nación. Los actos de representación son actos que se cumplen para que otro decida por intermedio de quien lo representa. De ahí que los actos de los representantes no sean válidos ni legítimos cuando quien representa lo hace en provecho o interés particular del representante, o de otro particular que reclama para sí lo que pertenece y es propiedad de la comunidad nacional.

No existen instrucciones, un catálogo de encargos, ni un registro de agravios que restrinjan la acción de los parlamentarios. Una vez recibida la autorización para desempeñarse como representante cada congresista debe desempeñarse por cuenta y en interés de sus representados. Lo cual significa que debe tenerlos en cuenta y velar por sus intereses, pero sin que exista una obligación legal para hacerlo así. Si lo hace es por un mandato político y ético no legalizado. En ejercicio del mandato representativo los congresistas que elige el pueblo desempeñan todas sus actividades

no a nombre propio sino en cumplimiento de un mandato del que dan cuenta en primer lugar a sus conciencias. La autorización que reciben en mérito al mandato recibido es una prenda de confianza que deben honrar discrecionalmente, con honor y con dignidad, para enaltecer la confianza que han recibido en las urnas.

El congresista es responsable por la manera en que representa a sus electores, pero su responsabilidad no es legalmente exigible. Es una responsabilidad ética y política. Quienes se la exigen lo harán según la relatividad de criterios de que cada quien es dueño en su conciencia. Si se desarrolla según el sentimiento y opinión de los electores el representante pasa el examen y su representación queda validada. Si se aparta, sin que tal hecho importe la comisión de un delito ni una infracción constitucional, no es posible la revocatoria de su mandato, por disposición de los Artículos 93 y 134 de la Constitución, y la sanción que reciba debiera consistir en el no otorgamiento de la comisión ni el poder para representar a la comunidad en el siguiente período parlamentario, en caso postulara para ello.

La concreción de la función representativa es intangible, sin embargo, porque todo acto que un congresista realiza en ejercicio de ese papel es un acto representativo. No existe, en este sentido, un conjunto privativo de actividades representativas distinguibles de las funciones primarias que los congresistas cumplen como miembros del Congreso. La legislación, el control y el impulso que imprimen en la dirección de las políticas públicas son todas formas de materializar la función representativa. Cuando los congresistas reciben a sus electores, cuando visitan las localidades a las que han sido elegidos, o cualquier zona del territorio nacional, con el propósito de actuar o intervenir en uso de la capacidad representativa que le otorga el haber sido elegido en las urnas por la república, esas mismas actividades sirven para desarrollar otra función específica y concreta como lo es la legislativa, la de control, o la informativa.

Ha solido concebirse la función representativa como una modalidad de acción parlamentaria incompatibile, distinguible de toda otra forma de acción parlamentaria y provista de una identidad funcional inconfundible. Cuando se la trata de dicha forma se pierde de vista que el solo y nudo hecho de tomar noticia de las demandas, de los agravios, o de las propuestas del pueblo, toda esa labor debe derivarse a acciones complementarias. Esas acciones complementarias son la de legislar, fiscalizar o dirigir las distintas operaciones estatales que son competencia específica del Congreso. El puro acto representativo, que se agota en sí mismo, no es de plausible identificación ni concreción. La representación tiene siempre una finalidad funcional aplicada. Se representa a alguien para realizar algo. Se escucha, se evalúa y se procesan requerimientos, denuncias, reclamos, o sugerencias, para legislar, para controlar, para informarse mejor o para impulsar más efectivamente la acción estatal o institucional.

Porque el congresista representa el contacto con la población no tiene un ámbito propio incompatible con otras funciones estatales. Los actos parlamentarios son actos representativos porque quien los realiza o ejecuta es el agente legitimado para intermediar la voluntad popular ante el Estado, pero esa legitimidad e intermediación no valen ni se agotan en el mero contacto con la población. Es un contacto para realizar acciones ulteriores que reparen agravios o que hagan viables propuestas legislativas o de fiscalización. La sola escucha agota la función representativa sólo cuando no es posible ni justificada cualquier forma de intervención en los planos legislativo, informativo, de control, de legitimación o de impulso o dirección política.

La sola comunicación con la población no hace una representación efectiva. Se representa *para algo*, para actuar desde el Estado, en el Estado, y por cuenta e interés de quienes son representados. La acción representativa, en este sentido, es una acción con propósito exógeno al de la pura representación. Es una distinción analítica o académica, porque toda función parlamentaria es representativa o no puede ser parlamentaria. Si se legisla, controla, legitima, impulsa o informa cualquiera de esas modalidades es antes una actividad representativa.

El espacio privativo de la representación es inherente a la condición del representante, y el ejercicio de la representación, en último término, tiene *carácter instrumental*, porque se representa y se desarrollan actos representativos por el representante *para* que el pueblo materialice el carácter soberano que la democracia representativa asigna a sus representantes. La calidad representativa del representante depende de la calidad de la fidelidad con la que se vive y experimenta el vínculo público con la comunidad. Recíprocamente, es tanto menos representativo el acto de un representante cuanto mayor sea la distorsión de su conducta al utilizar el mandato recibido en beneficio de la subjetividad o dimensión privada o particular de la persona que ejercita y desempeña el papel representativo de la república.

Cuando los congresistas toman en cuenta los sondeos de opinión o la cobertura que sobre la institución parlamentaria o alguno de sus integrantes difunden los medios de comunicación, no son pocas las ocasiones en que se preguntan cómo mejorar la calidad del vínculo representativo. Entonces la tentación más socorrida es tratar la esencia del problema a partir de su apariencia, y se asume que con estrategias mediáticas quedan arreglados los bajos índices de aceptación o popularidad. Cuando la población valora la representación con su gradual desaprobación, dicha percepción no puede eliminarse sino erradicando la raíz del déficit, de la carencia y de la falta en el desempeño de la representación. Cuando la representación es correcta, se comunica y se defiende sus actos con energía, con convicción y con integridad moral. Si existe incorrección en el desempeño toda alteración en el plano mediático o de la imagen resbala y deja intacta la raíz del mal. Cuando el representante no representa no hay forma de seducir engañosamente al representado ni persuadirlo de lo contrario.

Función legislativa

La función legislativa consiste en el estudio, deliberación y aprobación de las leyes que por cuenta e interés de la república realizan los representantes de la voluntad popular. Se legisla por cuenta del pueblo y para bienestar y prosperidad del pueblo. La autoridad representativa que se recibe autoriza a los congresistas a definir y establecer qué puede ser ley. Esto es, cuáles son los mandatos de imperativo y general cumplimiento en todo el territorio del Perú.

En principio no basta con ser representante para proponer, discutir ni votar cualquier contenido legislativo. La representación es una función típicamente política y discrecional de quienes reciben el mandato. Pero dicha autorización se ciñe a la naturaleza de otras funciones inherentes al mandato. No puede ser ley cualquier materia propuesta ante el Congreso. Sólo lo es cuando la voluntad mayoritaria de representantes encuentra en ella sustento técnico y razones para creer que con ella se promueve, propicia y facilita el logro del bienestar general. Más allá del criterio formal que supone la voluntad de aprobar como tal lo que la mayoría quiera acordar, la ley tiene también ciertas condiciones técnicas, políticas y materiales que, por no estar constitucional ni legalmente prohibidas, no son menos exigibles. Ésas son las condiciones que se desprenden de la finalidad del mandato representativo de los mandatarios del pueblo.

La distinción entre la ley formal y las condiciones o exigencias materiales de la ley son las que se legisle con criterio populista, es decir, únicamente en virtud de la urgencia de satisfacer la opinión o la voluntad de la colectividad representada. La ley tiene exigencias de naturaleza distinta a las de la satisfacción de la voluntad popular. La más importante es que la materia tenga naturaleza universal y general, que es a lo que la Constitución se refiere, para tratar las excepciones de universalidad, cuando señala en el Artículo 103 que las leyes especiales se dictan cuando así lo exija la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas.

En el marco de la materia legislativa que corresponde a la naturaleza de la ley, existen normas que tienden a limitar la libertad de propuesta y de aprobación. Algunas se refieren a materias reservadas a otros actores de los procesos legislativos, y otras se refieren a requisitos especiales para aprobar algún tipo de leyes.

Hay materias que sólo pueden ser propuestas por el Presidente de la República y no por los congresistas a través de sus grupos parlamentarios. Otras materias son aquellas de competencia propia de otros niveles estatales, como pueden serlo las regiones o los municipios. Son materias excluidas de la competencia horizontal (si corresponden al Presidente de la República), o vertical (si corresponden a un nivel subnacional, como las regiones o los municipios). Invadir la reserva de la ley es

una transgresión al orden constitucional, un error técnico, y además una invasión de competencias propia de otro titular de la potestad legislativa. La usurpación de potestad ajena constituye, por esta misma razón, una desfiguración del tipo de régimen político, puesto que podría afectar el principio de separación de poderes, o el del ejercicio descentralizado del poder político. De manera que el pulcro ejercicio de la función legislativa exige el respeto de otras esferas distintas al parlamento, a quienes la Constitución reserva de manera exclusiva el poder de definir el orden normativo.

En el supuesto que la iniciativa tenga compatibilidad con la materia reservada de la ley otro requisito importante es el de la forma y oportunidad de su discusión y votación. Son requisitos definidos por la Constitución o por el Reglamento del Congreso que tienen que ver con la regularidad de someter un proyecto de ley a estudio, deliberación y votación por el Congreso, así como con el número de votos necesario para que el distinto tipo de iniciativas sea correctamente aprobado. Entre esos requisitos se cuenta la apropiada remisión del proyecto a comisiones, su inclusión en el Orden del Día, si se cumple con la doble votación o la excepción reglamentaria para este trámite, y las prescripciones especiales de mayorías establecidas. Ejemplo de esto último son, por ejemplo, las leyes de tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, que según el Artículo 79 de la Constitución se aprueba con dos tercios de los congresistas; o la ley de presupuesto que requiere el voto de la mitad más uno de los congresistas presentes, según el sexto párrafo del inciso c) del Artículo 81 del Reglamento del Congreso.

En cualquier caso, la ley y el mandato de universalidad y permanencia que la define, trata de apoyarse en algunas exigencias técnicas para su elaboración. Una de las más importantes es la presentación de las propuestas de ley con el sustento correspondiente que amerita su aprobación. Los tipos de sustento más importantes exigidos son el examen de constitucionalidad, y el del impacto que la ley tendría en la sociedad (que suele medirse a través del llamado «análisis costo-beneficio», según el Artículo 75 del Reglamento del Congreso). Igualmente refuerza la vocación ordenadora de la ley que toda propuesta incluya la referencia expresa a su vinculación a la Agenda Legislativa del Congreso para cada período anual, así como al Acuerdo Nacional.

Función de control

Por último, la función de control, que consiste en la realización de indagaciones, pesquisas o investigaciones sobre la apropiada gestión de los servicios públicos y funcionamiento del Estado, y en la exigencia de responsabilidad política cuando el caso lo justifique. Esta labor se realiza principalmente a través de las Comisiones Investigadoras, o las Comisiones Ordinarias abocadas al control, y de procedimientos como la interpelación y la censura. Los pedidos de informes, las preguntas a los

ministros, la invitación a informar en el Pleno o en Comisiones, son procedimientos que sirven para que los congresistas se informen respecto al manejo o gestión de la administración en los distintos organismos públicos sobre los que tiene competencia de supervigilancia el Congreso, en los que existen elementos de control político.

El ejercicio de la función de control puede tener amplios alcances. No se agota únicamente en la fiscalización sobre el uso de fondos o recursos públicos. El control parlamentario abarca desde el control moral de la conducta y desempeño legal en el ejercicio de la función pública, pasa por el escrutinio del cumplimiento y vigencia de la Constitución, el seguimiento sobre la aplicación regular de la ley, el monitoreo de la ejecución del presupuesto de la república, el correcto y constitucional uso de las potestades normativas por el gobierno, y la evaluación de las metas u objetivos estatales a cargo de los distintos niveles estatales.

La función de control puede concluir en la exigencia de responsabilidades a quienes infrinjan o se encuentren en falta conforme al ordenamiento nacional. La posibilidad de tal exigencia no significa que el control siempre se identifique o concrete en la demanda de responsabilidades. Los actos de control son actos de evaluación e interpretación de las normas y de las conductas, de ahí que quepa reconocer como ejercicio de la función de control también aquellos procesos que concluyen en hallazgos respecto de los cuales no se encuentran ni adjudiquen responsabilidades. La sanción puede requerirse sólo cuando dentro del desarrollo del proceso de control se encuentran acciones u omisiones por las que una persona ha desconocido o quebrantado el orden normativo vigente en el país.

Según el Reglamento del Congreso el control político incluye de modo primario las acusaciones constitucionales (vía el antejuicio y el juicio político), el control de los actos normativos del Presidente de la República (revisión del ejercicio constitucional de las facultades presidenciales en la emisión de decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados internacionales ejecutivos, y los regímenes de excepción) y el pedido de vacancia de la Presidencia de la República. La enunciación de este tipo de procesos, sin embargo, no niega la naturaleza de otros actos parlamentarios distintos a los que ilustrativamente prevé el Reglamento del Congreso que, igualmente, cumplen con objetivos relativos al control parlamentario, como lo es, por ejemplo, el que está a cargo de la Comisión de Ética cuando examina el estatuto disciplinario que rige el desempeño ético en la conducta parlamentaria.

3. Los órganos

En la clásica explicación de la organización parlamentaria es un supuesto que la estructura organizacional exista, y que ésta es la misma en el desarrollo regular de la actividad representativa. Dicho supuesto omite el reconocimiento que toda organización se estructura según la visión y objetivos que los actores de los procesos expliciten. Las estructuras organizacionales son consecuencia de esa visión y objetivos. Las estructuras organizacionales sirven para una visión y objetivos fijados en algún momento en el tiempo por quienes tienen la responsabilidad y atribuciones para fijarlos. Para alcanzar la visión deseada las estructuras organizacionales se definen y ordenan conforme a esa finalidad. Los procesos organizacionales son el criterio básico para decidir con qué estructura orgánica pueden lograrse la visión y los objetivos de la organización.

Según esta perspectiva resulta poco efectiva la concepción de estructuras como si éstas no exigieran su funcionalidad ni dependencia de la visión y objetivos de la organización parlamentaria. El factor que marca con criterio decisivo qué estructura es operativa para alcanzar los resultados que se esperan, es cómo se ve a sí misma la organización como entidad cuya lógica de operación y servicios se establece de acuerdo a la interacción que debe desarrollar para ser de mayor utilidad y servicio a la comunidad en la que la organización se inserta y de la cual obtiene y adquiere sentido. Las organizaciones no son entes estáticos ni autárquicos desconectados de su entorno ni de los procesos necesarios para alcanzar sus objetivos o los resultados esperados, por eso se diseñan según los productos, bienes o servicios que se comprometen a desarrollar y procesar para ser de beneficio colectivo.

Los retos y metas del Congreso son los que orientan la acción institucional mediante su estructura orgánica. Sin embargo, existe una base mínima desde la que se producen los resultados organizacionales, la misma que se adecua a los distintos períodos de vigencia de la institución parlamentaria. Esa base elemental está constituida por el Pleno en tanto órganos deliberantes en los que se preparan y resuelven los procesos de toma de decisión; las Comisiones, como órganos consultivos en los que se analizan las propuestas que ingresan al sistema parlamentario para elevar al Pleno los documentos sobre los que se debate y vota; pero además por los órganos propiamente directivos, entre los que se encuentra el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, o la Mesa Directiva, cuya misión consiste en la articulación de la agenda

y las prioridades del debate. El Presidente del Congreso es por propio derecho una instancia básica e imprescindible en la estructura orgánica.

Los órganos referidos han subsistido con alguna variante a lo largo de décadas de funcionamiento. La más notable ha sido la designación del Consejo Directivo y de la Junta de Portavoces, que en otro momento han sido conocidos como Comisión Directiva o como Junta Directiva. Más allá de estas variaciones la otra diferencia ha sido el diferente concepto de las funciones o de las competencias que han sido asignadas o distribuidas entre los distintos órganos parlamentarios y, por supuesto, la identidad de los miembros o titulares de cada uno de ellos según como resuelve periódicamente la membresía o pertenencia el mecanismo de renovación periódica de puestos en la organización.

La estructura orgánica del Congreso sirve a una finalidad eminentemente estatal, de ahí la permanencia de una dinámica básica, pero sin desentenderse de la distinta visión que los actores representativos tienen del Estado y del rol que el parlamento cumple para atender las necesidades de la comunidad.

10. Protagonistas de la acción parlamentaria

Como en el caso de la representación de roles en la vida social o teatral, además de las reglas para la interacción, la vida parlamentaria requiere protagonistas y tiene actores. Ellos le dan vida al guión. En unos casos son órganos del Congreso como el Pleno, las Comisiones, la Comisión Permanente, la Junta de Portavoces, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva, o la Presidencia. En otros casos son grupos o personas que, sin ser propiamente órganos del Congreso, tienen capacidad plena reconocida para actuar en los diversos procesos parlamentarios, para definir la composición de algunos de sus órganos e integrarlos efectivamente, y para contribuir a la formación de la voluntad general del Congreso o de sus Comisiones: son los grupos parlamentarios y los propios congresistas considerados individualmente.

El Pleno, la Comisión Permanente, las Comisiones Ordinarias, las Comisiones Investigadoras, las Comisiones Especiales, la Junta de Portavoces, el Consejo Directivo, la Mesa Directiva y la Presidencia tienen capacidad para expresar, por sí mismos, la voluntad u opinión formal del Congreso, dentro de la esfera de sus respectivas competencias. Esta no es una facultad ni capacidad de los demás grupos o personas que actúan en el parlamento que, además, son accidentales a éste: los órganos del Congreso permanecerían indiferentemente de quiénes llegan a él.

Adicionalmente a los órganos parlamentarios y a los otros actores de la escena parlamentaria, hay otros protagonistas. Entre ellos las altas autoridades o funcionarios públicos que concurren al Congreso, para cooperar en los procesos constitucionales

o reglamentarios en desarrollo. Quienes se encuentran en esta categoría son, por ejemplo, el Presidente de la República cuando convoca a sesión de Congreso, presenta proyectos de ley o concurre al Congreso para jurar el cargo o para dirigir mensajes a la representación nacional en la sede del Congreso.

También lo son los Ministros invitados o interpelados, los miembros de la Corte Suprema, el Defensor del Pueblo, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones que fundamentan sus presupuestos ante el Pleno o la Comisión de Presupuesto. Igualmente, se convierten en protagonistas el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales y fiscales supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General cuando concurren ante el Pleno o la Comisión competente para responder por los cargos materia de un juicio o antejuicio políticos.

Con la reciente entrada en vigencia de la elección directa de los parlamentarios ante el Parlamento Andino, los representantes ante este organismo supranacional tienen igualmente presencia protagónica ante el Congreso, sea para la juramentación de sus cargos como para la sustentación de sus informes sobre el avance del proceso de integración andina o materias conexas.

El apoyo a los órganos y otros protagonistas de la acción parlamentaria está a cargo del servicio parlamentario, y del personal contratado o asignado a los congresistas para su asistencia y apoyo. El servicio parlamentario está integrado por personal de carrera que ocupa una plaza por un proceso de selección y méritos. Su máxima autoridad es el Oficial Mayor. El personal de asistencia y apoyo a los congresistas o grupos parlamentarios no es parte del servicio parlamentario sino personal de confianza, es contratado a solicitud y por selección de cada grupo parlamentario o congresista, y la relación establecida entre dicho personal y los congresistas o grupos parlamentarios no se rige por las reglas propias del servicio institucional al Estado.

11. El Pleno

El Pleno es la asamblea de representantes que integran el total del Congreso. Según el texto del Artículo 29 del Reglamento del Congreso, *el Pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el presente Reglamento. En él se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias.*

El Pleno es el lugar para que todos los representantes, así como los grupos parlamentarios y las Comisiones, puedan con igual derecho tomar la palabra y participar en las tareas

del parlamento. 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.

El Pleno es la instancia decisoria definitiva más alta de las tareas parlamentarias: las garantías constitucionales que debe asegurar, la legislación, el control, la dirección política, la legitimación del gobierno, la presupuestaria o tributaria e incluso desde las protocolares o ceremoniales hasta las de carácter administrativo (el Pleno debe aprobar el Estatuto del Servicio Parlamentario, se le da cuenta del nombramiento del Oficial Mayor, así como puede pedírsele cuenta del ejercicio de potestades administrativas de la Mesa Directiva). Es en realidad el eje central de los trabajos parlamentarios. Con unas pocas excepciones, no hay expresión de voluntad parlamentaria alguna que no sea cuando menos notificada al Pleno. En eso consiste el rol del Congreso como suprema instancia de representación de nuestra comunidad política, como órgano democrático del más alto nivel y, por lo tanto, como expresión de la soberanía del pueblo, del electorado.

El Artículo 29 del Reglamento del Congreso incluye de modo expreso una regla de trabajo básica para el Pleno. Es la regla de que *al inicio del período anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período*. A esta propuesta se la conoce como la Agenda Legislativa priorizada, o la Agenda Legislativa anual. Como puede advertirse el concepto está referido exclusivamente a la dimensión legislativa del trabajo parlamentario. La agenda del Congreso, sin embargo, no se circunscribe a la esfera legislativa. En particular porque dado el carácter estatal del parlamento sus actividades representativas comprometen mucho más que el trabajo legislativo. Sin embargo, debido a lo delicado y trascendental que tiene la definición de lo que debe tener el carácter de ley nacional, se justifica que la compleja responsabilidad de estudiar la demanda de legislación reciba un tratamiento selectivo en el Reglamento del Congreso, de forma que el proceso de análisis de la realidad, así como de la información y de los estudios existentes sobre ella, integren del mejor modo posible todas las instancias institucionales comprometidas en la gestión de la legislación.

El mismo Artículo 29 manda que *el Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple*. La selección de los proyectos que integran la Agenda Legislativa es parte de un proceso de deliberación y de consenso, no sólo entre los diversos grupos parlamentarios, sino también entre el Congreso y el gobierno: de ahí la previsión de que, en primer lugar, la discusión incluya la presencia de voceros o representantes del Consejo de Ministros, y en segundo lugar que las propuestas de carácter legislativo que se incluyan en la Agenda Legislativa reciban el mayor apoyo posible de la representación nacional.

El efecto inmediato de la elaboración de la Agenda Legislativa anual, según el mismo artículo reglamentario es que *el debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso*. Se trata de una herramienta de organización del trabajo parlamentario que supone la concertación de la pluralidad de fuerzas políticas representativas entre sí, y entre ellas y el Consejo de Ministros. Se favorece de esta manera el tratamiento de las políticas públicas de contenido legislativo dentro de una visión compartida entre ambos órganos del Estado. De este modo se genera una dimensión unitaria entre todos los partidos con presencia en el órgano representativo pero también una visión concurrente de esfuerzos entre los órganos ejecutivo y representativo del Estado. Las prioridades consignadas o incluidas en la Agenda Legislativa anual tienen prioridad en el trabajo y la organización del debate, análisis y votación en el Pleno, y también en las Comisiones.

En el parlamento clásico todas las iniciativas legislativas deben nacer en el Pleno y su competencia como órgano final y decisivo de toda materia parlamentaria es indelegable. La centralidad del Pleno, sin embargo, ha venido a disminuirse. En primer lugar por razones externas, como son el impacto de la tecnología informática que permite la mayor accesibilidad de la sociedad a toda decisión pública, o a través del mayor protagonismo que asumen los medios de comunicación, que ha desplazado las resonancias de la opinión pública del Congreso a los espacios mediáticos. En el mismo plano extra parlamentario también incide en la disminución de la centralidad del Pleno el mayor protagonismo que se reconoce a instancias subnacionales en los procesos de formulación y aprobación de políticas públicas, sean los gobiernos regionales o los municipios de nivel provincial o distrital. Estos fenómenos generan el fenómeno conocido como la desparlamentarización de los asuntos públicos, en la medida que el debate de éstos se realiza en un espacio antes exclusivo y no compartido por el Congreso.

Pero además de los factores externos existen otros atribuibles al desarrollo de otros mecanismos propios de la organización interna del Congreso. Esos factores internos son, por ejemplo, el mayor protagonismo que tienen las Comisiones, a las que se reconoce una mayor capacidad decisoria respecto de la diversidad de materias sobre las que debe pronunciarse el Congreso en ejercicio de sus funciones constitucionales. Por ello cabe conceptuar el cambio de un paradigma que pasa de la centralidad del Pleno a la descentralización del trabajo en las Comisiones.

Sin embargo, el proceso no deja de merecer reservas. La transición requiere un mínimo de orden y de cuidado. No basta la voluntad ni el anuncio de migrar hacia la descentralización o desconcentración del Pleno del Congreso. No es una cuestión automática en la que el destino convierte súbitamente a las Comisiones en el órgano tan o mejor preparado que el Pleno. Asumir competencias históricamente desempeñadas por y asignadas al Pleno, exige un proceso de preparación. Y esta preparación empieza con el diseño del sistema de Comisiones, no menos que con el

de los mecanismos de delegación y de reserva de competencias exclusivas del Pleno. El bien más importante en este proceso es la pluralidad garantizada por el íntegro de la representación que sólo y únicamente está toda presente en el Pleno. Perder de vista la gradualidad y seguridad del proceso de desconcentración parlamentaria puede generar altos riesgos que minimizados pueden ocasionar perjuicios serios en el crédito y confiabilidad de la labor representativa de los congresistas.

El núcleo más importante es el reconocimiento del orden normativo cuyos únicos e insustituibles titulares, en ese orden, son, el Pleno y la Comisión Permanente. El titular del orden parlamentario es, en primer término, el Pleno. En segundo término la Comisión Permanente. Las Comisiones son órganos que se alinean con las normas y precedentes fijados por los órganos funcionalmente primarios de todo el derecho parlamentario nacional.

Debe tenerse claridad de dos cosas. La primera es cuántas y cuáles deben ser las Comisiones. La segunda es la política y criterio de delegación de competencias.

Según el Artículo 31-A del Reglamento del Congreso el primer paso para la aprobación del cuadro de Comisiones es la Junta de Portavoces. Su propuesta debe ser luego aprobada por el Consejo Directivo y como instancia final el Pleno. Es un proceso innecesariamente complicado, puesto que tanto la Junta de Portavoces como el Consejo Directivo tienen un papel similar como instancia preparatoria de las actividades del Pleno. Si la Junta de Portavoces es tan órgano plural y coordinador como lo es el Consejo Directivo para efectos de la organización de las sesiones del Pleno, la propuesta que elabora podría derivarse directamente al Pleno sin requerir el trámite ante el Consejo Directivo. Abreviar el proceso lo haría más eficiente y ágil, independientemente de que, en realidad, tendría mayor trascendencia fusionar ambos órganos según una fórmula de composición como la que existe en la Junta de Portavoces, y consolidando las atribuciones de ambos en el órgano en que se fusionen.

Si el criterio de creación de Comisiones es el del número de cupos políticos por distribuir o repartir, sin atención a las posibilidades efectivas de cumplimiento de la misión que le corresponde a las Comisiones creadas, el resultado anticipado será la ineficiencia y la improductividad. La representación nacional no es finalmente una asamblea de especialistas. Los congresistas son personas en las que confía la colectividad, y la confianza otorgada no se basa en la condición de expertos o técnicos de los candidatos, sino en la capacidad de generar el sentimiento de confianza en los votantes. Por esta razón no es recomendable definir el número ni competencia de las Comisiones en base a criterios muy detallados de especialización.

Dos factores adicionales para encontrar el número de Comisiones a crear son, primero, el número máximo y razonable de Comisiones que puede atender

un congresista; y segundo, que no haya Comisión en la que no exista por lo menos un congresista por cada grupo parlamentario, de manera que el nivel de representatividad de la pluralidad esté garantizado.

En cuanto al número máximo de Comisiones que puede atender un congresista, parece que dos sea una cantidad razonable. Dos Comisiones Ordinarias, además de la concurrencia al Pleno, y de la atención a cargo de su Despacho tanto en Lima como en la circunscripción de la que proviene el congresista, parece un número idóneo. En un marco en el que ningún congresista pertenezca a más de dos Comisiones, y que no haya ningún grupo parlamentario que no esté representado por lo menos con uno de sus miembros, la regla debiera ser que el número de Comisiones no sea mayor al doble del número de grupos parlamentarios.

En cuanto a las competencias a delegar, lo central es tener en cuenta el carácter eminentemente consultivo y no decisorio de las Comisiones, así como el criterio de subsidiariedad de éstas. Si por principio el Pleno es el órgano decisor de la pluralidad representativa, las Comisiones, también por principio, deben ser reconocidas como un órgano consultivo que apoya en el proceso decisorio. En este mismo contexto es que la delegación de competencias debe realizarse manteniendo la subsidiariedad del papel de las Comisiones.

Para este fin es decisivo que la delegación de competencias a las Comisiones empiece por afirmar que éstas no pueden asumir para sí la potestad de hacer suyas competencias no expresamente delegadas. Las Comisiones no pueden asumir competencias por su propio derecho (no tienen competencia para definir los alcances adicionales de sus propias competencias). Ello significa la incapacidad de asumir competencias residuales ni genéricas, ni específicas, ni excepcionales. Para proceder de modo ordenado es necesario prever el marco de competencias que pueden asumir, de manera que aquéllas sean explícitamente (por oposición a tácitamente) definidas e identificadas.

Para que las Comisiones estén en capacidad de recibir la responsabilidad es necesario prever el cambio gradualmente. Caso contrario el Congreso no cumplirá adecuadamente la misión estatal y representativa que le toca en un Estado Constitucional de Derecho y las Comisiones realizarán una labor pobre en calidad tanto técnica como política. En un escenario de tal naturaleza el primer perjudicado será el régimen democrático, en la medida en que los actores de los procesos parlamentarios actuarán antes como una facción o segmento que como una totalidad representativa. No son las Comisiones las que deben decidir, en fin de cuentas, sobre la diversidad de materias públicas que corresponde conocer al Congreso, sino el Pleno; excepto en cuanto el propio Pleno establezca la necesidad de delegar, y siempre, por supuesto, con cargo a dar cuenta al Pleno para asegurarse que los actos delegados se ajustaron a la voluntad y marco de la delegación efectuada.

En el marco de esta pérdida de centralidad del Pleno, sin embargo, éste no deja de ser el órgano decisivo y final en los asuntos más importantes e indelegables que precise su debate y votación conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso. Excepto por los casos específicos de delegación a la Comisión Permanente durante el receso parlamentario, al Pleno se reporta los dictámenes recaídos en los proyectos de ley, con la finalidad de que apruebe las leyes. El Pleno es también la última instancia para vencer las observaciones que el Presidente de la República formula contra las leyes que aprueba. Sólo el Pleno puede aprobar el Presupuesto de la República o la Cuenta General. Y el Pleno nada más puede resolver respecto del ejercicio de las facultades legislativas para las cuales habilita a quienes, por principio, no son el órgano legislativo.

Además del examen y modificación de los proyectos de ley que se tramitan ante él, es facultad del Pleno el control del gobierno y la administración. Para ello se planean y llevan a cabo las preguntas, interpelaciones, se formulan pedidos de informes. Por razones de interés público sólo el Pleno puede nombrar Comisiones Investigadoras o de Pesquisa, como un medio de control de la administración o altos funcionarios públicos.

Sólo el Pleno, en ejercicio de su función legitimadora del gobierno o de la dirección política puede resolver sobre la investidura del gabinete, otorgarle confianza así como censurarlo. Con la confianza que se otorga o se niega al gabinete, el parlamento apoya, a través del gabinete, la política general del ejecutivo que jefatura el Presidente de la República y dirigen y gestionan cada uno de los ministros y, en ese sentido, el parlamento comparte la conducción política del país.

Una de las tareas principales en materia de control, sin embargo, es la participación en la formulación del presupuesto público. A pesar que los congresistas están prohibidos de tener iniciativa en el gasto público, con la ley de presupuesto que se aprueba anualmente, el Congreso como institución autoriza los egresos y aprueba la estructura de ingresos. El presupuesto es uno de los medios más importantes para llevar adelante el plan y programas de gobierno. Es una herramienta financiera a la vez que un instrumento de gestión, en la que se objetiva el reparto de competencias y responsabilidades políticas y jurídicas entre el parlamento y el gobierno.

Con lo importante que es el Pleno para definir en última instancia los asuntos políticos más importantes del país, no es menos cierto, no obstante, que la presencia de los congresistas en el Pleno no es necesariamente su responsabilidad más importante. En efecto, la mera presencia física de un congresista en el Pleno no impulsa la acción del parlamento; no es en sí misma un medio eficaz para producir los resultados que el electorado espera. Los parlamentarios deben actuar responsablemente frente a sus diversas funciones: deben prepararse para evaluar y discutir los asuntos pendientes en comisiones, enterarse de los diversos acontecimientos de la vida nacional o internacional, deben realizar lecturas especializadas, entrevistarse, asistir a audiencias

locales o regionales, compartir criterios con sus colegas de grupo o de comisión, o con sus colaboradores, etc. Y además de dichas tareas típicamente corporativas, cada uno de los congresistas tiene que cumplir de manera personal e indelegable su función representativa de la comunidad, la cual consiste en actuar como intermediarios de las urgencias y necesidades de las circunscripciones a que representan.

El Pleno, como es común en cualquier parlamento del mundo, y puede por experiencia haberlo constatado cualquier ciudadano, no es un lugar en el que debe esperarse que haya tal orden y silencio que pueda escucharse la caída de un alfiler. A menudo el Pleno se convierte en un lugar de conversación muy animado e intenso. Puede ser, particularmente cuando el debate es sobre materias técnicas y especializadas, que se llegue al aburrimiento monocromático. Pero por lo regular es un espacio de agitación y tensiones. De ahí que resulte a menudo necesario que el Presidente llame a orden y atención a los congresistas presionando el timbre del estrado.

El lugar donde se llevan a cabo las sesiones del Pleno tiene, por último, alguna significación. Los reglamentos usualmente prescriben cuál es la sede oficial de las sesiones del Congreso. Toda sesión llevada a cabo en lugar distinto no es válida, a menos que, por seguridad, emergencia, peligro o razones de fuerza mayor, los propios miembros del Congreso, por mayoría de sus miembros, acordaran fijar nueva sede o trasladarla a lugar distinto del territorio. Casos de este tipo se han producido con los Congresos de Huancayo o de Chorrillos, durante épocas de enfrentamientos bélicos contra potencias extranjeras.

12. Elección del Presidente del Congreso y de la Mesa Directiva

A diferencia de lo que ocurre con los cargos en el Consejo Directivo y en la Junta de Portavoces, son elegibles. El proceso de elección de la Mesa Directiva se realiza dentro de las sesiones preparatorias (no son sesiones ordinarias) que tienen lugar anualmente antes de la instalación también anual del Congreso el día 27 de julio. Según el Reglamento del Congreso la elección de la Mesa Directiva se realiza a más tardar el día 26 de julio.

La elección del Presidente del Congreso, quien preside la Mesa Directiva, por lo tanto, se produce anualmente. El Presidente es elegido no en un proceso distinto, especial ni separado del que se utiliza para elegir a la Mesa Directiva. Se lo elige en su calidad de miembro de la Mesa Directiva. La Mesa Directiva se integra por el Presidente y tres Vicepresidentes.

A comienzos de nuestra historia parlamentaria las elecciones de la Mesa o Comisión Directiva se producían mensualmente. En otras latitudes la elección del cuerpo directivo del parlamento se lleva a cabo una vez por período constitucional.

La duración en el mandato del Presidente o de la Directiva permite niveles de estabilidad mucho más altos. La duración de sólo un año, si bien impide el gobierno de los horizontes parlamentarios según planes a mediano o largo plazo, trae como ventaja la rotación, la alternabilidad entre los miembros, la menor concentración de poder y, por último, la mayor posibilidad u oportunidades de acceso a puestos de dirección de la institución parlamentaria. Por eso el Presidente del Congreso no tiene fuerza comparable a la del Presidente de la República, que es elegido por cinco años. El comparativamente menor poder del Presidente del Congreso, sin embargo, hace posible que, a través de la rotación de cuadros también opere como un remedio contra el protagonismo caudillista y la concentración excesiva de poder por un solo representante.

No obstante las ventajas de la rotación, si la elección del plantel de conductores que integra la Mesa Directiva ocurriera por la integridad de un período constitucional, esa alternativa favorecería la estabilidad en la conducción del parlamento; indirectamente, se incrementarían las posibilidades de alcanzar un régimen que asegure mejores niveles de gobernabilidad institucional del país; así como, el compromiso de conducir el Congreso por todo el período aumentaría la exigencia de que, en particular el Presidente del Congreso, se desprenda de sus vinculaciones partidarias. Un Presidente con un mandato por el íntegro de un período tiene mayor responsabilidad de responder imparcialmente ante la asamblea. La mayoría de casos en los que los mandatos duran el íntegro de un período ocurren en Europa y en los Estados Unidos de América.

La tendencia en nuestro país no ha variado, sin embargo, desde mediados del siglo XIX. Esta misma orientación se sigue casi sin excepción en todos los países latinoamericanos. Entre las pocas excepciones a esta regla se encuentra Brasil, el que, raramente, no sigue en esto la tendencia que se observa en el Portugal. En Brasil la presidencia dura dos años, en tanto que en Portugal dura uno.

La elección del Presidente coincide con la elección de la Mesa Directiva, en un mismo acto electoral. El Presidente y los miembros de la Mesa son propuestos en una sola lista. También como una sola lista son elegidos, por voto libre, directo y secreto.

El proceso electoral se realiza durante la Junta Preparatoria, que es un órgano de existencia breve, la cual tiene efecto antes de la instalación anual del Congreso. Al inicio de un período constitucional la Junta Preparatoria tiene la finalidad de incorporar a todos los congresistas electos y debidamente proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones. En los años sucesivos la finalidad de la Junta Preparatoria es la elección de la Mesa Directiva.

La Junta Preparatoria es convocada, luego de la clausura del período inmediato anterior, con el objeto de realizar el proceso electoral. Según el Reglamento la Junta Preparatoria se reúne entre el 22 y el 26 de julio y la elección de la Mesa Directiva se realiza, máximo, según lo dispone literalmente el Reglamento del Congreso, el mismo día de la instalación del Congreso, la cual se realiza el día 27 de julio.

Esta regla es especialmente pertinente para los procesos relacionados con el cambio quinquenal de régimen, pero aplicable de modo similar, por analogía, a los de carácter anual. Lo singular de los procesos anuales es que las sesiones preparatorias no requieren convocatoria sino para el día específico en que debe desarrollarse la elección. La práctica reiterada, uniforme y consuetudinaria ha sido que las elecciones se realizan el día 26 de julio. No existe inconveniente ni razón que impida adelantarla, porque el titular de la convocatoria ejerce efectivamente el cargo hasta el vencimiento de su período anual.

Sin embargo, sí resulta discutible que la elección se convoque para una fecha que supere el período de quien tiene el deber de convocar. De ahí que la indicación que consigna el Reglamento relativa a la posibilidad de que la elección se realice el día 27 de julio ignora la situación que generaría que el proceso de elección fuese conducido por quienes contarán con mandato perimido o caduco. El último día en el que una Mesa cuenta con facultad para ejercitar funciones es el día 26 de julio.

El ejercicio de cualquier facultad por una Mesa con plazo vencido el día 27 de julio afecta la validez de los actos que ella protagonice. Se trata pues de un impedimento que no carece de efectos legales, puesto que arriesgarse a convocar para el día 27 de julio es una decisión potencialmente imprudente e inconveniente en base a las dificultades o conflictos que podrían aparecer. Este tipo de situaciones podrían pasar inadvertidas, como ocurrió con la única elección de Mesa Directiva en los casi últimos 20 años, cuando el año 2002 se eligió la Mesa presidida por el Presidente reelecto, Carlos Ferrero Costa.

Pero así como el caso no trascendió en dicha ocasión, situaciones de extrema fragmentación o de especial confrontación, como las que no son ajenas en los escenarios políticos de los que el parlamento es parte constitutiva, pueden configurar situaciones adicionales de polémica con consecuencias impredecibles. La elección de Mesa Directiva el día 27 de julio, por lo tanto, es un supuesto que es altamente preferible y recomendable evitar a toda costa. Si evitarlo es imposible la prudencia aconsejaría que se tomara la previsión de requerir autorización para la prórroga excepcional del mandato de la Mesa a efectos de que quede habilitada para gestionar, y sólo eso, el cambio de mando.

Al potencial inconveniente de la conducción del proceso electoral por quienes carecen de mandato debido a la caducidad del mismo por finalización de su plazo de habilitación, se suma el inconveniente adicional que consiste en la sucesiva realización del proceso de instalación del período anual de sesiones el mismo día 27 de julio. En la tradición peruana el día 27 de julio se reserva única y exclusivamente para la inauguración del año parlamentario. Es un día reservado a la solemnidad del inicio de un ciclo. Con el 27 de julio nace y se renuevan los propósitos y las metas políticas del sistema representativo. Es por eso que la acumulación de supuestos, el del fin de un período vencido y el del inicio fresco de uno nuevo, contaminan las distintas naturalezas y finalidades que les son propias. Se trata de tiempos que deben marcarse con fuerza y nitidez de manera que se libere al nuevo equipo de los resabios del anterior.

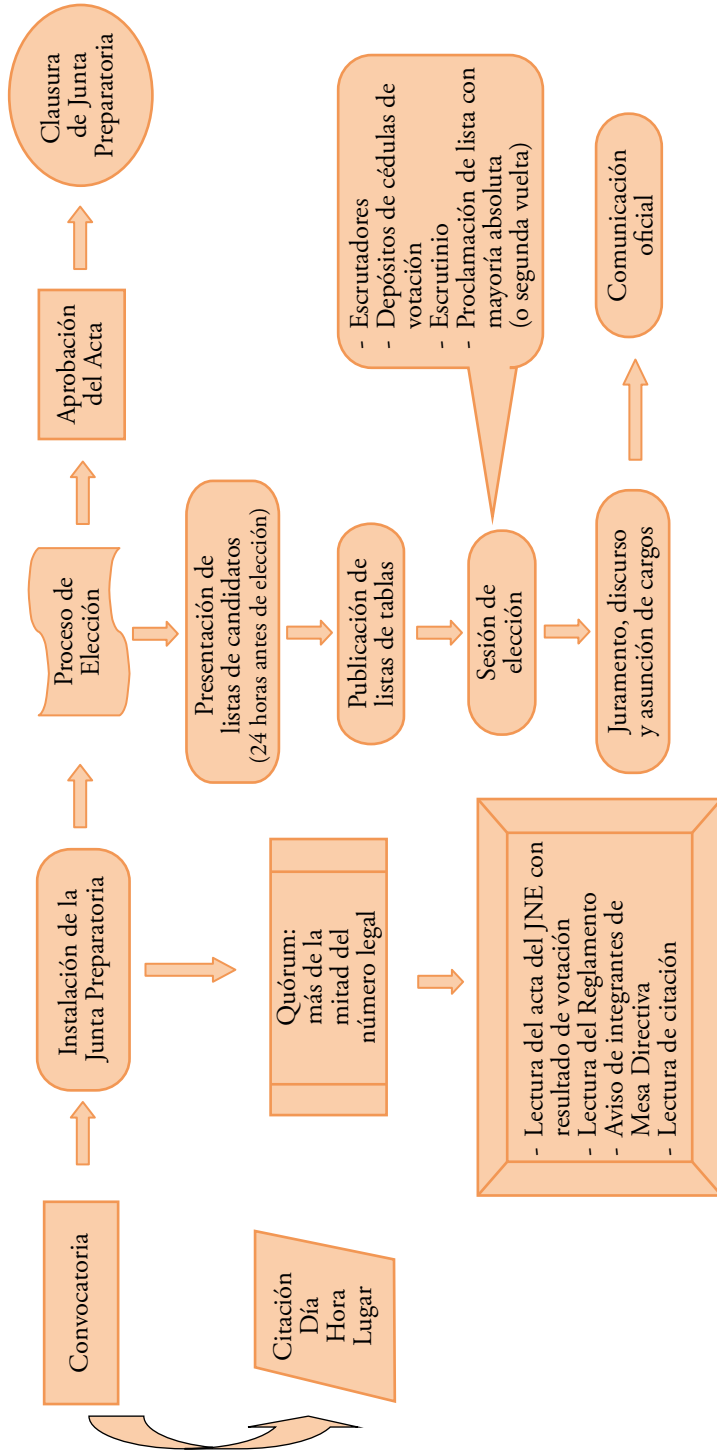
La postulación de las listas la realizan los voceros de los grupos parlamentarios, y se realiza hasta 24 horas antes de la fecha prevista para la elección.

El proceso de elección varía ligeramente según que se realice al inicio de un período constitucional o en los años sucesivos a la incorporación del nuevo plantel de representantes. En los años sucesivos al del comienzo de un nuevo período constitucional la principal variación consiste en que el proceso es dirigido no por la Mesa transitoria, provisional o momentánea que tiene a su cargo la incorporación de los congresistas del nuevo período constitucional, sino por la Mesa Directiva del período por concluir. Sólo a inicios de un nuevo período constitucional se produce la incorporación de los nuevos representantes, y también sólo a inicios de un nuevo período constitucional se designa formalmente a las sesiones preparatorias como *Juntas Preparatorias*.

En los períodos parlamentarios consecutivos al del inicio de un nuevo mandato constitucional el Congreso se reúne en sesiones a las que se designa como preparatorias, y no ordinarias ni especiales, porque su finalidad es anticipar y preparar el inicio del siguiente año parlamentario a través de la designación del nuevo cuerpo directivo. En el gráfico siguiente se muestra la secuencia de etapas que se observa en el proceso electoral a inicios del nuevo período constitucional, el que comprende desde la convocatoria hasta la comunicación oficial de los electos.

Desde el segundo hasta el quinto año de un período constitucional se prescinde, en la práctica, de pasos procesales como la instalación de la Junta Preparatoria, o la lectura del acta con los resultados electorales que remite el Jurado Nacional de Elecciones. Lo central del proceso electoral lo constituyen la presentación de las listas de candidatos en la Oficialía Mayor del Congreso el día anterior a la elección, y durante la sesión de elección propiamente dicha la designación de los escrutadores,

ELECCIÓN DE LA MESA DIRECTIVA 26 de Julio



el depósito de votación en la urna, el escrutinio en Mesa, la proclamación de la lista ganadora y la asunción de los cargos por los integrantes de la nueva Mesa.

El inicio formal del proceso de elección comienza con la convocación que realiza el Presidente del Congreso del período por concluir, el mismo que se comunica públicamente en los medios periodísticos (además de *El Peruano*, como diario oficial, dos o tres medios de circulación no oficial). La oportunidad de la difusión de la convocatoria suele ocurrir aproximadamente no después de las 48 horas anteriores de la fecha de la elección, porque en esa misma comunicación se señala no sólo la fecha y la hora de la convocatoria, sino también el plazo de 24 horas antes como término para la presentación de las listas que compitan por los puestos directivos.

¿Quiénes pueden postular como miembros de una lista? La regla general es que postulan quienes son propuestos por sus correspondientes agrupaciones y, en consecuencia, que se prefieren las opciones coordinadas al interior de cada grupo parlamentario. Siendo ése el sentido de la tendencia general, el propio Reglamento del Congreso concibe la postulación a la Mesa Directiva como una alternativa accesible en función del estatuto del congresista. Ese estatuto califica el acceso a los puestos directivos como un derecho funcional. Ello importa que todo congresista esté facultado para postularse, sin que le sea necesariamente exigible el aval de su grupo parlamentario. Es una alternativa que subraya elementos de un modelo de organización en el que prevalece como rasgo inocultable el mantenimiento de reglas individuales de intervención, antes que opciones de intermediación obligada mediante la agregación de preferencias a través de una instancia grupal o corporativa.

En el período 2007-2008, por ejemplo, se pretendió cuestionar la participación en la lista que ganó del congresista Aldo Estrada Choque, cuyo grupo parlamentario no avalaba ni estaba de acuerdo con su presencia en la lista multipartidaria presidida por el congresista Luis Gonzales Posada. De modo similar en el período 2012-2013 se voceó la inclusión de la congresista Cecilia Tait en la lista presidida por la congresista Luisa Cuculiza, no obstante que la alianza integrada por el grupo *Perú Posible*, al que pertenecía la congresista Tait, postulaba a la congresista Carmen Omonte en la lista presidida por el congresista Víctor Isla. Los hechos luego corrigieron las propuestas y la congresista Tait no formó parte de la lista de la congresista Cuculiza y el congresista Falconí Picardo fue el representante de *Perú Posible* en la lista presentada por *Gana Perú*.

La elección se realiza por lista cerrada, bloqueada y completa. Esta fórmula no permite la combinación de postulantes a los distintos puestos directivos entre las listas. La postulación exige que quien propone una lista prevea candidatos para cada uno de los puestos directivos.

La elección se lleva a cabo en la misma oportunidad para todos los integrantes, en un solo acto y en una sola lista. Se convierten en miembros de la Mesa Directiva quienes alcancen la mayoría absoluta de votos de la asamblea, supuesto que si no se alcanza se resuelve en segunda vuelta entre las dos listas más votadas.

Es elegida como Mesa Directiva la lista que obtiene la *mayoría de votos* de los congresistas. El Reglamento del Congreso ha solido crear alguna duda razonable sobre el tipo de mayoría necesario para elegir a la Mesa Directiva. La duda aparece debido a un error en la redacción del Reglamento, que puede ser rápidamente superada teniendo presente la lógica y finalidad de la regla electoral.

En la tradición e historia parlamentaria peruana reciente los Presidentes han sido elegidos por la *mayoría absoluta* de los miembros. Cuando dicha mayoría no se alcanzaba, se procedía a la segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos. En segunda vuelta resultaba elegido el candidato que obtuviera la mayoría simple.

Durante el período del Congreso Constituyente Democrático (1993-1995) el Presidente y su Mesa Directiva eran elegidos valiéndose de la fórmula de la mayoría simple, a diferencia de los precedentes anteriores. Parece ser que pasar por alto sin embargo que, debido a que en la práctica efectiva de los actores durante los sucesivos procesos en los que se la aplicó, con esa misma fórmula mediante el sufragio se elegía Mesas con la mayoría absoluta de votos, se ha creído que la fórmula a la que con propiedad se designó como *mayoría simple* generaba los resultados propios y exclusivos de la *mayoría absoluta*.

El reconocimiento de la mayoría simple como fórmula de votación, en efecto, elimina (salvo el caso de empate) la necesidad de segunda vuelta, porque no existe una barrera fija cuyo inalcanzado límite exija una nueva consulta. Con la fórmula de la mayoría simple prácticamente desaparecía la necesidad de recurrir a una segunda vuelta, y con la mayoría de votos de un Congreso con niveles irrelevantes de fragmentación no era muy complicado superar cuando existía una mayoría holgada de escaños que podía asegurar una cantidad de votos igual o superior a la mayoría no simple sino absoluta de votos.

Por esta razón es necesario recurrir a la tradición y a la historia para darle el sentido preciso al inciso d) del Artículo 12 del Reglamento del Congreso cuando dice que la Mesa Directiva se elige con *el voto igual o superior a la mayoría simple* de los presentes. La regla indica que si esta mayoría no se alcanzara se realiza una segunda votación. Se trata de una redacción triste e infeliz porque el texto lleva a error si se lo toma o interpreta en su literalidad, y el error consiste en que el único caso en que la mayoría simple no se pueda alcanzar en primera vuelta es el de empate entre las

listas, porque en todo y cualquier otro caso la mayoría simple significa una cantidad de votos relativa más alta que las demás.

El Reglamento contiene pues una concepción errónea sobre el concepto de *mayoría simple*. Cuando la elección se lleva a cabo por mayoría simple de los concurrentes o presentes sólo es posible que ésta no se alcance cuando los candidatos empatan. El texto no es suficientemente claro, porque está redactado como si con la fórmula de la mayoría simple habría casos ajenos al del empate en los cuales no se podría alcanzar la mayoría simple. El texto debe ser preciso y ponerse en el único caso posible de que no se alcance mayoría simple: el empate.

Por ello no corresponde señalar “si ninguna lista obtiene la mayoría simple”, sino “si empataran dos o más listas”. En este supuesto, en consecuencia, los candidatos que pasarían a segunda vuelta serían los que empataron. El empate es, además, teóricamente posible, entre más de dos listas. El texto vigente, sin embargo, se pone en el caso que sólo dos sean las listas que deban definir en segunda vuelta, que serían las que pasarían a segunda vuelta. Por lo tanto, si el empate se produjera entre más de dos listas la hipótesis del Reglamento no sería de aplicación estricta. Habría que entender, por analogía, que en caso que hubiera empate de más de dos listas todas las listas empatadas pasarían a segunda vuelta.

En consecuencia la expresión «mayoría simple» debió ser y debe entenderse como *mayoría absoluta*, que significa más de la mitad de los votantes. Sólo si una lista no alcanzara más de la mitad de los votos de los presentes debe irse a una segunda votación. No tendría sentido prever una segunda votación si no es posible que alguien no consiga mayoría simple en la primera vuelta (excepto, como se dijo, si hubiera empate). La finalidad es que la Mesa Directiva y, por lo tanto, el Presidente del Congreso, sea elegido no con la precariedad de una mayoría simple sino con una más fortalecida, como sería el caso de la elección por mayoría absoluta.

La segunda vuelta es sólo necesaria cuando la fórmula electoral exige mayoría absoluta, y la razón de ello es muy sencilla: sólo uno de los candidatos puede alcanzarla, y si ninguno la alcanza los dos o tres con mayor cantidad de votos deben competir entre ellos para decidir cuál es el que más votos a su favor recibe. Si se tomara el texto del Reglamento en su sentido literal y se interpretara que la fórmula es la de la mayoría simple no habría modo que uno de los candidatos no la obtenga (excepto en el empate). Si en el proceso fuera necesario recurrir a la segunda vuelta y en ella se produjera el empate, lo usual es recurrir a la suerte.

En el acto de votación propiamente dicho actúan como escrutadores dos congresistas designados por el Presidente del Congreso, de forma que auxilien en el recuento imparcial de los votos. Los congresistas expresan sus votos luego de ser llamados a

votar manifestando su opción a través de una cédula de sufragio. Regularmente las cédulas indican el número de la lista y de quienes la integran. La identidad ni el orden de cargos postulados puede ser alterado por el congresista votante, y hacerlo es causal de anulación del voto.

En el acto de escrutinio el Presidente debe conducir el recuento certificando, en primer término, que el número de cédulas depositadas coincida con el número de votantes. Esa certificación queda acreditada con la verificación que testimonia la Mesa y los escrutadores que participan como auxiliares del proceso de votación. Para definir la equivalencia entre votos y votantes el Presidente cuenta en voz alta el número de votos, los que se contrasta con el número de congresistas presentes en el acto de votación que sufragan. El siguiente paso en el escrutinio, luego de convenido que votantes coinciden con votos, es la lectura en voz alta de cada uno de los votos, para sumar los que correspondan a las listas presentadas, así como para calcular la cantidad de votos en blanco o los anulados.

La suma de votos define la lista ganadora. Conocida cuál de las opciones cuenta con igual o mayor cantidad de votos que la exigida por la mayoría absoluta de los votantes, el Presidente proclama ganadora a la lista respectiva, la misma a cuyo Presidente toma juramento de acceso el Presidente de la Mesa que con el último de sus actos oficiales concluye funcionalmente su mandato. El acceso pleno a la presidencia mediante la juramentación del cargo conforme a la fórmula de juramento o promesa de cumplimiento de la Constitución habilita funcionalmente al Presidente del Congreso para, desde ese momento, desempeñarse como tal. Luego continúa y concluye con el proceso tomando juramento a los restantes integrantes de su lista hasta hacerlo con el tercer vicepresidente.

Suele ocurrir que asumidos los cargos directivos mediante el juramento o promesa, el Presidente lee o proclama un mensaje alusivo a los propósitos, objetivos o cometidos en general que se propondrá impulsar durante su período. Concluido dicho acto, el Presidente dispone que el Relator del Congreso de lectura al acta del proceso eleccionario, para tramitar eventuales observaciones a la misma y su sucesiva aprobación. Con la aprobación del acta quedan cumplidos los pasos necesarios para proceder a la clausura la sesión preparatoria y al levantamiento de la sesión, no sin antes realizar la convocatoria en voz alta a la sesión de instalación que se cumple el día 27 de julio, generalmente en horas de la mañana.

Es importante tener presente que el orden que ocupan los candidatos a la presidencia es decisivo para determinar cuál es el orden de reemplazo y sucesión del Presidente del Congreso. Dicho orden determina quién es el *accesit*. Esto es, quien, en su condición de accesitario, puede reemplazar al Presidente en caso de ausencia o impedimento.

Si se presenta una moción para censurar al Presidente, por ejemplo, quien lo sucede es el primer vicepresidente, y al primero el segundo. Si la moción se presentara contra toda la Mesa Directiva, quien sucede al Presidente en la conducción del debate es el accesitario con la mayor cantidad de votos. El número de votos es el criterio de prioridad entre los accesitarios siguientes. El accesitario, a su turno, puede declinar en el ejercicio de la presidencia y, en ese caso, quien la desempeña es, a invitación de la presidencia, el accesitario con mayor cantidad de votos que lo suceda.

Cuando el reemplazo fuera necesario establecerlo por razones de vacancia del cargo, el Reglamento del Congreso prevé la realización de convocatoria al Pleno para este fin, convocatoria que debe producirse dentro de los cinco días de haber ocurrido la vacancia.

Una vez definidos los cargos de la Mesa Directiva la elección es comunicada oficialmente 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 los gobiernos regionales y a todas las municipalidades provinciales del país.

13. Funciones del Presidente del Congreso

El Presidente del Congreso es la figura más visible y representativa del Congreso. Tradicionalmente el Presidente del Congreso tiene un perfil destacado en el liderazgo y en la representatividad de la corporación parlamentaria. Es el vocero del conjunto de representantes ante la opinión pública y el garante del respeto y defensa del fuero parlamentario.

El cargo del Presidente del Congreso no le da jefatura, ni genera relación de subordinación respecto de los demás miembros del parlamento. Todos los representantes tienen igualdad de rango. El carácter presidencial confiere un rol de dirección y coordinación concertada del Estado parlamentario, que no se reduce, ciertamente, a un carácter exclusivamente protocolar de la acción parlamentaria.

Es en esta estructura básica e insustituible que cabe precisar en mayor detalle la diversidad de roles y atribuciones que tradicionalmente le corresponden. Cabe clasificar estas atribuciones en cinco ámbitos: liderazgo y gestión institucional; defensa del fuero; potestad sancionatoria; atribuciones presupuestarias y administrativas; funciones ceremoniales y representativas.

Liderazgo y gestión institucional

En su calidad de conductor de un poder del Estado son dos las áreas centrales bajo su responsabilidad. Una primera, y quizá la de mayor trascendencia estatal, es la impresión de una visión de los asuntos bajo su dirección con un horizonte de mediano o largo plazo. El Presidente es responsable de la acción del Congreso con vistas a un destino y metas que se proyectan al futuro. De la decisión y compromiso con que el Presidente asuma su liderazgo en la gestión del Congreso durante el período de su mandato depende en una importante magnitud el grado de concertación, alineamiento, sincronía y consistencia entre las actividades de los distintos componentes organizacionales, llámense grupos parlamentarios, órganos directivos o Comisiones. Este tipo de responsabilidad estatal tiene carácter estructural, porque los actos del Presidente del Congreso son actos de Estado cuando lo hace como representante de todo el Congreso.

La segunda área trascendental en la conducción del Presidente es su capacidad de gestión coyuntural. Esto importa, de modo preponderante, su habilidad en la gestión de riesgos frente a las amenazas y desafíos del día a día. Cuando existe una perspectiva de largo plazo, y por consiguiente hay una visión de futuro respecto del rol, posición, logros y productos del Congreso peruano en el espectro nacional o global, el papel que tiene el Presidente del Congreso en situaciones de coyuntura se reduce porque las acciones y tareas diarias están concatenadas, orientadas y definidas en un mismo sentido de conducción, y porque los esfuerzos del aparato organizacional se enfocan en esfuerzos coordinados para alcanzar de modo consistente las mismas metas y los mismos objetivos corporativos. Los dilemas y obstáculos de la coyuntura adquieren tanta menor relevancia en la gestión cuanto más clara y consistente sea la estrategia para procesar la demanda política, conforme a la visión de futuro del Congreso, en productos colectivos de calidad satisfactoria para la comunidad.

El Presidente no cumple adecuadamente estas responsabilidades si negando los desafíos de la coyuntura se opta por una visión que quedará como irrealizable a menos que tenga éxito en el control de los riesgos de su gestión. Pero tampoco las cumple si permite que la coyuntura lo anule en la articulación de la actividad parlamentaria respecto de la visión y metas globales en las que el parlamento tiene una función política decisiva.

Por lo tanto le toca al Presidente la responsabilidad de equilibrar la balanza entre el presente y el futuro, entre la visión de un país próspero con paz social para las generaciones futuras, y la neutralización y capitalización de las dificultades que el presente le impone.

Pero el liderazgo de su equilibrio entre las metas del futuro y los desafíos de la coyuntura supone, además, la virtud y la capacidad de liderar la orientación colectiva de la institución sin sacrificar la composición plural de este cuerpo representativo del Estado. El Presidente tiene el mandato político de asegurar el cumplimiento de la Constitución, del Reglamento y normas vigentes que regulan la organización parlamentaria, y parte de ese orden prevé la facilitación del diálogo, la deliberación y la celebración de acuerdos y consensos entre los diversos grupos parlamentarios.

Precisamente en armonía con el papel facilitador del debate y deliberación es que, como parte de la imparcialidad que espera de su desempeño el Reglamento del Congreso se establece que el Presidente del Congreso no vota en las consultas que se realiza al Pleno, excepto cuando debido a empate le corresponda dirimir. La dirimencia del Presidente del Congreso, por lo tanto, a diferencia de lo previsto en el caso de los Presidentes de Comisiones y también, incluso, cuando el Presidente preside la Comisión Permanente, no equivale a un doble voto; sólo vota una vez para dirimir, cuando haya empate.

¿En qué se funda la limitación que afecta la facultad del Presidente de votar? Suele afirmarse que la interpretación y práctica uniforme de la restricción es un impedimento que niega atributos inherentes al mandato representativo. Se afirma que el Presidente no puede quedar afectado de minusvalía ni recorte en atributos que son igualmente reconocidos a todos los congresistas y representantes de la república, y por ello no puede quedar capitidisminado como resultado del ejercicio de una posición para la que todos los congresistas eligen al Presidente.

El Reglamento, por otra parte, reconoce expresamente tanto la posibilidad del doble voto de quien ejercita la presidencia en las Comisiones y en la Comisión Permanente, como reconoce también explícitamente que el Presidente del Congreso vota para dirimir cuando preside las sesiones del Pleno. Si el Presidente vota para dirimir en razón a la natural función conductora que le corresponde, si votara antes del acto dirimitorio estaría asistido de un doble voto. Es por la posición especial que tiene el Presidente como conductor del debate que se limita su capacidad decisoria. El Presidente no es solamente un congresista más, es sobre todo el congresista en quien reposa y se confía la dirección equitativa e imparcial de los destinos de una corporación en la que la soberanía popular está representativamente expresada. No va precisamente de acuerdo con el especial papel que la institución le asigna que, en aras de la maximización de su propia voluntad o intereses grupales, el Presidente anteponga la dimensión partidaria a las expectativas que el país y el Estado tienen puestas en quien no sólo dirige o es un militante más de un partido político, sino que preside el órgano supremo de la representación de toda la república.

La concepción chata que sólo ve el derecho y su maximización reduce y minimiza la dimensión directiva y conductora el Presidente del Congreso. A eso se debe que para cautelar el equitativo e imparcial ejercicio de la función presidencial se le reserve modos específicos de intervención que excluyen la esfera regular y ordinaria de los derechos funcionales que en efecto sí le corresponde a cada congresista sin facultad presidencial y conductora.

El Presidente es pues líder y agente principal de los consensos políticos entre las diferentes agrupaciones. El futuro del país y el gobierno solvente de la dinámica coyuntural debe conseguirlo sin dejar de concertar los intereses, valores, pretensiones y racionalidades de todos los grupos, mayoritarios y minoritarios. El suyo debe ser un liderazgo de las mayorías que consideran y reconocen las posiciones de las minorías.

El Reglamento del Congreso define como otras importantes responsabilidades de la presidencia del Congreso, en relación con la dirección y la organización de las sesiones la gestión del proceso de elaboración de la Agenda Legislativa anual, que es un instrumento de programación concertada entre los voceros de los diversos grupos parlamentarios y el gabinete ministerial.

La Agenda Legislativa es un método de organización del trabajo parlamentario que articula estratégicamente los procesos parlamentarios según la visión de futuro del país que el Congreso debe facilitar con su acción y procesos institucionales. De ahí que este método tenga el carácter de instrumento estratégico porque ordena y disciplina sistemáticamente temas de intervención parlamentaria alrededor de las iniciativas respecto de las cuales se concentrarán las labores y los esfuerzos de los grupos parlamentarios, las Comisiones y el Pleno, de manera que sean estudiadas y aprobadas secuencial o conjuntamente con carácter prioritario. La Agenda Legislativa anual es un instrumento de priorización estratégica que obliga tanto al Pleno como a las Comisiones durante la integridad de cada período anual de sesiones. De igual manera, los congresistas también deben sujetarse a la Agenda Legislativa anual y señalar si sus propuestas de ley o resolución legislativa tienen o no vinculación con aquélla.

Al Presidente corresponde la presidencia del Pleno, de la Comisión Permanente, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva. El Presidente es el responsable de la dirección de los debates, y la conservación del orden en las sesiones.

La dirección del debate significa que el Presidente abre, suspende o levanta las sesiones; ofrece y otorga la palabra; controla el tiempo fijado para el debate de una materia, el que corresponde a cada grupo parlamentario y el empleado por el

orador; retira la palabra; y consiente en la concesión de interrupciones según el máximo de dos por cada intervención. De igual modo, el Presidente del Congreso consiente en la suspensión del debate y los cuartos intermedios que se desarrollan en el mismo.

La función directiva del Presidente en la conducción del debate comprende igualmente su capacidad para garantizar el debate de los asuntos acordados por el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces en la Agenda. El Presidente del Congreso propone al Consejo Directivo la agenda de las sesiones, y éste la aprueba. La agenda puede ser alterada por la Junta de Portavoces con el voto de tres quintos de los miembros representados por cada vocero, y por el Presidente del Congreso para incluir los temas específicos señalados en el inciso c) del Artículo 54, que se refiere a declaratorias de guerra, prórroga del estado de sitio, la autorización para la detención de representantes capturados en delito flagrante, para fijar fecha en la que el Presidente de la República dirija mensajes extraordinarios a la representación nacional (a solicitud del Presidente de la República), y para tramitar los pedidos de autorización de salida al exterior del Presidente de la República.

En esta misma capacidad, el Presidente pone en debate las materias según el orden que corresponda a los asuntos de la Agenda fijada. Esta última función no es ilimitada, sin embargo. Es más, en principio se trata de una atribución derivada de un acuerdo del Consejo Directivo y, por excepción, a la Junta de Portavoces, pero que debe ser aplicada, en último término, por el Presidente. Es en la aplicación donde el Presidente goza del grado mínimo de discrecionalidad que le permita conducir el Pleno. De la manera como hace uso de esa facultad discrecional, obviamente, es responsable ante el Pleno. El exceso puede ser materia de reproche y en casos graves o extremos conducir a su censura.

Dentro de este mismo tipo de atribución cabe incluir la potestad del Presidente de exigir la respuesta a los pedidos de informes presentados por los congresistas. Este es un espacio de no pocas complicaciones, principalmente porque los congresistas tienden por lo general y con facilidad a excederse en el número de pedidos que presentan, los mismos que no suelen planear en relación con una gestión eficiente de su mandato. La desmesura o desproporción de pedidos debilitan el impacto en la obligación que debe exigirse a quienes deben atenderlos. Por otro lado, ha ocurrido que la desidia, indolencia o indiferencia de la administración ha ganado batallas en desmedro de la primacía estatal del Congreso, y a ello ha contribuido ciertamente que el incumplimiento con una obligación constitucional no haya sido oportuna ni severamente exigida por quienes deben asegurarse que el mandato que ostentan del pueblo en el Estado reciba reconocimiento y no se lo ignore. Si el incumplimiento queda sin exigencia ni sanción política se cierra el círculo del vicio, porque la desaprensión funcional reditúa beneficios. Esta dimensión

de la actividad parlamentaria exige correcciones oportunas tanto en los Despachos parlamentarios, como en la dirección del Congreso, no menos que en la cultura de respeto que debe presidir en el Ejecutivo y en su burocracia su relación con el poder representativo de la república.

Defensa del fuero

Entre las funciones más visibles y más usadas son las relacionadas con el respeto del fuero parlamentario y del prestigio del Congreso y de los congresistas. El Presidente es el defensor de las posiciones constitucionales del Congreso en su interacción o interrelación con otros poderes del Estado, o con agentes no estatales que cuestionen o pongan en entredicho la primacía política de este poder del Estado. De él depende en gran parte la vigencia del tipo de régimen de gobierno que la Constitución establece. El papel del Presidente, en este particular, tiene especial gravitación en la afirmación del carácter representativo con el que en nuestra república se ejercita el poder.

El fuero consiste en el necesario espacio de excepción desde el que a quienes representan se les reconoce la capacidad de ejercitar la autoridad del pueblo en el uso del poder. No son agentes ni sujetos privados a los que se obsequia con privilegios inmerecidos. Es la necesaria capacidad que sólo tiene el pueblo para gobernarse por medio de quienes él elige en sufragio soberano. De ahí que el Presidente cuente con la capacidad inherente a la soberanía popular y estatal de exigir el trato que la Constitución confiere a quienes son mandatarios democráticos del pueblo.

La responsabilidad del Presidente del Congreso como garante del fuero parlamentario incluye desempeñarse como portavoz de las decisiones corporativas del Congreso y, por lo tanto, es responsable de asegurarse que las normas y los acuerdos establecidos en los órganos directivos del Congreso se hagan efectivos. En la medida que es el Presidente del Congreso la cabeza de la Mesa Directiva, y que a ésta le corresponden atribuciones administrativas, alcanza también su papel de protector del fuero el mantenimiento de las distintas autonomías parlamentarias. No está previsto en su papel la concesión de liberalidades ni intrusiones de ninguna instancia estatal ni privada que afecte la necesaria soberanía representativa con que la Constitución define nuestro régimen de gobierno.

Cabe comprender que el papel del Presidente del Congreso no está exento de grandes dificultades en su desempeño. Así como es a quien corresponde velar por el prestigio del Congreso y defender el fuero parlamentario, él no deja de ser autoridad responsable de la salud moral y política de la corporación. Por esta razón debe ejercitar su mando con sagacidad y equilibrio.

Potestad sancionatoria

El Presidente del Congreso ejerce un poder moral que debe administrarse imparcial, discreta y ponderadamente. Cualquier exceso puede traer como consecuencia un desliz que pondría en entredicho y cuestionamiento la figura de quien ejerce la conducción del Congreso. A diferencia de lo que ocurre con el Poder Ejecutivo, donde el Presidente de la República ejercita la conducción efectiva del gabinete, el Presidente del Congreso no tiene similar competencia. El Presidente del Congreso es más un facilitador del diálogo y un promotor de acuerdos a partir del entendimiento o del consenso de las diversas fuerzas políticas. Hacerse de mayor poder que el que corresponde a la figura de un conductor de la pluralidad y de la diversidad no se compadece con el modelo de un líder democrático que debe guardar igual respeto por todos sus colegas, sin presión ni coacción alguna, directa ni indirectamente.

No le corresponde el papel de verdugo de los miembros de su propia institución, pero no puede permitir que los excesos o inconductas de los miembros del parlamento signifiquen daño para la corporación. Así como es difícil concebir que los miembros de una Asamblea observen niveles de disciplina similares a los que se espera en un recinto monacal, o en instituciones militarizadas, de igual modo no es imaginable que una entidad estatal permita ilimitados niveles de informalidad ética en sus debates. El Presidente actúa por ello como moderador según estándares sostenidos conforme a los cuales la tolerancia no admite condonación de excesos, dislates ni imprudencias corporativas.

En ese escenario es obvio que su papel puede no resultar lo ecuménico que quisiera, ni recibir el reconocimiento unánime que se deseara, pero cuando la línea entre lo correcto y lo incorrecto debe ser trazada el Presidente sólo tiene una alternativa: preferir lo que beneficie a la institución parlamentaria, y ello no obstante el costo personal que ello pudiera representar frente a sus propios colegas. Ese es el mandato moral que el país le confía. No el de instancia complaciente con transgresiones que ofenden el mandato que la república confía a sus representantes.

Es precisamente en su condición de funcionario de la disciplina y garante del orden de las sesiones que el Reglamento faculta al Presidente a aplicar sanciones a los congresistas que profieren frases ofensivas o injuriosas. Esta facultad sancionatoria o punitiva, sin embargo, debe ejercitarse guardando las instancias correspondientes, lo cual supone que la aplicación de las sanciones debe ejercitarse según las reglas estrictamente previstas en el Reglamento.

La conservación del orden tiene que ver con su responsabilidad de que prevalezca un ambiente y nivel general de respeto y decoro en el trato entre los miembros de la asamblea, y en el manejo del debate y votaciones según las normas constitucionales

y reglamentarias. Este tipo de función es especialmente percibida cuando algún congresista se excede y debe ser reconvenido. El Presidente en esos casos puede conminar al representante a retirar las expresiones o conceptos lesivos u ofensivos.

Si el congresista agresor da la satisfacción el incidente se cierra y el inconveniente queda superado. Si persiste, el Presidente puede ordenar su retiro del hemiciclo. Cabe igualmente que el Presidente opte por suspender la sesión ante la rebeldía del congresista. Reabierto nuevamente la sesión el Presidente reitera el llamado al orden. Si el congresista ofensor insiste en su conducta indecorosa o irrespetuosa puede ser sancionado por el Pleno, a propuesta de la Mesa Directiva, con la suspensión de hasta por 120 días de legislatura, sin tener, en este caso, derecho a gozar de emolumentos, a concurrir ni votar en las sesiones o en las Comisiones a las que pertenece.

El papel disciplinario o sancionatorio del Presidente relativo al mantenimiento del buen orden y corrección de la conducta parlamentaria se enmarca en una estructura, donde la regla básica es el procesamiento de irregularidades ante la Comisión de Ética, así como la capacidad discrecional y excepcional del propio Pleno del Congreso cuando se dan situaciones graves y flagrantes de desorden. En este último tipo de situaciones el Pleno sanciona luego de observarse un procedimiento reglamentario preventivo de carácter conciliatorio, el que de fracasar da lugar a una propuesta o recomendación punitiva de la Mesa Directiva.

Adicionalmente, el Presidente tiene también un margen de responsabilidad propio, que aunque estrecho no es menos efectivo. El carácter punitivo del papel presidencial, sin embargo, sólo raramente se ejercita y, cuando ello ocurre, la sanción que aplica tiene límites y está sujeta a la administración de la sanción con carácter reservado. El límite es que las sanciones aplicables por el Presidente se circunscriben a la publicación en la prensa del nombre de los congresistas inasistentes, al llamado de atención por apartarse del tema en debate, el retiro del uso de la palabra por insistir en el desvío del tema en discusión, la orden de retiro del salón de sesiones por renuencia en el retiro de frases agraviantes, y la amonestación escrita y reservada a quien se niegue al retiro de frases ofensivas durante el debate (siempre que no opte por la amonestación pública, en cuyo caso la sanción requiere ratificación por el Pleno). Las sanciones reservadas que impone el Presidente no se detallan, pero sí se comunican y se da cuenta de ellas al Pleno, sin señalar en qué han consistido.

Es necesario interpretar la atribución sancionatoria del Presidente de modo integral, de manera que se respete la generalidad del ordenamiento y normas que rigen las actividades parlamentarias. Tomar literalmente la potestad de aplicar directamente sanciones, según pareciera sugerirlo el Reglamento en el inciso d) del Artículo 61, podría ser tomado como una forma arbitraria y poco reglamentaria de desempeñar la presidencia del Congreso.

Atribuciones presupuestarias y administrativas

El Presidente tiene a su cargo la supervisión del funcionamiento tanto de los órganos parlamentarios, como del servicio parlamentario. Lo primero significa que el Presidente debe contar con información oportuna respecto de la marcha regular de los diversos órganos del Congreso, sean Comisiones o grupos parlamentarios. Lo segundo, que está al tanto sobre los planes y la acción desarrollada por los órganos de línea, apoyo y asesoramiento del servicio parlamentario, y asegura su desempeño de acuerdo a las políticas administrativas y financieras que establece la Mesa Directiva, así como a los lineamientos adoptados por el Pleno y por el Consejo Directivo del Congreso. Para este último fin el Presidente tiene la facultad de disponer según estime conveniente para la correcta administración de los recursos tanto físicos como humanos del servicio parlamentario.

Quizá la principal responsabilidad administrativa del Presidente del Congreso sea la supervisión del proceso de elaboración y ejecución del presupuesto del Congreso, así como de la cuenta general del Congreso. Según la Constitución los representantes al Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos excepto respecto del presupuesto del Congreso. El Congreso debe sancionar su propio presupuesto (Artículo 94). Este proceso se prepara por el servicio parlamentario, para conocimiento, discusión y aprobación por la Mesa Directiva. Luego de aprobación de la Mesa Directiva el presupuesto y la cuenta general (Artículo 33, tercer párrafo) deben ser aprobados por el Consejo Directivo (Artículo 30, inciso b), y corresponde al Presidente someter a consideración y aprobación del Pleno uno y otro instrumentos financieros (Artículo 32, inciso e).

Para la marcha regular del Congreso es indispensable la realización de adquisiciones de bienes y servicios. Como ocurre con los procedimientos de este tipo en el Estado, es necesario organizar concursos y licitaciones públicas, cuando las compras directas no están permitidas. Como resulta conocido, las obras, compras o adquisiciones directas pueden realizarse sólo en casos en los que los montos no son muy significativos. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad y neutralidad en los procesos logísticos del Congreso se observan reglas generales válidas para los procedimientos estatales. Según el Artículo 32, inciso e), del Reglamento del Congreso el Presidente tiene la obligación de informar al Consejo Directivo sobre los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes y servicios que se realizan contra los recursos presupuestales del Congreso.

En su calidad de titular del pliego presupuestal del Congreso, corresponde también al Presidente emitir las resoluciones administrativas vinculadas a la actividad económica, financiera y presupuestaria del Congreso, que fueran necesarias para la conducción normal de la actividad parlamentaria.

De modo similar, corresponde también al Presidente en su capacidad de titular de la institución emitir las resoluciones que concluyen procesos administrativos. Casos de esta naturaleza incluyen, por ejemplo, las resoluciones mediante las cuales se declara la nulidad de oficio de procesos de adjudicación de bienes o servicios por concursos para la provisión de bienes o servicios. Según el Artículo 5 de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo 1017), se establece que esta atribución tienen carácter indelegable y, en consecuencia, la misma no podría ser ejercitada por órgano ni funcionario alguno diverso al Presidente del Congreso en su calidad de titular de la entidad.

Por último, el Presidente también tiene la atribución de supervisar la marcha y resultados de las dependencias y del personal del servicio parlamentario. Esta atribución se lleva a efecto, principal pero no exclusivamente, mediante el Oficial Mayor, en su condición de la más alta autoridad del servicio parlamentario, quien responde ante el Presidente por la gestión del servicio (Artículo 40, primer párrafo).

El Reglamento establece que el nombramiento del Oficial Mayor es acordado por el Consejo Directivo, a propuesta del Presidente del Congreso, y que de dicho nombramiento se da cuenta al Pleno. En sentido similar, el Presidente del Congreso es quien propone a la Mesa Directiva el nombramiento del Auditor del Congreso (materia en la que se advierte la autonomía del Congreso respecto del sistema nacional de Control que rige, en general, para el Estado, y del que se aparta el Congreso precisamente como agente paralelo de control constitucional en el uso del poder que le asigna la Constitución). El nombramiento responde, en principio, a la calificación y a la línea de carrera acreditada en la capacidad técnica de quien asume esta función. Sin embargo, en la experiencia reciente la designación del Oficial Mayor se ha iniciado una tendencia a adoptarse según un criterio de confianza antes que en la formación dentro del servicio parlamentario. Tradicionalmente los más altos puestos en el servicio parlamentario se han ocupado no con criterios de confianza sino a partir de la formación y capacidad adquirida en la línea de carrera.

Independientemente del nivel de supervisión que realiza el Presidente a través del Oficial Mayor, es práctica regular que él mismo se ocupe directamente de gerenciar la conducción de las actividades del servicio parlamentario. Dependiendo de las prioridades específicas de cada Presidente, y de su estilo de trabajo, puede y suele ocurrir que defina o enfatice en algunos objetivos en vez de otros, y por ello ocurra que unas unidades orgánicas sean más o menos críticas para alcanzar las metas o propósitos anuales de los Presidentes. La ausencia de costumbres y buenas prácticas de gestión, en función de planes y programas de mediano o largo plazo, genera modos y actitudes de enfrentar la administración de los procesos y de los resultados institucionales que inciden en patrones inestables de exigencia y también de desempeño.

Funciones ceremoniales y representativas

El Presidente representa al Congreso frente a instituciones estatales y privadas ajenas a él. El Presidente es el titular de la institución parlamentaria y en esta capacidad no sólo representa a la corporación parlamentaria, sino que le corresponde afirmar la posición del Congreso ante otros órganos del Estado y de la sociedad, así como asegurar el respeto y cumplimiento cabal de las normas constitucionales y reglamentarias por todos los órganos internos del Congreso, de los congresistas y del servicio parlamentario.

Las atribuciones ceremoniales más importantes del Presidente del Congreso son la de tomarle el juramento al Presidente de la República; asistir en representación de la institución parlamentaria en las ceremonias oficiales ocupando el lugar que le corresponde en el orden de precedencias vigente; exigir u ordenar a los órganos del gobierno y de la administración en general que respondan a los pedidos de informes de los congresistas; autenticar la voluntad del Pleno firmando las autógrafas de leyes y resoluciones legislativas junto con uno de los vicepresidentes; y la de promulgar las leyes cuando el Presidente de la República no lo hace en el término de quince días, o cuando el Congreso insiste o se allana respecto a las observaciones del gobierno.

Pero además de estas responsabilidades ceremoniales, el más importante y papel representativo por excelencia del Presidente quizá sea el que se le asigna en la sucesión y continuidad excepcional en el mando y en el gobierno del país. Esta responsabilidad es asumida cuando en ausencia o por impedimento del Presidente de la República y de sus vicepresidentes el Presidente del Congreso debe reemplazarlo y asumir el cargo de Presidente del Perú. La capacidad latente de asumir la Presidencia de la República en la cadena de mando añade una dimensión singularmente trascendente en el ejercicio de la presidencia del Congreso que, si bien por lo general es parte de la esfera simbólica o ceremonial, no deja de tener un nivel de gravitación política de la primera importancia en el ejercicio efectivo del poder político.

Limitación deliberante del Presidente del Congreso

El ejercicio de la presidencia del Congreso impone el deber de su imparcialidad. Por esta razón ha sido una práctica sostenida que quien ejerce el cargo debe evitar inclinar el sentido de los debates y votaciones según la preferencia personal o partidaria de quien ostenta el cargo.

Porque el Presidente del Congreso detenta el cargo de máxima autoridad de uno de los poderes del Estado, su desempeño requiere la suspensión o sustracción de su preferencia, adhesión, simpatía o militancia partidaria mientras ocupa el puesto. A este tipo de requerimiento obedece que haya ocurrido gestos o experiencias como la

que protagonizó el congresista Ántero Flores-Aráoz, cuando entregó el carné que lo acreditaba como militante del Partido Popular Cristiano al Oficial Mayor del Congreso, como gesto simbólico del desprendimiento ideológico y partidario con el que pretendía desempeñar la presidencia.

Es en este mismo espíritu que regularmente se prevé en el Reglamento de las Cámaras y del Congreso que cuando el Presidente del Congreso necesita intervenir en el debate sobre una materia determinada deje la conducción del debate a uno de los Vicepresidentes, para ejercitar su derecho a expresar sus puntos de vista desde su escaño. La finalidad de esta norma es evitar cualquier forma de aprovechamiento del poder presidencial para sustentar o argumentar respecto de una materia objeto de discusión en el Pleno. Obviar este tipo de práctica traería como consecuencia que desde la posición privilegiada de quien dirige el debate se aproveche el papel conductor en beneficio de una posición particular. El objetivo es minimizar toda forma de exceso o abuso desde la posición excepcional de poder que tiene quien conduce las actividades del Congreso.

Es debido a este tipo de concepción del uso imparcial del poder presidencial que el titular debe evitar incurrir en calificativos de las intervenciones de los congresistas, como la que se advirtiera en la sesión del jueves 12 de abril del 2012, cuando el Presidente calificó como “golpe a la Comisión” la cuestión previa presentada para que, dándose por concluido el debate de un proyecto de ley relacionado con la creación del servicio policial voluntario, se someta a votación. Como consecuencia del exceso en que se incurrió, el propio Presidente luego debió ocupar su escaño para disculparse y retirar la expresión considerada excesiva.

De modo análogo el límite también ha sido observado en circunstancias excepcionales como la registrada el propio jueves 12 de abril del 2012, en que debido a la ausencia de Vicepresidentes en la Sala de Sesiones, el Presidente mencionó su decisión de intervenir desde el estrado, para lo cual solicitó expresamente autorización al Pleno. En ausencia de opinión que contradijera o se opusiera a su necesidad el Presidente optó por intervenir observando a este efecto las restricciones de tiempo que normalmente se reconocen a todos los congresistas en función del número de minutos asignados a sus correspondientes grupos parlamentarios.

14. La Mesa Directiva

Es el cuerpo colegiado integrado por el Presidente del Congreso y otros tres congresistas, en calidad de vicepresidentes, que tienen a su cargo la dirección administrativa del Congreso; la dirección de los debates del Pleno, de la Comisión

Permanente, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces; y la representación oficial del Congreso en los actos protocolares.

No siempre la composición y papel de la Mesa Directiva ha sido el mismo. Hasta el año 1992 se reservaba la noción de Mesa Directiva exclusivamente a los Diputados o Senadores que, habiendo sido electos para la Junta Directiva o Comisión Directiva de una de las Cámaras, ocupaban uno de los tres espacios en el estrado del Pleno (también denominado *testera*) de las Cámaras.

En la actualidad se ha reformulado el concepto de Mesa Directiva ampliando su concepto para integrar a quienes, aún cuando no estén físicamente en el estrado, sí desempeñen las funciones directivas antes asignadas a la Junta Directiva o Comisión Directiva. De ahí que aún cuando los cargos que antes integraban las Juntas o Comisiones Directivas de las Cámaras hayan perdido su denominación (se llamaban Primer y Segundo Vicepresidente, Primer y Segundo Secretarios, Prosecretario, Prosecretario Bibliotecario, Tesorero y Protesorero), ahora las funciones de los Vicepresidentes se asignan o distribuyen de acuerdo a las áreas de naturaleza administrativa antes repartidas en cargos. Hasta 1992 la Mesa Directiva eran el Presidente o en su reemplazo cualquiera de los dos Vicepresidentes, además de los Secretarios o Prosecretarios que los reemplazaran. No formaban parte de la Mesa el Tesorero, ni el Pro-Tesorero. Sí podía serlo, excepcionalmente, el Pro Secretario Bibliotecario.

El Congreso Constituyente Democrático introdujo un nuevo modo de entender la Mesa Directiva y la herencia de esta modalidad subsiste en el Congreso unicameral del Perú. La Mesa Directiva según esta distinta manera de entenderla son el Presidente y el total de Vicepresidentes elegidos por el Pleno anualmente, todos los cuales pueden tomar asiento en el estrado durante las sesiones.

Una característica adicional del período que empieza en 1993 es que se ha tratado de integrar la Mesa Directiva con un criterio plural, modalidad que tuvo como antecedente inmediato la Junta Directiva presidida por el Diputado Roberto Ramírez del Villar en el período 1991-1992. Con esta finalidad se usó el recurso de ampliar el número de puestos directivos en la Mesa según el número de grupos parlamentarios, con la idea de asegurar la presencia de la diversidad de tendencias presentes en el Congreso. Ello supuso que en el período 2001-2006, por ejemplo, se ampliara el número de Vicepresidencias hasta cinco, con lo cual los integrantes de la Mesa Directiva llegaban a seis.

Antiguamente, durante el desarrollo de las sesiones, la presidencia del Congreso, ocupaba el lugar cubierto por un dosel. El dosel hoy es sustituido por el podio o estrado en un lugar más alto que el de la mayoría de escaños de hemiciclo.

Durante las sesiones en el Pleno los miembros de la Mesa Directiva ocupan un asiento en el estrado, desde dónde realizan las coordinaciones necesarias para la correcta conducción de las sesiones.

Hay casos en los que el órgano que preside las sesiones del Pleno lleva otro nombre. Por ejemplo, cuando el Congreso se prepara para un nuevo período constitucional se realizan las Juntas Preparatorias. El órgano que preside las sesiones Preparatorias no es, propiamente, la Mesa Directiva. Es la Mesa Momentánea, Mesa de Edad, o la Mesa Provisional, que si bien dirige las actividades y procesos inherentes a los objetivos de la Junta Preparatoria, no es un órgano permanente sino transitorio, encargado de enlazar y acoplar un período parlamentario con otro.

15. Papel de la Mesa Directiva

La Mesa Directiva es un órgano eminentemente administrativo, pero además tiene funciones de conducción en las sesiones, y representativas en materia corporativa o protocolar. Su misión central es la de direccionar institucionalmente al íntegro de las actividades parlamentarias en los debates, de conformidad con los requerimientos de articulación de los acuerdos y de los consensos de la representación nacional. Los miembros de la Mesa Directiva tienen, por eso, la capacidad de señalar las metas y los objetivos que deben ser materia de definición y precisión por todos los grupos parlamentarios en general, y por los congresistas singularmente entendidos en particular.

La Mesa Directiva básicamente tiene un doble rol. A la vez que es un órgano de dirección de los debates en el Pleno, la Comisión Permanente, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces (lo cual se concreta en la capacidad directiva de quien preside las sesiones), es responsable igualmente de la dirección administrativo-financiera del Congreso. Sus roles principales son pues la conducción de las sesiones y su capacidad administrativa.

Gestión del debate y de los procesos parlamentarios

La Mesa lleva el registro de congresistas que solicitan el uso de la palabra, da fe del cálculo del quórum, y certifica los resultados de una votación. Además recibe los documentos urgentes para su trámite durante una sesión y coordina la expedición de los documentos que el acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente generan.

El uso de la palabra se administra en función de los acuerdos que se adoptan en el Consejo Directivo o en la Junta de Portavoces. Una vez acordada la cantidad de horas durante una sesión y cuáles serán los temas que se debatirán, se adjudica el número

de minutos que corresponderá proporcionalmente a cada grupo parlamentario en función al número de miembros que cada uno de ellos tiene. Iniciada la sesión y anunciado el tema a debatir, los voceros de los grupos parlamentarios comunican qué congresistas intervendrán para expresar el punto de vista del grupo, y qué cantidad de minutos le corresponderá con cargo al total de minutos que le corresponda sobre el tema. Los miembros de la Mesa Directiva deben llevar la cuenta del número de minutos consumido por cada grupo, y descuentan sucesivamente del total fijado el que resta luego de cada intervención así como las ampliaciones que solicita cada orador respecto del total adjudicado al grupo al que pertenece.

El cálculo del quórum se verifica según las alteraciones que éste sufre durante el desarrollo de una sesión. Las variaciones ocurren según las licencias concedidas que se hagan efectivas, puesto que no obstante contar con licencia puede ocurrir que quien goza de ella se haga presente en la sesión, en cuyo caso la presencia equivale a la habilitación y suspensión de la licencia mientras la presencia sea efectiva en la sesión. Este caso ocurre en particular en relación con la concurrencia de los congresistas con licencia para desempeñarse como Ministros en el gabinete, y puede ocurrir igualmente cuando una licencia por enfermedad se interrumpe para efectos de una votación singularmente importante o crítica para el grupo al que se pertenece, o cuando el término inicial de una licencia por viaje coincide con la fecha de la sesión y el congresista continúa en la sesión calculando el momento preciso en que debe trasladarse hacia el destino de su viaje.

La votación en el Pleno se realiza regularmente mediante el sistema electrónico. Sin embargo, se ha establecido la práctica poco deseable pero admitida de que los congresistas expresen su voto de forma oral durante el proceso de cierre del cálculo de los resultados. En este caso el Presidente identifica al congresista que señala su voto a favor, en contra o por la abstención, y el número de votos en un sentido u otro se incrementa respecto del total de votos marcados electrónicamente. De manera similar, ocurre en el proceso inmediato anterior al de la votación, cuando los congresistas son convocados a registrar su asistencia. Este registro también se admite en forma oral, para lo cual aumenta el número que luego define la base del cálculo de votos exigidos para que una cuestión se apruebe (cuando la base es el total de presentes con quórum).

Uno de los factores por los que esta práctica ocurre con tanta frecuencia, además del objetivo natural de afectar el resultado colectivo de la votación en un sentido determinado, es que el Reglamento del Congreso sanciona con el descuento del emolumento del congresista la omisión al momento de marcar la asistencia anterior a la consulta del voto. Una y otra razones determinan que el Presidente actúe con tolerancia y flexibilidad, por lo cual el sistema de votación electrónica recibe un tipo de uso mixto cuando se complementa sus ventajas con la adición de los registros

de quienes van llegando progresivamente al hemiciclo durante el proceso de votación.

Es importante anotar que en casos la flexibilidad en el uso de la tolerancia del Presidente llega a excesos, como cuando algún congresista que llega a destiempo solicita que se registre su voto, además, respecto de la votación de una cuestión anterior ya cerrada. Los excesos de flexibilidad y tolerancia, sin embargo, pueden generar alteraciones impredecibles, puesto que no son improbables los casos en los que una votación anterior haya quedado con resultados muy ajustados. La inclusión a destiempo, no obstante haber quedado cerrada la votación, es una irregularidad cuyas consecuencias no llegan a medirse al momento en que se procede permisivamente a admitir como emitido válidamente un voto oral respecto de una votación concluida.

El papel de la Mesa Directiva es en estas situaciones doble. Son los miembros de la Mesa quienes debieran encargarse de registrar los votos extemporáneos para sumarlos en el total. Y la propia Mesa, además, es la que debe certificar, a través de la firma de uno de sus miembros, la lista final impresa con el total de votos y votantes sobre cada tema, la misma que integra el expediente legislativo con el que queda constancia sobre los resultados y quiénes votaron en qué sentido.

El procedimiento, sin embargo, merece una precisión, puesto que, en primer lugar, quien lleva la cuenta de las adiciones extemporáneas y de los nombres de los congresistas es el personal del servicio parlamentario que apoya a la Mesa en el estrado. No lo hace ni el Presidente ni los Vicepresidentes. Es un acto de asistencia que el personal del servicio parlamentario gestiona en apoyo a la dirección de la Mesa, del mismo modo como realiza otras tantas funciones de apoyo, asistencia o asesoramiento mientras el Presidente conduce los procesos de debate y votación. Esa labor debe recibir el aval o confirmación del titular para que el acto quede válidamente perfeccionado y conformado, en razón de lo cual tanto el Presidente como los Vicepresidentes a cargo del proceso afirman en voz alta lo que el servicio tramita, o firman los documentos en que la operación consta para acreditarlo en el expediente legislativo.

Pero, en segundo lugar, este mismo tipo de práctica representa dificultades en el procesamiento oportuno de los expedientes. Ello es así porque la lista final de la votación, incluyendo las adiciones admitidas extemporáneamente (que en algunos casos pueden ser numerosas), debe prepararse en momento posterior al de la conclusión de la votación. La brecha entre el cierre de la votación y el momento en que la relación electrónica es impresa y anotada con los nombres y sentido de votación extemporánea retrasa la formación del expediente tanto tiempo como el que demore ubicar al miembro de la Mesa para que firme el documento. Este

último paso puede tardar debido a los horarios, compromisos o disponibilidad de tiempo que tengan los miembros de la Mesa para revisar o para firmar documentos de rutina que forman parte importante del expediente legislativo.

Como no podría ser de otro modo, el agregado de sesgos en el desempeño de funciones estatales también causa efectos en materia de transparencia y de la gobernabilidad democrática del país. Por esta razón, y en mérito a este tipo de consecuencias lo óptimo sería que no ocurrieran las faltas de sincronía en la presencia de los congresistas para registrar su asistencia y para votar, que los niveles de flexibilidad y tolerancia no produzcan de modo tan frecuente alteraciones en los procesos de votación, y que, por último, se reserve el tiempo necesario para atender la responsabilidad de acreditar o certificar los resultados de la votación. Una alternativa digna de evaluación pudiera ser que la certificación se delegue en la persona del Oficial Mayor, o del funcionario a cargo del proceso de votación; sin embargo, para que esta alternativa no sea causa de mayor ineficiencia procesal los niveles de respaldo y de confianza en el servicio parlamentario debieran mantener niveles elevados.

Alcances del rol administrativo de la Mesa Directiva

A quienes no tienen familiaridad con la organización y cultura parlamentaria no les resulta sencillo asimilar la idea de que las autoridades elegidas para representar a la colectividad, sean también las directamente responsables de la administración del servicio que las apoya, asesora y asiste en sus funciones políticas, constitucionales y reglamentarias. La Mesa Directiva es el órgano o cuerpo de representantes responsable de la administración del servicio.

El Artículo 33 del Reglamento del Congreso señala que *la Mesa Directiva tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso*. Esta atribución supone el reconocimiento de una capacidad conductora concentrada en un órgano que tiene naturaleza eminentemente política. No presupone la autonomía del servicio parlamentario. Por el contrario, según el Reglamento la autoridad política, a través de la Mesa Directiva, retiene potestades directivas sobre la administración. El aparato administrativo del servicio parlamentario es concebido como una instancia administrativamente subordinada a la Mesa Directiva. El apoyo técnico del plantel permanente de servidores tiene un marco de referencia para su desempeño, que no admite la independencia técnica. Es una forma de articular la asistencia técnica a la finalidad política que la Constitución establece como premisa del régimen.

La administración del Congreso, en este sentido, es un servicio orientado según el paradigma de la soberanía popular conforme lo decida la autoridad que ejercitan los representantes que integran y forman parte de la Mesa Directiva. No existe

supremacía técnica respecto de la voluntad política de los miembros de la Mesa Directiva. El plantel permanente de técnicos es un cuerpo definido por una teleología política. Y esa teleología es definida por quienes son elegidos como miembros de la Mesa Directiva. Por lo tanto la Mesa es la autoridad efectiva sobre la conducción del servicio. No lo son quienes acatan y se subordinan administrativamente a ella a través de un vínculo laboral en el que la independencia y la autonomía están relativizadas.

Pero del mismo modo como la Mesa Directiva decide la conducción, también a ella le corresponde la responsabilidad y consecuencias por las decisiones que toma. En sentido estricto el titular administrativo de las decisiones administrativas de carácter corporativo, no es el cuerpo de funcionarios que hacen efectivas las políticas o acciones que adopta la Mesa Directiva, sino quienes tienen la potestad de fijarlas o acordarlas. Si la acción del servicio parlamentario es sustentada en las políticas en las decisiones de la Mesa Directiva, sus actos y sus actividades son ejecutados, efectivamente, en aplicación, y como consecuencia, de las decisiones que ella toma. Por ello la responsabilidad por la ejecución efectiva de los actos administrativos del servicio parlamentario no es aislable ni circunscrible en el plantel a cargo de las operaciones y procesos que permiten que las decisiones administrativas tomadas por la Mesa Directiva se realicen conforme a su voluntad.

El Reglamento del Congreso, en consecuencia, adopta un tipo de relación jerarquizada que integra el dominio político en la esfera administrativa. Lo cual no equivale a la exención de responsabilidades individuales por desempeños o conductas personalmente asignables a quienes desvían su acción de las líneas o de las decisiones que toma la Mesa Directiva. Pero la determinación de las responsabilidades individuales demanda el análisis previo de la afinidad con las políticas y con los cursos de acción fijados por la Mesa, o por los miembros de ella a los que se delega expresamente una potestad administrativa sobre el servicio o sobre los productos que éste procesa o prepara.

Es por ello que la utilidad y beneficio del servicio parlamentario por excelencia demanda el compromiso y el alineamiento institucional de sus integrantes. No porque quienes forman parte del servicio parlamentario sean personal de confianza, sino porque la totalidad de la lógica y el sentido de la existencia del servicio parlamentario se define en términos del reconocimiento de la razón de ser de su línea de carrera orientada a la consecución de los propósitos y de la voluntad política del principio representativo del régimen político peruano.

Es así como se concreta y se hace manifiesto el principio de soberanía popular. Quien es políticamente elegido para representar a la colectividad es dotado de los

medios para asegurarse que su capacidad de decisión no es suplantada por quienes carecen del mandato de la república. No existe pues disociación ni escisión entre los planos administrativo y político. Por mandato constitucional ambos son planteados en términos fusionales: la acción administrativa se somete a la decisión política. Los aciertos y los errores administrativos comprometen de modo directo al cuerpo representativo y no se dividen ni separan entre el ámbito técnico y el político.

Sin embargo, los representantes o miembros del parlamento que integran la Mesa Directiva no son los únicos con responsabilidad sobre la administración del Congreso. La Mesa Directiva es el segundo eslabón en esta esfera funcional. Según lo prescribe el Reglamento del Congreso, en primer término, el Pleno y el Consejo Directivo fijan lineamientos para la administración del Congreso; en segundo término, la Mesa Directiva realiza dos tipos de actividad administrativa, una primera, la de establecer políticas administrativas y financieras, y la segunda, de supervisar directamente la ejecución de tales políticas, según los lineamientos acordados por el Pleno o por el Consejo Directivo.

Quienes carecen de proximidad con la institución parlamentaria evalúan y analizan el desempeño y organización parlamentaria a partir de un concepto de gestión y de gerencia institucional que carece del ingrediente peculiar que es la particular idiosincrasia parlamentaria. En la institución parlamentaria el poder político administra directamente y sin intermediarios los diversos sistemas y sectores del servicio de apoyo, asesoramiento y asistencia parlamentarios. De ahí la gran ambigüedad e incertidumbre que genera en la gestión de los puestos directivos o funcionariales del servicio parlamentario, puesto que los titulares de jefaturas o direcciones en realidad no cuentan con niveles suficientes de autonomía para proceder según su solo criterio, arbitrio, u opinión técnicas. Son puestos regularmente sujetos a validación y conformidad con la voluntad política. Esta especial peculiaridad del modelo parlamentario peruano es ajena a los modos y estilos de administración con que se gestiona cualquier otra entidad estatal o privada.

El marco de discreción del personal está mucho más circunscrito que aquél del que dispone cualquier institución privada o estatal distinta a la organización de la asamblea de representantes. En el Congreso los funcionarios y empleados son conducidos de manera efectiva por quien tiene el poder político. Y en tal ejercicio los lineamientos son acordados multipartidaria y pluralmente por el Pleno y el Consejo Directivo, las políticas son establecidas también multipartidaria y pluralmente por la Mesa Directiva, y la supervisión en el cumplimiento de tales lineamientos y políticas le corresponde, de igual manera a la Mesa Directiva.

Es ésta una de las razones por las que existe una provisión reglamentaria, no muy recordada ni practicada, que consiste en la obligación de la Mesa Directiva de

aprobar la cuenta general del Congreso, la misma que después debe ser igualmente debatida y aprobada por el Consejo Directivo, es puesta en consideración del Pleno por el Presidente del Congreso. Hasta el año 1992 las Cámaras contaban con una Comisión Revisora de la Cuenta General del Congreso, distinta a la Comisión a cargo de la revisión de la Cuenta General de la República, la que tenía bajo su competencia el análisis de la administración de los recursos a disposición del parlamento. Esta Comisión Revisora se encargaba de la auditoría e inspección sobre la regularidad en la ejecución de la gestión así como de las diversas políticas administrativas y financieras del Congreso (aunque su función generalmente se agotaba en el examen de la ejecución del presupuesto del Congreso, sin incidir mayormente en la inspección respecto de la gestión o gerencia en general).

La claridad de visión y de objetivos de la Mesa Directiva permite la recreación del parlamento y son las sucesivas Mesas a las que corresponderá restaurar el modelo político afirmando las autonomías parlamentarias. Sin esa claridad de visión y objetivos el liderazgo sobre el sentido y razón de ser de la autonomía que le corresponde política e institucionalmente al Congreso, respecto de lo cual tienen un papel específico y definido que cumplir, las Mesas Directivas conducirán la acción parlamentaria dócilmente hacia formas políticas ajenas a los principios y valores inherentes a una república democrática. Puede verse así cómo los valores y los principios políticos exigen su vigencia en la integridad de planos y esferas de la vida de la república, una de los cuales, ciertamente, es el modo en el que se definen políticas y se cumplen y ejercitan las capacidades administrativas de una institución estatal.

Es en el marco de la capacidad del Congreso que la Mesa Directiva se encarga, según el Reglamento del Congreso, del nombramiento de los altos funcionarios que proponga el Oficial Mayor, y autoriza el nombramiento y contrato de profesionales y técnicos. Sin embargo, la autonomía que constitucionalmente se le reconoce al Congreso en materia administrativa va acompañada de restricciones que precisamente impiden el ejercicio autocrático en la conducción de la institución parlamentaria. Una de esas restricciones es el carácter no fiduciario de la relación con el personal del servicio parlamentario. El reclutamiento, nombramiento y promoción del personal que labora en el Congreso no se produce a partir de una relación de confianza, sino de criterios institucionalmente reglados y evaluados propios del desarrollo estatal de la carrera del personal. Por lo tanto, el papel de la Mesa Directiva en materia del personal del servicio debe atender las capacidades administrativas que la Constitución le reconoce de modo tal que se compatibilice y equilibre con el desarrollo que prevea el Estatuto del Servicio Parlamentario. Proceder según la perspectiva institucional supone respetar el desempeño y conducta funcional de quienes no laboran a partir de una relación de confianza ni política, sino según procedimientos y normas a los que se sujetan todos los actores en el Estado, no obstante que, en último término, sea

constitucionalmente imposible negar la potestad administrativa de los representantes a cargo de puestos de conducción del Congreso.

En sentido similar, el Reglamento del Congreso prevé en el Artículo 39 que el Auditor General del Congreso es nombrado por la Mesa Directiva, a propuesta del Presidente. Este tema es otro en el que existe un espacio de conflicto con la ideología intervencionista del poder administrador que, bajo la lógica del funcionamiento del Estado a través de sistemas, dispuso, primero, que exista un Auditor para el manejo administrativo del Congreso, obviando a este efecto, la realidad de que la administración del Congreso se realiza de modo directo e inmediato por órganos parlamentarios como el Pleno, el Consejo Directivo y la Mesa Directiva, así como la otra realidad de que el control de la gestión se realiza a través de los propios parlamentarios a través de un órgano y procedimiento de control que tradicionalmente le ha correspondido a la Comisión Revisora de la Cuenta General del Congreso.

En un contexto en el que el servicio parlamentario actúa según lineamientos, políticas y disposiciones emanadas directamente de representantes al Congreso, el espacio de inspección que usualmente realiza un Auditor en la administración pública es más bien limitado. En ese espacio compiten los representantes, cuya intervención administrativa es supervisada por sus pares a través de la Comisión Revisora de la Cuenta General del Congreso, con el servicio parlamentario, que actúa según instrucciones recibidas del Pleno, el Consejo o la Mesa Directiva. Obviamente las responsabilidades que pudieran corresponderle a los representantes según la lógica del sistema nacional de control no pueden hacerse efectivas a través de Contraloría (porque el Congreso es agente de su propio control a través de la evaluación que pares realizan de las decisiones administrativas adoptadas por representantes), ni, a la vez, podría tampoco adjudicarse las mismas al personal del servicio parlamentario.

No obstante la dualidad de regímenes de control, uno parlamentario y otro de Contraloría, sobre materias también de dimensión o naturaleza diversa (la gestión administrativa de responsabilidad parlamentaria, y la acción realizada en el marco operativo al que se reduce la administración del servicio parlamentario), si bien ha habido casos en los que el Congreso ha permitido la intervención directa de Contraloría incluyendo por cierto la designación del Auditor General (a pesar del texto del Artículo 39 del Reglamento del Congreso), también se han presentado casos en los que el Congreso ha desconocido tal designación y la Mesa Directiva ha procedido a encargar el puesto de Auditor General a una persona propuesta por el Presidente del Congreso. A este efecto es ilustrativo tener en cuenta, por ejemplo, el Acuerdo de Mesa Directiva N° 58-2006-2007/MESA-CR, a cuyo amparo quedan sin efecto las Resoluciones de Contraloría General N° 82 y 105-2007-CG, dictadas ambas al amparo de las Leyes 27785 y 28557 y, por lo tanto, queda designado Auditor quien dispuso que lo fuera la Mesa Directiva del Congreso.

Más allá de la cuestión incidental de la designación del Auditor del Congreso, no debe pasarse por alto que la Contraloría en realidad debiera integrar sus labores en el marco de las funciones que en un régimen democrático le corresponde al Congreso. De ahí que sea necesario revalorar el carácter autónomo que la Constitución le asigna, de modo que el papel técnico de su labor no esté desvinculado del principio del origen popular y representativo del poder en el Estado peruano. Por ello es que en vez del rol técnico y autónomo con el que asume su papel político correspondería examinar la posibilidad de su dependencia del Congreso, del mismo modo en que debiera serlo el papel de la Defensoría del Pueblo. En tanto en el Perú se opte y prefiera constitucionalmente la tesis del origen popular del poder, el carácter republicano exige que las autonomías organizacionales se subordinen a este tipo de régimen, de forma que pongan a disposición de la representación la integridad del aparato de control con el que las premune la Constitución.

En el contexto de responsabilidades administrativas y su control la Mesa Directiva también tiene otras más, como son la de reportar al Consejo Directivo respecto del desarrollo de los procesos parlamentarios, de la administración y de la economía del Congreso, que señala el inciso c) del Artículo 30 del Reglamento del Congreso. Esta disposición y procedimiento importa una forma de supervisión del Consejo Directivo sobre la gestión de la Mesa Directiva. Es una manera de asegurar que el marco discrecional de la Mesa Directiva no quede exento ni desprovisto de rendición de cuenta ni, por lo mismo, de exigencia de responsabilidad, si ése fuera el caso. De esta forma la institución parlamentaria asegura el ejercicio no autocrático de la potestad administrativa de la Mesa Directiva, la misma que está sujeta a control por la pluralidad de voceros de los grupos parlamentarios con presencia en el Consejo Directivo.

Un aspecto sobre el que poco se repara es que la Mesa Directiva tiene responsabilidad sobre actos de contratación de servicios y realización de concursos. Es en este rubro en el que se sitúan acciones como las licitaciones y concursos públicos sobre bienes y servicios, o la adjudicación directa de la buena pro en adquisiciones de bienes y servicios. Obviamente la ejecución y actividades propiamente operativas es responsabilidad del servicio parlamentario, sin embargo la Mesa Directiva debe estar al corriente de los planes y programas de contratación y concursos públicos, de forma tal que no es ajena a la supervisión sobre cualquier irregularidad que pudiera presentarse en los procesos. La Mesa Directiva tiene competencia genérica sobre tales actos en la medida que, conforme lo establece el segundo párrafo del Artículo 33, *supervisa la administración del Congreso bajo las políticas administrativas y financieras que establece, de acuerdo con los lineamientos adoptados por el Pleno y el Consejo Directivo del Congreso.*

La naturaleza de esta competencia, a la que va acompañada la obligación inherente a la tarea que el Reglamento le asigna, implica la responsabilidad de interesarse, apoyar y respaldar la gestión del servicio parlamentario a cargo del cual queda la cuestión desde una perspectiva operativa. Se trata de un nudo y vínculo procesal, legal y administrativamente indesligable entre la gestión y ejecución efectiva de las tareas, y las políticas o decisiones adoptadas para que, en el proceso de obtención de resultados, el personal operativo disponga del respaldo y asignación oportuna de recursos que permita o haga viables los productos esperados según las pautas, características o disposiciones que establecen la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, el Pleno o el Presidente del Congreso.

Este tipo de nexo es de singular importancia en la cultura organizacional del Congreso, porque no es común en las prácticas corporativas corrientes, ni los niveles relativos de falta de autonomía y capacidad de decisión en quienes asumen altos puestos en la estructura organizacional, ni la injerencia efectiva que pueden llegar a tener los órganos administrativos del Congreso a cargo de los representantes. El servicio parlamentario, en este sentido, es una organización atípica y difícilmente dejará de continuar siéndolo mientras en la Constitución siga afirmándose el papel administrativo que con carácter autónomico tiene el Congreso. Es una expresión tangible de la intervención que, al amparo y con el respaldo de la Constitución y del Reglamento del Congreso, los representantes ejecutan en la conducción de la institución parlamentaria. Este tipo de intervención tiene como consecuencia la orientación del cuerpo especializado de trabajadores, cuya misión central es asegurar la continuidad y estabilidad estatal de los procesos y de los productos parlamentarios, hacia metas fijadas con criterios que no necesariamente coinciden con los que la estabilidad, continuidad e imparcialidad del servicio estatal requerirían.

En el propio plano administrativo a la Mesa Directiva también le corresponde, según lo prescribe el último párrafo del Artículo 27 del Reglamento del Congreso, aprobar las pautas conceptuales y criterios operativos para la presentación de la información de carácter estadístico que debe remitirse al órgano del servicio parlamentario encargado de centralizarla, sistematizarla, clasificarla, organizarla y publicarla. Este precepto no ha sido aplicado en la práctica, pero no deja de constituir una actividad funcionalmente relevante y necesaria para contar con instrumentos que permitan observar y medir las tendencias hacia las que se conducen los procesos y productos institucionales. La centralización de la información estadística puede representar un importante aporte para advertir la dirección u orientación de la actividad parlamentaria. Sin decisión de llevar a cabo el acopio de los productos o estilos de desempeño o de los resultados y rendimiento de la institución parlamentaria el vacío queda sin llenar y sería deseable que se subsanara y remediara esta ausencia.

Atribuciones sancionatorias

El órgano sancionatorio por definición y naturaleza es el Pleno del Congreso. Sin embargo esta atribución es parcialmente compartida con la Comisión de Ética, la que tiene capacidad para imponer sanciones de rango menor, y también por el Presidente del Congreso.

La Mesa Directiva no tiene propiamente capacidad para imponer sanciones. Su papel es menor. Es el órgano plural al que, ante circunstancias de desorden o de indisciplina en el Pleno, le corresponde recomendar el grado de sanción pertinente.

Conforme al Reglamento del Congreso es la Mesa Directiva la que propone al Pleno la sanción del congresista infractor, cuando la inconducta importa supuestos de falta contra el orden en las sesiones. Este supuesto tiene lugar, según el inciso b) del Artículo 61, *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*. Sólo se produce la propuesta de la Mesa si ambas circunstancias se cumplen: una conducta que impida el normal desarrollo de la sesión, y el desacato al Presidente. Pero no obstante la verificación de ambas circunstancias cabe igualmente el allanamiento a la invocación o a la reconvencción que realiza el Presidente. El allanamiento da por concluido el incidente disciplinario y elimina la participación ulterior de la Mesa Directiva.

Atribución presupuestaria

El Artículo 33 del Reglamento del Congreso señala que la Mesa Directiva aprueba el presupuesto y la cuenta general del Congreso antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente. Este acto, sin embargo, tiene carácter preliminar porque según al inciso b) del Artículo 30, es igualmente atribución del Consejo Directivo *aprobar el presupuesto y la cuenta general del Congreso, antes de su presentación al Pleno del Congreso por el Presidente*.

¿Cuál es el papel específico de la Mesa Directiva en el proceso de aprobación del presupuesto y de la cuenta general del Congreso? Por su naturaleza la Mesa Directiva es un nivel de conducción inmediato al Presidente del Congreso. Desde la Mesa se deciden políticas con una perspectiva privada de énfasis personal. El Presidente del Congreso es una figura en la que inevitablemente se concentra la dimensión personal junto con la institucional. La Mesa Directiva agrega el componente de pluralidad. Sin embargo, la capacidad de agregación de este componente es mayor en el caso del Consejo Directivo.

Por lo tanto, la Mesa Directiva es el órgano con competencia decisoria, en la que la propuesta que se recibe directamente del Presidente (a través de la Oficialía Mayor como cabeza del servicio parlamentario), es revisada en primera instancia. La revisión supone la toma de conocimiento tanto de los montos globales como de los detalles sobre los cuales los miembros de la Mesa Directiva requieran explicación. Qué detalles son objeto de examen depende de las prioridades que los miembros de la Mesa consideran susceptibles de mayor explicación, lo cual depende de las debilidades o vulnerabilidades a sanear, o de las fortalezas que es menester asegurarse que estén razonablemente aseguradas y respaldadas. Los miembros de la Mesa Directiva realizan la evaluación según criterios derivados de su percepción de las políticas institucionales, generalmente asociados a la visión que de éstas tienen los grupos parlamentarios a los que pertenecen.

Atribuciones ceremoniales y representativas

Las principales responsabilidades representativas o ceremoniales de la Mesa Directiva se refieren a la conducción de las sesiones protocolares o solemnes, cuyo ejecutor principal es el Presidente del Congreso; la exposición de las posiciones corporativas vinculadas a acuerdos adoptadas por los órganos directivos o por el Pleno; y la capacidad que le corresponde para señalar al congresista encargado de presidir las sesiones de las Comisiones antes de la elección de sus cuerpos directivos y la instalación subsecuente de los períodos de sesiones bajo su cargo.

En la práctica todas estas atribuciones se desarrollan indistintamente de forma colectiva, por tratarse de un cuerpo colegiado, o son encargadas en su ejecución a uno de los miembros de la Mesa. La facultad de designar al encargado de preparar la composición de los cuerpos directivos de las Comisiones por lo general, sin embargo, suele ejercitarla de forma directa el Presidente del Congreso sin que esta modalidad padezca objeción por los demás integrantes de su Mesa.

Atribuciones residuales

La Mesa Directiva resuelve en los casos de otorgamiento de licencias por los casos de enfermedad, viaje o comisiones extraordinarias de carácter internacional (Artículo 22). Resuelve también en los casos de duda o controversia sobre el tratamiento y aplicación de los descuentos por inasistencias sobre supuestos distintos a los cubiertos en el Artículo 23

La Mesa Directiva es el órgano que aprueba regularmente las solicitudes de licencia oficial de los congresistas. Las licencias a las que el Reglamento denomina *oficiales* están referidas a los casos enunciados en el Artículo 92 de la Constitución. Esta

disposición exige *previa autorización del Congreso* para el desempeño de *comisiones extraordinarias de carácter internacional*. El Reglamento delega esa autorización a la Mesa Directiva, la misma que, por ello, otorga tales licencias por cuenta del Congreso. Por esta razón el procedimiento regular consistiría en informar o dar cuenta al Congreso de las licencias que por este concepto se otorga a los congresistas. Usualmente este procedimiento se da por cumplido mediante la comunicación que recibe el Consejo Directivo, aunque lo óptimo debiera ser que el Pleno quede enterado, lo cual queda cumplido con la comunicación que hace el Presidente o con la inclusión del reporte correspondiente en la Agenda de la sesión correspondiente.

Un segundo tipo de licencias que otorga la Mesa Directiva son las solicitadas por enfermedad o por viaje oficial. El Reglamento prevé que en los casos de licencia por enfermedad el congresista tiene derecho a goce de haber cuando es por más de siete días y previa sustentación documentada. En los casos de enfermedad en general cabe igualmente aplicar las licencias de hecho reconocidas en el inciso b) del Artículo 52, que refiere que, así el congresista no la hubiera solicitado, cuando se calcula el quórum en una sesión y no está presente cuenta con licencia si se encuentra enfermo en su domicilio contando con certificado médico que de fe de su estado. Las licencias previstas en el inciso b) del Artículo 52 contemplan los casos de plazos inferiores a siete días, pero no fija una regla respecto del goce de haber. Sin embargo, la práctica general es que los haberes se abonan de forma ordinaria, y sólo se exige licencia con documentación sustentatoria respecto de fechas en las que hay sesión o cuando, sin haber sesión, la ausencia se prolonga por plazo superior a los siete días.

Corresponde igualmente a la Mesa Directiva conocer los casos de licencias que se solicitan para realizar viajes particulares. Tienen esta condición los que realizan los congresistas, sin contar con representación oficial del Congreso, para asistir a eventos propios de la esfera particular e interés singular de un congresista, o por razones eminentemente personales. Según el texto del Reglamento se establece la competencia de la Mesa Directiva para otorgar licencias particulares según un criterio preconcebido. No se trata de una potestad exenta de restricción, puesto que se señala que las licencias particulares son decididas *según la evaluación que se realice sobre los motivos o la utilidad del viaje en beneficio del Congreso o del país*. No basta con solicitar una licencia particular. La Mesa Directiva debe evaluar. Y la evaluación contempla, según el caso, o los motivos, o la utilidad del viaje. Cabe que la Mesa exija que tanto los motivos como la utilidad estén enfocados en el beneficio al Congreso o al país, o que el beneficio se evalúe únicamente en el caso de viajes no personales y se reserve la evaluación de los motivos para situaciones de viajes personales. De ello se deduce que es potestad de la Mesa calificar la pertinencia o impacto de las solicitudes, y que no se asume que cualquiera de

ellas será automáticamente autorizada sin revisión de los motivos o utilidad invocados.

Parte de las atribuciones residuales de la Mesa comprenden la atribución que se le reconoce para decidir sobre supuestos asociados a licencias o a viajes respecto de casos reglamentariamente no previstos. Este extremo debe comprenderse de modo integral con la disposición que se recoge en el último párrafo del inciso a) del Artículo 23, referido a la obligación de los congresistas de participar en las sesiones de los órganos parlamentarios a los que pertenecen. En ese párrafo se señala que la Mesa Directiva resuelve las situaciones de duda o de controversia vinculadas a las inasistencias de los congresistas a las sesiones. Sea por los casos no previstos, o por situaciones de duda o de controversia, el Reglamento prevé que sea la Mesa Directiva la instancia que administra los modos en los que los congresistas cumplen con la función representativa respecto a la presencia efectiva que deben acreditar en los órganos parlamentarios.

16. El Consejo Directivo

El Consejo Directivo es un órgano de conformación plural. Está integrado, según el Artículo 30 del Reglamento del Congreso por los denominados directivos-portavoces de cada uno de los grupos parlamentarios en proporción a la presencia electoral que les corresponde en el Pleno. La membresía cuenta con integrantes de pleno derecho y los que elige cada grupo parlamentario. Los miembros de pleno derecho, o miembros natos, son los congresistas que forman parte de la Mesa Directiva. Los grupos parlamentarios eligen a los voceros que los representan, los que pueden tener la condición de titulares o de suplentes.

Su misión fundamental es coordinar y enlazar a los grupos parlamentarios y a los congresistas, durante las sesiones y fuera de ellas, principalmente a través de las coordinaciones que tienen por fin el establecimiento de las políticas y acciones institucionales que inciden en el debate parlamentario o en la gestión del Congreso.

El quórum que establece el Reglamento del Congreso para su funcionamiento en el Artículo 31, es el de más de la mitad del número legal de sus integrantes. Sus acuerdos se adoptan, de acuerdo al mismo artículo, por mayoría simple de los presentes. El número legal puede variar según el período anual de sesiones, pero en general depende de las eventuales variaciones en el número de grupos parlamentarios, o en el distinto número de miembros en cada uno de éstos. De modo regular el número de integrantes oscila alrededor de los 30 integrantes en

la condición de titulares, pero el número de suplentes (que no se incluye como parte del número legal) depende de cada grupo parlamentario.

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, siguiendo el precedente establecido por el Congreso Constituyente de 1993, ha optado por denominar a esta instancia gestora con el apelativo de Consejo Directivo. En otras experiencias parlamentarias a órganos de esta naturaleza se los denomina Junta de Portavoces.

En el Perú, hasta antes de 1992, se lo llamó Comisión Directiva o Junta Directiva, y tenía como característica predominante su integración no con criterios de pluralidad sino con la representación del partido político que alcanzaba mayoría para componerlo. Fue una lógica competitiva antes que cooperativa o concertadora. Sólo los ganadores de la elección tenían acceso. El Consejo Directivo del Congreso es hoy también electo por mayoría, pero dado que la fragmentación partidaria no permite la predominancia de ningún grupo por sí solo las diversas minorías tratan de aliarse para integrarlo de forma plural y concurrente.

A diferencia de la experiencia anterior a 1992, hoy el Consejo Directivo carece de competencias administrativas reservadas de modo exclusivo a la Mesa Directiva, o al Presidente del Congreso. El Consejo Directivo que opera en el Congreso desde el año 1995, está limitado administrativamente a la fijación o supervisión de las políticas administrativas, pero tiene mayor gravitación su papel coordinador de la preparación y de la agenda de las sesiones durante los períodos parlamentarios.

Las principales funciones que el Reglamento le adjudica a este órgano son aprobar la agenda de cada sesión y del cuadro de comisiones; fijar el tiempo de debate para los asuntos por verse en el Pleno; y aprobar políticas de administración de personal y de recursos económicos. La principal y probablemente más importante característica que se aprecia en la funcionalidad del Consejo Directivo es su discrecionalidad en su capacidad coordinadora de la actividad parlamentaria.

Finalidad preparatoria de su naturaleza

El Reglamento del Congreso manda que el Consejo Directivo sesione obligatoriamente siempre antes de una sesión del Pleno. Su actuación es un paso preliminar a la acción que se debe llevar a cabo en la asamblea. Se reúne antes de las sesiones del Pleno para preparar y ordenar con anticipación las materias que conoce el Pleno.

El carácter preventivo, preparatorio y preliminar encuadra la capacidad de este órgano. Rebasar su función preventiva puede representar una situación que, por competencialmente excesiva, implicaría un acto de usurpación de las funciones

del Pleno. De ahí que no quepa como parte de su desarrollo invadir competencias propias del órgano plenario al que sirve y al que le debe lealtad.

No obstante la obvia composición plural del Consejo Directivo no puede pasarse por alto que el órgano supremo de la institución parlamentaria es el Pleno, algunos de cuyos integrantes tienen poderes de las agrupaciones a las que pertenecen para que gestionen cuestiones de interés general de toda la asamblea. Ningún miembro del Pleno, a pesar de lo alto que pudiera ser el cargo directivo que detente en la jerarquía organizacional, puede desconocer ni minimizar los derechos del íntegro de la corporación a la que sirve, a cuyo fuero se debe, y a la que debe rendir cuenta de sus decisiones.

Además del mandato de obligatorio funcionamiento antes de las sesiones del Pleno para preparar y programar la agenda y las eventuales incidencias del debate, el Consejo Directivo debe sesionar también en los casos en los que el propio Consejo Directivo lo acuerde, o si lo convoca el Presidente del Congreso o lo solicita un tercio del número legal de sus miembros.

Los dos tipos de situaciones en los que el Consejo Directivo sesiona perfila su carácter. En razón del carácter parcial de su composición (se integra por voceros de los grupos parlamentarios) el Consejo Directivo existe para apoyar las sesiones del Pleno. No lo sustituye. De ahí la responsabilidad con la que sus miembros deben asumir la colaboración que el Pleno espera que le presten sus integrantes. Cualquier exceso en el ejercicio de la capacidad decisoria que realicen resiente el carácter plural, democrático y estatal del sistema representativo de la república.

El mandato obligatorio de sesionar antes de las sesiones del Pleno no carece de sentido. Es un sentido a la vez propiamente político y organizacional. Es político porque el Consejo Directivo está pluralmente integrado por los miembros de todas las agrupaciones con presencia electoralmente sustentada en el Pleno. Y es organizacional porque su misión está relacionada con el mejor ordenamiento de la capacidad deliberativa del Congreso.

La necesidad política de su precesión respecto de las sesiones del Pleno obedece a la predicibilidad de la temática sobre la cual debe deliberar y votar la representación en la asamblea. La necesidad organizacional, a los arreglos consensuados sobre las materias, los límites del número de temas, y los tiempos para cada tema así como los que proporcionalmente a cada grupo o congresista le corresponde dentro de la cuota por tema a debatir.

Si bien la racionalidad de la utilidad de las sesiones del Consejo Directivo anteriores a las sesiones del Pleno tiene justificación, cosa distinta es el uso que de

este espacio se haga en la práctica. El beneficio de la capacidad coordinadora que provee el Consejo Directivo antes de una sesión de Pleno no se alcanza cuando las reuniones de sus integrantes retrasan en vez de aligerar el trámite de los asuntos pendientes de resolución.

A los usos inadecuados de la opción reglamentaria del Consejo Directivo, como se verá luego, se suma la superposición con el papel que cumple la Junta de Portavoces como instancia paralela al Consejo Directivo (aunque con diversas responsabilidades o competencias). Cuando concurren dos órganos de coordinación o de dirección se complica innecesariamente el procesamiento de la demanda de acción y decisiones corporativas. Si bien es cierto el Reglamento define los casos sobre los que corresponde la intervención del Consejo Directivo o de la Junta de Portavoces, otra cuestión es si se respeta tales previsiones reglamentarias.

Son las razones indicadas las que han llevado a niveles de uso del Consejo Directivo en menor número de situaciones que el que indica el Reglamento del Congreso. El relativamente menor uso del Consejo Directivo va aparejado con mayor número de intervenciones, o por la Junta de Portavoces, o por otros órganos parlamentarios. En particular la omisión tiende a cubrirse por la Mesa Directiva, o por el Presidente del Congreso, cuando se trata de casos puntuales que no requieren niveles altos de concertación, si existe sobrecarga de temas pendientes de debate en el Pleno que no pueden atenderse según programaciones previas para las sesiones plenarias. De ahí que la abundancia o inflación de la demanda de acción parlamentaria paradójicamente vaya aparejada con la inactividad relativa del Consejo Directivo.

Esta dinámica se presenta, paralela y conjuntamente, con el mayor uso de reuniones de la Junta de Portavoces que tiene un menor número de integrantes (aunque con igual respeto a la pluralidad de su composición), órgano que tiene mayor facilidad en su proceso de convocatoria así como más agilidad para arribar a entendimientos y examinar o resolver las propuestas de acción (aunque reglamentariamente el tipo de competencia que le corresponde es más restringido que la asignada al Consejo Directivo).

El planeamiento del trabajo parlamentario

El Consejo Directivo decide en gran medida el ritmo de trabajo y el estilo del parlamento. Es el órgano de dirección intergrupala más importante del Congreso. Planea el trabajo parlamentario, fija objetivos y estrategias. Evalúa los resultados de la gestión parlamentaria y, en vista del diagnóstico, determina las medidas correctivas.

Al Consejo Directivo corresponde decidir cuál es el orden del día del Congreso para una sesión o una secuencia de sesiones. Puede calendarizar y priorizar unas iniciativas sobre otras y unos debates sobre otros. El Consejo Directivo determina, además, la cantidad de tiempo que un tema quedará bajo estudio de una Comisión, el monto total de horas o minutos que le tocará en el debate del Pleno y la cantidad de minutos que corresponderá intervenir a cada grupo.

El Consejo Directivo es también en algún sentido y forma un órgano consultivo. Ello se produce cuando en su seno se delibera sobre aspectos controversiales o delicados que afectan las prerrogativas del Congreso como tal, o el estatuto, derechos y responsabilidades de los congresistas en particular, por ejemplo. Aspectos sensibles de la conducción de los debates son ventilados igualmente en el Consejo Directivo, previniendo así la ocurrencia de sucesos imprevistos poco cómodos en el Pleno. En otras ocasiones se consideran, igualmente, las relaciones del Congreso con otros órganos del estado, con la prensa, o con particulares.

En realidad, como se puede advertir, éste es un órgano no sólo de dirección. El Consejo Directivo es una instancia que garantiza la conducción coordinada y la gestión representativa y plural entre todas las fuerzas políticas con presencia parlamentaria que, adecuadamente ejercitada, importa un valor agregado muy significativo en el proceso de construcción de nuestra democracia en general y nuestra democracia parlamentaria en particular.

Aunque no ha sido una práctica regular, el planeamiento del trabajo parlamentario ha sido enfocado según una visión de futuro para el íntegro de un período constitucional. Esa experiencia, que fue positiva cuando se alcanzó a articular, consistió en la formulación y aprobación de un plan estratégico el mismo que se utilizó para programar, priorizar y estructurar la agenda legislativa durante el período 2001-2006. La experiencia sin embargo no se ha repetido sino de modo parcial, a pesar del concepto de planeamiento estratégico como política pública que debe atravesar la diversidad de entidades e instancias, horizontal y verticalmente, en el aparato u organización estatal de la sociedad.

Similar es el caso de la agenda legislativa priorizada. No obstante la vigencia del precepto que dispone de manera explícita que debe organizarse el trabajo parlamentario anual según la agenda que elaboran los voceros de los grupos parlamentarios, en conjunto y con la participación de representantes del Consejo de Ministros, la agenda legislativa anual tampoco tiene una práctica sostenida. Luego del período 2001-2006 su uso decayó y no se ha observado su práctica. La omisión tiende a favorecer una lógica de acción colectiva basada en exigencias fundamentalmente coyunturales.

La finalidad de la agenda legislativa anual es apoyar la visión estratégica y prospectiva que tiene la representación nacional respecto de los resultados o productos que el Congreso se esforzará en enfocar su actividad por un período u horizonte de tiempo más largo que el semanal o diario. Si la dirección de la operación del Congreso no prioriza la visión de futuro de la corporación es previsible que la atomización de las tareas en la diversidad de focos representativos carezca de una vocación de destino común de la institución parlamentaria. Esta es una tarea que forma parte del estilo y de los nuevos modos de entender el ejercicio de la representación, que demandan el compromiso y convicción política para estructurar mejor las energías y recursos en beneficio del desarrollo y de la prosperidad colectiva de la república.

La discrecionalidad del Consejo Directivo

Una de las características básicas del Consejo Directivo es el margen de discrecionalidad con el que sus integrantes conciben su actuación en los procesos parlamentarios. El inciso a) del Artículo 30 del Reglamento del Congreso dispone que es atribución del Consejo Directivo *adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso*.

Habida cuenta que en Consejo Directivo están representados todos los grupos parlamentarios, y que quienes ejercitan dicha representación tienen la capacidad para actuar como voceros autorizados en nombre de sus respectivas agrupaciones, no es infrecuente que en sus sesiones se tomen decisiones de alcance corporativo, reservando al Pleno la formalización de los acuerdos adoptados de forma que así pueda cumplirse con los requisitos constitucionales o reglamentarios relativos a las mayorías con las que deben aprobarse determinadas materias.

En ese margen discrecional es en el que ha ocurrido, por ejemplo, que el Consejo Directivo ha decidido sobre cuestiones tan delicadas como si la suspensión de un congresista reelecto subsiste más allá de un período constitucional cuando el proceso judicial originado en un antejuicio dura más allá del período en el que se lo acusó constitucionalmente (caso del congresista Luna Gálvez en los períodos 2001-2006, y 2006-2011, que se resolvió en noviembre del año 2006). De modo similar ha dispuesto el reemplazo de la congresista Rocío González Zúñiga, a quien se endilgó el epíteto de *robaluz*, originado en la denuncia que concluye con la sentencia condenatoria en su contra por el delito realizar una conexión clandestina en agravio de la Sociedad Eléctrica del Sur Este. En este caso especial el Consejo Directivo tomó conocimiento de la opinión de la Comisión de Constitución y Reglamento, citó a la congresista a su sesión del 6 de octubre del 2009, escuchó sus descargos y la defensa de su abogado, así como la exposición del procurador a cargo de los asuntos judiciales del Congreso, e invocando el Artículo 25 del Reglamento del Congreso acordó oficiar al Jurado Nacional de Elecciones para que designe a

quien la reemplace. Por estar afectada de un supuesto análogo con sentencia firme condenatoria por delito doloso tampoco pudo asumir el cargo la candidata Francis Zegarra, y le cupo acceder al señor Tomás Zamudio, luego del infructuoso trámite que canalizara el Jurado Nacional de Elecciones que demoró la solución al problema por más de seis meses.

Alguna vez ha ocurrido, asimismo, que el Consejo Directivo ha dispuesto que un dictamen bajo competencia del Pleno retorne a Comisiones, independientemente de lo dispuesto en el Artículo 60 del Reglamento que dispone que sea por cuestión previa que se acuerde el reenvío a Comisiones cuando el proyecto está bajo su competencia.

También ha decidido el Consejo Directivo sobre el archivamiento del Informe de una Comisión Investigadora que, como consecuencia del fallecimiento de uno de sus miembros, y los sucesivos retiros o cambios de sentido en las adhesiones entre los Informes originales de mayoría y minoría, derivó en la inexistencia de un Informe en mayoría (caso de la Comisión Investigadora a cargo de los presuntos actos de corrupción durante el gobierno del Presidente Toledo).

De igual modo, en Consejo Directivo ha ocurrido que algunas denuncias constitucionales o censuras a la Mesa Directiva se han desestimado (como en el caso de la moción contra la Mesa presidida por la congresista Martha Hildebrandt), se han archivado mociones de interpelación que según el Reglamento deben ser sólo admitidas o rechazadas por el Pleno, y también se ha denegado el cumplimiento de la obligación de ministros de responder los pedidos de información de los representantes luego de transcurridos el plazo original y también el reiterativo.

La potestad asumida y afirmada por el Consejo Directivo se sustenta y ampara en la cláusula general que establece el inciso a) del Artículo 30. Según este mandato general el Consejo Directivo contaría con un ámbito de discrecionalidad competencial tal que cabría que bajo el concepto de coordinación asuma para sí la capacidad de decidir sobre todo aquello que, a juicio de los integrantes del Consejo Directivo, pudiera resultar necesario para *el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso*.

La pregunta es si los acuerdos y coordinaciones que tiene la discreción de adoptar o realizar le permiten asumir competencias propias del Pleno ¿Puede el Consejo Directivo tomar acuerdos sobre lo que el Pleno debe conocer o decidir? La respuesta debe buscarse en dos espacios. Primero, la naturaleza elementalmente coordinadora del Consejo Directivo. Segundo, en las competencias normativamente reservadas del Pleno.

Si la naturaleza del Consejo Directivo es facilitar el desarrollo de las actividades del Congreso, la coordinación a cargo del Consejo Directivo consiste en preparar mediante su deliberación y acción las tareas a las que se aboca y por las que es

responsable el Congreso. La coordinación es tanto un acto de representación como de autonomía. Hay márgenes de independencia y también de subordinación al órgano para cuyo interés se realiza la coordinación.

La autonomía lo es en tanto y en cuanto es necesaria para que la coordinación beneficie al Pleno del Congreso. En consecuencia, la idoneidad del ejercicio de la autonomía dependerá del juicio tanto de los integrantes del Consejo Directivo, como del Pleno que controla los actos del órgano que depende de aquél. Si bien todos los miembros del Consejo Directivo son integrantes del Pleno, el cuidado que deben ejercitar es que el ejercicio de sus niveles de autonomía no configure un exceso privando al Pleno de conocer y decidir sobre materias de su competencia.

El texto del inciso a) del Artículo 30 es una cláusula de redacción amplia. De otro lado, no existe una cláusula específica que contenga de modo sistemático las materias reservadas del Pleno. Por la amplitud de la atribución del Consejo Directivo, y por la ausencia de un conjunto sistemático de reservas de competencia del Pleno, cabe entender que el primero tiene la potestad de precisar qué es una competencia reservada del Pleno y, en consecuencia, que los portavoces presentes en el Consejo Directivo pueden acordar cuándo una decisión en ejercicio de su competencia coordinadora facilita el trabajo del Pleno y cuándo tal decisión lesiona las competencias propias del Pleno.

De otro lado el ejercicio de la coordinación no es absoluto, porque en materia de procesamiento de la agenda corporativa existen disposiciones que ordenan la labor y competencias de las distintas instancias orgánicas del Congreso. El Consejo Directivo no fue concebido como una criba que impida al Pleno conocer respecto de las materias preparadas para que éste resuelva en asuntos de su competencia e interés orgánico. Pero, recíprocamente, el paso procesal que supone el trámite previo de las materias agendables para el Pleno por su intermedio no es una condición inútil.

El Consejo Directivo es el órgano que toma conocimiento sobre los asuntos expeditos para el debate, de forma que los portavoces de los diversos grupos cuenten con el canal de comunicación que articule la preparación de las posiciones que en su oportunidad deben exponer en el momento en que tenga lugar el debate. Además de esta función, sin embargo, el Consejo Directivo es también la instancia preparatoria que garantiza la corrección procesal de manera que las cuestiones que lleguen al Pleno estén exentas de inconveniencias contrarias al Reglamento. Es una forma de prever o de anticipar debates procesalmente innecesarios en el Pleno, de forma que en él se enfoque la deliberación sobre materias adecuadamente preparadas y procesalmente listas para adoptar resoluciones sin mayor entrapamiento en discusiones procesales.

En sentido estricto el Consejo Directivo carece de competencia institucional para generar precedentes de carácter interpretativo. No hay regla expresa que le atribuya esa capacidad. No es un órgano habilitado para opinar con carácter vinculante sobre alcances de las normas. No controla la interpretación del Reglamento del Congreso. Sus decisiones básicas en materia normativa o resolutive están limitadas a aplicación del Reglamento conforme a prácticas sanas y razonables que favorezcan el cumplimiento de la misión políticamente central del Congreso.

Porque es un órgano auxiliar y dependiente del Pleno su función es colaborar para que las decisiones corporativas cuenten con la mayor pluralidad posible. No es un órgano autárquico, independiente, ni soberano, que cuente con facultades para definir por sí y ante sí los alcances de sus propias competencias sin obligación de rendir cuentas ante el Pleno del cual depende y del cual es un órgano auxiliar para el que coordina la tramitación de materias pendientes de su conocimiento o resolución.

No parece estar dentro de la razón de ser del Consejo Directivo sustituirse a las decisiones respecto de las cuales sólo el Pleno puede resolver. No cabría, por ejemplo, que resuelva sobre la suspensión o no de un congresista, sobre la procedencia de su reemplazo por el suplente, no puede archivar una interpelación, ni los dictámenes ni informes de las Comisiones Ordinarias ni Investigadoras, no puede disponer a su solo arbitrio el retorno o reenvío de un dictamen incluido en la agenda del Pleno ni puede tampoco incumplir el Reglamento rechazando mociones de creación de comisiones investigadoras, ni las solicitudes de los congresistas para que los titulares de instancias estatales que omiten responder los pedidos de informes concurren a las Comisiones o al Pleno para rendir cuenta de su rehusamiento luego de habérselos instado mediante un requerimiento reiterativo.

Pero a la vez que es cierto lo anterior, el Consejo Directivo no puede eludir la responsabilidad que le corresponde para tramitar al Pleno sólo lo que es procesalmente pertinente. Si no lo hace corre el riesgo de actuar como una instancia inútil que tramita automática o mecánicamente la demanda de acción colectiva sin evaluar la factibilidad, relevancia procesal o la pertinencia de su resolución por el Pleno. Le corresponde razonar, valorar, argumentar, merituar y motivar los instrumentos o documentos que se dirigen al Pleno y garantizar que sólo llegue a ese nivel deliberativo cuando se han reunido las condiciones reglamentarias para que proceda su discusión o votación, según corresponda.

Atribuciones presupuestarias y económicas

El Consejo Directivo es también un órgano con participación en la tramitación de materias presupuestarias y económicas. El ámbito de dicha participación, sin embargo, se restringe a una dimensión institucional.

En primer término, el Consejo Directivo es una instancia que tramita tanto el presupuesto como la cuenta general del Congreso. Ambos son instrumentos de gestión institucional. El Congreso tiene autonomía presupuestaria. No pueden generarse en él iniciativas de creación del gasto público, excepto, según la Constitución, respecto del presupuesto propio del funcionamiento del Congreso. Es en ejercicio de esta autonomía constitucional que el Congreso tramita su presupuesto de ingresos y de gastos.

Como correlato de esta facultad el propio Congreso debe aprobar su cuenta de gastos. El trámite de la cuenta general del Congreso, sin embargo, no ha sido procesado con participación de otro espacio organizacional que no sean la Mesa Directiva y el Consejo Directivo. En la práctica anterior a 1992 el análisis de la cuenta general del Congreso era objeto de la evaluación que realizaba una Comisión, cuyo informe era luego sometido a debate y eventual aprobación por el Pleno. No intervenía el órgano directivo, sea que se lo designara Junta Directiva o Comisión Directiva. El propósito era evitar que el propio órgano que dirigía la actividad organizacional fuera el que realizara operativamente la evaluación de su gestión antes de elevarla al Pleno.

La existencia de una Comisión Revisora de la Cuenta General del presupuesto del Congreso obedecía y era consecuencia de la afirmación constitucional del principio de autonomía parlamentaria. El papel de dicha Comisión era cumplir con la función auditora o contralora respecto de la gestión presupuestal. No se compadece con la primacía de la instancia representativa en un régimen político a cuya base está la voluntad popular, que las cuentas pasaran por el examen que ordinariamente practica la Contraloría General en las diversas entidades estatales. En un sistema político basado en el principio de la soberana voluntad popular la Contraloría de la República debiera concebirse, al revés, como una dependencia del parlamento nacional, con el que colabora en los procesos de fiscalización o de control político.

Además, desde el punto de vista económico al Consejo Directivo se le reconoce la potestad de recibir informes periódicos de la Mesa Directiva, de la Oficialía Mayor y de la Oficina de Auditoría Interna. El Reglamento, sin embargo, precisa que el tipo de informes económicos que recibe son los relativos a la administración, como los que están vinculados a la economía del Congreso. La amplitud de una y otra materias da margen para que la periodicidad de los informes cubra prácticamente cualquier tipo de asuntos o problemática. Obviamente que reciba tales informes supone que ello se da, o porque los entes referidos lo hacen por su propia iniciativa, o porque el Consejo Directivo los solicita. Como no existen muchas situaciones en las que exista la obligación regular de preparar informes explícitamente dirigidos al Consejo Directivo, es previsible que los informes seas aquellos que requiere el

Consejo Directivo para monitorear el desarrollo de las actividades administrativas del Congreso, sea como una forma de hacer seguimiento a las políticas adoptadas en su seno, como aquellas otras situaciones propias del desempeño de los niveles operativos en los que desarrolla sus actividades el servicio parlamentario.

Una circunstancia relevante adicional con carácter o implicancia económica es la capacidad supervisora que le corresponde en los procesos que involucra la asignación de recursos presupuestales. Cuando el Reglamento del Congreso desarrolla las funciones y atribuciones del Presidente, prevé en el inciso e) del Artículo 32 que éste debe *informar al Consejo Directivo sobre los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes y servicios por cuenta de los recursos presupuestales asignados al Congreso*. La naturaleza de esta responsabilidad presidencial es la que corresponde a las actividades de control en la administración de los procesos de contrataciones estatales. Así como el Presidente del Congreso goza de algunas atribuciones administrativas, el ámbito de su competencia es objeto de control cuando ella involucra la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios. En sentido análogo el inciso d) del Artículo 30 señala asimismo que es atribución del Consejo Directivo recibir informes sobre *los recursos económicos y la ejecución de licitaciones públicas para la realización de obras o la adquisición de bienes y servicios*.

Existe obligación de dar cuenta de los procesos de contratación estatal dentro de la gestión del Congreso. Pero esa obligación no opera respecto de cualquier tipo de contratación estatal. La licitación de obras o la adquisición de bienes y servicios pueden importar operaciones de diversa magnitud e importancia. Por ello es posible que el objeto de dación de cuenta se realice sujeto a una selección o calificación con criterio estratégico. Sí tiene relevancia suficiente participar al Consejo Directivo de los procesos de contratación especialmente cuantioso, o los que sin tener esta condición representen una cuestión políticamente sensible. Además de uno u otro supuestos cabe incluir igualmente entre los casos sobre los cuales es necesario participar al Consejo Directivo los procesos de contratación estatal generados en objetivos, metas o proyectos estratégicos aprobados durante la gestión parlamentaria. Si es así que la Mesa Directiva es el órgano responsable de la administración del Congreso, pero a la vez la Mesa cumple sus atribuciones de conformidad con las políticas aprobadas por el Consejo Directivo, de ello se sigue que el órgano que fija las políticas mantenga la supervisión de la ejecución de las mismas. Con mayor razón si para su ejecución se requieren recursos cuya contratación es indispensable para hacerlas efectivas.

Responsabilidades administrativas del Consejo Directivo

Además de las responsabilidades que le corresponden al Consejo Directivo en la gestión estatal de los procesos parlamentarios, y de administración de los recursos

económicos y presupuestarios del Congreso, también se le reconocen facultades en materia propiamente administrativa. El inciso d) del Artículo 30 señala que es una atribución del Consejo Directivo *recibir informes sobre las políticas de administración de personal y los reglamentos administrativos necesarios*.

Los informes administrativos que recibe el Consejo Directivo no importan propiamente formas de conducción. Se refieren a su capacidad supervisora respecto de la competencia que le incumbe. En ejercicio de esa capacidad el Consejo Directivo puede definir o establecer políticas administrativas, según las cuales se ejerce la atribución conductiva que está a cargo de la Mesa Directiva. De modo similar, en relación con los informes sobre *los reglamentos administrativos necesarios* supone la necesidad de tomar conocimiento respecto de los instrumentos normativos según los cuales se estructura la gestión del servicio parlamentario, pero también la capacidad de actuar como la instancia que participa en la evaluación del funcionamiento, resultados, logros o desempeño del servicio parlamentario en el marco de los instrumentos normativos vigentes.

Quizá una de las responsabilidades administrativas más importante del Consejo Directivo es su participación en el proceso de designación del Oficial Mayor. En otros parlamentos es el Pleno el que lo elige con la mayoría absoluta de su número legal. Es el Presidente en el Perú quien propone al titular del más alto puesto administrativo del servicio parlamentario, y luego del nombramiento que acuerda el Consejo Directivo la designación debe ponerse en conocimiento del Pleno del Congreso.

El Oficial Mayor es el funcionario que tiene a su cargo la integridad de los servicios de apoyo y asistencia al parlamento. Esta designación suele reservarse a quien haya recibido entrenamiento y cuente con suficiente exposición y experiencia en los diversos procesos parlamentarios. El conocimiento y experiencia en el *core* del negocio es decisivo para que los congresistas en general, pero los órganos directivo en singular, tengan certeza de que su labor contará con el asesoramiento y el apoyo indispensable para cumplir con las funciones políticas y constitucionales que les corresponden. El Consejo Directivo es la instancia en la que se pondera y examina la pertinencia de la propuesta del Presidente del Congreso.

En la tradición parlamentaria nacional observada hasta el año 1992 la tendencia fue que al puesto de Oficial Mayor se accedía luego de una sostenida e intensa línea de carrera. Desde la instalación del Congreso Constituyente de 1993 la tendencia ha variado, porque el nombramiento y también la revocatoria han sido decididas según criterios ajenos, como pueden serlo la confianza del Presidente en quien ha recibido la designación por un Consejo Directivo precedente. Hasta 1992 el criterio fue que la confianza se depositaba, con carácter institucional y no personal, en la trayectoria, iniciación y preparación que seguían a quienes se entrenaba para transmitir de modo especial la experiencia de una generación a otra.

Así como el Consejo Directivo aprueba el nombramiento del Oficial Mayor, el Reglamento del Congreso también prevé que el Consejo Directivo tiene la potestad de removerlo. Lo regular en la práctica reciente es que la remoción proceda como consecuencia de una propuesta de reemplazo que formula el Presidente del Congreso. En la práctica anterior a 1992 lo usual era que el cambio de Oficial Mayor se produjera como consecuencia del retiro o de la jubilación de su titular, en razón a que se accedía al mismo como culminación de los procesos de entrenamiento en la tradición parlamentaria, en la que la experiencia tenía valor especial. Esta variación ha resultado coincidentemente de la premisa de que para el acceso o la promoción y ascensos en la función pública basta la formación universitaria o el título profesional sin adecuada valoración del proceso de iniciación, aprendizaje y consolidación de las prácticas y de la experiencia en los procesos institucionales.

Una tarea administrativa adicional que es parte de las atribuciones del Consejo Directivo es la competencia que se le reconoce para aprobar el Estatuto del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios. La creación de este Centro fue anticipada normativamente el año 1995, en el Artículo 26 del Reglamento del Congreso. No existe aún ya iniciado el año 2012, lo cual hace suponer que no se trata de una prioridad en las políticas de gestión de los sucesivos períodos parlamentarios. Sin embargo, lo más próximo a lo que se ha llegado en esa línea es la creación de espacios dedicados a la investigación, como el Departamento de Investigación, o el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Esos espacios son de dos tipos, uno de investigación en apoyo a la diversidad de tareas de las Comisiones Ordinarias, y el segundo en el que el objeto de estudio es el Congreso, sus procesos, funcionamiento, desempeño y resultados. La investigación a pedido ocurrió inicialmente con el Centro de Investigación Parlamentaria en el período 2001-2006. Este Centro producía análisis relacionados con las materias pendientes de debate y votación del Congreso. Luego de su desaparición fue reemplazado, primero por la Unidad de Análisis de la Dirección de Comisiones y actualmente por el Área de Investigaciones del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

El segundo tipo de investigación, en el que el objeto de estudio son los procesos y resultados del Congreso, se concretó en el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Este Centro fue creado durante la gestión del Presidente Luis Alva Castro en junio del año 2010. Si bien desde su creación ha sido posible la realización de algunos cursos de perfeccionamiento funcional, no ha alcanzado a producir estudios serios ni profesionales respecto de los productos parlamentarios. Por esta razón se mantiene como una tarea pendiente la existencia de un Centro de Estudios según el esquema anticipado con el Reglamento del Congreso de 1995, por lo que el Consejo Directivo aún no usa efectivamente la atribución que se le encomendó desde entonces.

17. La Junta de Portavoces

Recibe el nombre de Junta de Portavoces un órgano que pareciera tener naturaleza experimental, cuya misión fundamental es agilizar el funcionamiento del Pleno. Esta denominación guarda coherencia conceptual con la que en otras latitudes se reserva a los órganos de composición plural responsables de la programación del debate parlamentario.

El modo específico en que la agilización se lleva a cabo es mediante la coordinación de los consensos entre los voceros representativos de los grupos parlamentarios. No siendo una instancia de paso obligado, como sí lo es el Consejo Directivo, su papel es expeditar o facilitar la celeridad de los procesos parlamentarios mediante la interconsulta que se produce entre quienes tienen capacidad de vincular colectivamente a los grupos parlamentarios de los que son voceros.

La razón de ser de la Junta de Portavoces, como lo es igualmente la del Consejo Directivo, es la necesidad de programar u organizar una cantidad considerable y compleja de actividades en los distintos órganos parlamentarios. Sin programación y organización los procesos colectivos de toma de decisión empobrecen su capacidad de agregar valor público a través del Estado y, en consecuencia, prestan un pobre servicio a la comunidad que pone su confianza en sus representantes.

El origen de la Junta de Portavoces en el régimen parlamentario peruano es consecuencia de una serie de ensayos inconclusos y poco sistemáticos, en los que se busca un punto de coordinación plural de todas las fuerzas políticas que faciliten la programación de la actividad parlamentaria, simplificando a la vez los mecanismos de toma de decisiones a cargo del Pleno. Debido a su composición no puede ignorarse que en alguna forma se presenta como un arreglo que disminuye competencias al Pleno para encomendárselas a los voceros de los grupos parlamentarios. Lo natural y lo tradicional ha sido que el Pleno de la Asamblea, integrado por todos los parlamentarios, conozca y resuelva cuanto requerimiento de acción llega al Congreso. La Junta de Portavoces es uno de esos arreglos organizacionales mediante los cuales se distribuye la carga de trabajo reduciéndosela al Pleno.

Finalidad y límites de la Junta de Portavoces

Este tipo de opción organizacional es una forma de optimizar la eficiencia y la capacidad de respuesta de la asamblea, permitiendo que espacios especializados asuman responsabilidades que aligeren la demanda de acción de la corporación en su integridad. Sin embargo no son pocos los casos en los que se han generado protestas y disensos en el Pleno como consecuencia de determinaciones aprobadas por los voceros de las agrupaciones parlamentarias. El funcionamiento y operación

práctica de la Junta de Portavoces por ello, y no obstante la eficiencia que aporta en la organización en particular de los debates en el Pleno, no constituye una alternativa pacífica, porque no está exenta de niveles de discordia entre los representantes, en particular cuando las decisiones de la Junta de Portavoces trae como consecuencia limitaciones en el ejercicio individual de la capacidad deliberante de las minorías.

Las objeciones que suelen formularse a los acuerdos de los voceros constituidos en Junta de Portavoces se basan esencialmente en el costo, las limitaciones y el impacto que su funcionamiento efectivo genera en la disminución de calidad de la representatividad que ocasiona. La valoración de su uso, sin embargo, no puede descuidar las ventajas que también permite alcanzar en la capacidad de alcanzar arreglos entre las tendencias políticas presentes en la asamblea.

Lo controversial de su presencia en la organización parlamentaria es pues consecuencia de los dilemas que la demanda de acción política impone y causa en el trabajo parlamentario. Tanto como el parlamento debe garantizar acuerdos auténticamente representativos basados en las cuotas de voluntad popular que aporta la presencia y participación de cada uno de los mandatarios de la colectividad, no es menos necesario que el Congreso se haga cargo de la multiplicidad de problemas y materias sobre las cuales se requiere una decisión estatal.

De ahí que el balance exija de modo sustantivo que quienes tienen a su cargo la optimización de la eficiencia estatal del Congreso se compadezcan y utilicen con alto sentido de responsabilidad los costos que la mayor eficiencia generan en la disminución de representatividad de las deliberaciones y del procesamiento de la demanda institucional en el Congreso. El abuso en el ejercicio de las posibilidades de agilización del trabajo parlamentario no debe afectar de modo grave los valores políticos en razón de los cuales se reconoce como modo superior de organización estatal la naturaleza representativa del régimen político.

Es por la razón indicada que puede ser motivo razonable de preocupación el tipo de desarrollo que se dé a este espacio consultivo de acción parlamentaria. Por ejemplo, la Junta de Portavoces no tiene un régimen de reuniones preestablecido. Se reúne discrecionalmente según sea conveniente a las necesidades de un proceso, siempre que se estime que la consulta con los voceros permitirá negociar resultados colectivos favorables. La ausencia de marco preestablecido es una ventaja en la medida que permite actuar con gran flexibilidad e imprimirle alto dinamismo a la acción parlamentaria, pero ese beneficio va aparejado de la impredecibilidad e inseguridad que puede causar sobre los procesos y las reglas generales de la programación de los debates parlamentarios.

No debe pasarse por alto en consecuencia que la eficiencia que aporta el recurrir a los acuerdos y mecanismos de consulta en la Junta de Portavoces es una materia de especial sensibilidad en la materialización de los valores del sistema político. A

mayor descuido o injustificado uso de la Junta de Portavoces, es posible ocasionar perjuicio en la calidad del régimen representativo. La disminución de calidad, en este caso, se expresaría como menor capacidad de los representantes de opinar y de proponer alternativas diversas a las que resultan de los acuerdos entre los voceros de los grupos parlamentarios. El efecto en el régimen representativo, a su vez, se presenta como una distorsión mediante la cual unos pocos representantes gozan de mayor capacidad de decisión en procesos que suponen la igualdad de todos los mandatarios del pueblo en la asamblea representativa.

Si estos riesgos se ponen a salvaguarda y son convalidados por la asamblea el inconveniente desaparece, pero si los actos de la Junta de Portavoces se ponen en entredicho ello significa que por muy sólidos que sean los acuerdos adoptados esa misma solidez puede equivaler a algún tipo o nivel de daño en la condición representativa del régimen político.

Algunos de los modos en los que la Junta de Portavoces hace efectiva su función que reviste especial cuidado, es el recurso que se hace de facultades distintas a las que le corresponde, o a la ligereza con que cumple, desempeña o ejerce las que sí le corresponde. No obstante que el Artículo 31-A del Reglamento precisa los supuestos en los que se reconocen titularidad y competencia para intervenir en los procesos parlamentarios, la Junta de Portavoces ha sido utilizada discrecionalmente para generar acuerdos sobre modos de organizar o programar mejor los debates y votaciones, o para administrar mejor los recursos del Congreso. Para ello se ha usado la opción de convocar a reuniones sin observancia de períodos de notificación previos, a reuniones improvisadas que tienen lugar en el Estrado mientras se interrumpe la sesión o incluso durante una sesión, o incluso a las sesiones virtuales que se presumen convocadas y realizadas pero que se concretan en acuerdos de los cuales consta incluso un Acta de asistencia, en lugar y hora fictos, que se regularizan con la firma de la mayoría o de todos los voceros.

Y en cuanto a los excesos en el uso de facultades positivamente reconocidas, la Junta de Portavoces se ha convertido en una dispensa de dispensas de Comisión y de publicación de dictámenes, así como en un canal sin criba para la ampliación de la agenda y de priorización de temas en el debate. La virtualización de las operaciones de la Junta de Portavoces se ha percibido como una alternativa eficiente que facilita la adopción de acuerdos. Se presume, en efecto, que así se potencia la agilización de la actividad del Pleno.

Desde el punto de vista metafórico es posible tomar una regla física para explicar el papel que cumple la Junta de Portavoces en la conducción de los debates parlamentarios. Esa regla puede ser el teorema de Bernoulli en la ciencia aerodinámica y la metáfora se expresa afirmando que la velocidad que imprimen los voceros en el trabajo parlamentario tiene un efecto similar al que Bernoulli describe en su teorema

de la aerodinámica. Es decir, con cuanta mayor velocidad se decida el tratamiento de las materias programadas en los órganos parlamentarios menor será la capacidad de presión contra la disposición para acordar los temas pendientes de aprobación. Este teorema tiene como correlato que la menor velocidad en el tratamiento de las materias programadas genera mayor presión contra la disposición de acordar los temas programados.

Si la densidad de la representación se mantiene uniforme la presión generada por quienes imprimen una dinámica de velocidad reduce la capacidad de reacción en quienes están a la expectativa y sin iniciativa. Es decir, la presión dinámica tiende a anular la presión estática. Si la representación nacional acude a las sesiones con una vocación pasiva hacia la inercia los líderes acumulan posibilidades de conseguir los resultados que se fijan como objetivo. Si la densidad de la representación no es uniforme el producto final de la velocidad impresa varía en función de la resistencia que la población asistente imprima en la dinámica de los líderes de la agenda.

La regla anotada describe formas de manipulación en la operación del Congreso que funciona aún cuando quienes dominan la agenda no tengan consciencia de su existencia. Pero en la medida en que exista consciencia de esta tendencia la calidad del cumplimiento de esta ley puede variar, porque así puede contrarrestarse la presión dinámica de los líderes disminuyendo su capacidad de aumentar la velocidad en el tratamiento de las materias pendientes en la programación.

Si bien la aerodinámica es una disciplina asociada a objetos físicos y cabría dudar de su aplicación a objetos de naturaleza no precisamente aérea ni gaseosa, la proyección sobre la dinámica de los debates parlamentarios puede resultar útil para comprender por qué ocurre que los líderes tienen la tendencia a movilizar o impulsar a los grupos hacia la acción, y por qué ocurre también que tienen éxito cuando la presión estática o la tendencia a la inercia en las masas es mínima o inexistente en comparación con la presión dinámica de quienes tienen el acelerador bajo control.

Para que la democracia se instale a partir de un tratamiento responsable de la agenda estatal, es necesario que los congresistas aumenten su capacidad de contradicción crítica y de pensamiento, de forma que la dirección que se imprima a los temas sobre los que debaten y toman decisiones no resulte de una dinámica en la que la inercia de la masa potencie la producción de resultados que promueven unos pocos al amparo de la indecisión o abulia de los muchos. Sin el incremento de esa capacidad aumentan las posibilidades autocráticas de la Junta de Portavoces y disminuye la calidad representativa de la democracia. El equilibrio y la diferencia deben marcarla quienes ejercen control sobre la corrección de los usos de la instancia en la que los voceros actúan por cuenta de los representantes y de su propio grupo de parlamentario.

La Junta de Portavoces y órganos afines

Con estos antecedentes es útil contrastar el perfil y papel de este órgano con otros de similar finalidad en la organización parlamentaria peruana, a fin de establecer sus diferencias y aclarar los beneficios que cada uno representa, así como la reforma que cabría realizarse para optimizar el cumplimiento de los objetivos o acercar el parlamento al logro de su misión.

Los dos órganos cuya similitud cabe advertir en el régimen parlamentario peruano son el Consejo Directivo, y la Mesa Directiva. La Junta de Portavoces forma parte, en efecto, del grupo de órganos de la organización parlamentaria peruana que tiene en común con ellos la finalidad de organizar los debates y los temas objeto de consulta o votación. Cada uno en distinto nivel, pero los tres cuentan con algún nivel de participación.

La Mesa Directiva es un órgano eminentemente directivo, al que le corresponden atribuciones eminentemente administrativas. La gravitación que tiene respecto de la formulación de la agenda parlamentaria es menor. Sin embargo, para efectos de la aplicación del Reglamento en relación con el Estatuto Parlamentario su incidencia es relativa o comparativamente alta (aunque no es una atribución, por cierto, excluyente de la que corresponde a otras instancias).

La Junta de Portavoces no tiene atribuciones administrativas. Por eso difiere de la Mesa Directiva. Pero, en tanto la Mesa Directiva, cuyos integrantes son miembros natos de la Junta de Portavoces, está a cargo de la conducción de los debates, puede ser la instancia que convoca a la Junta de Portavoces a efecto de que se coordine la programación o pormenores en la organización de los debates o votaciones. La Mesa Directiva puede valerse de la Junta de Portavoces para darle mayor fluidez a los procesos pendientes de debate y votación. A su vez los acuerdos de la Junta de Portavoces le permiten a la Mesa Directiva conducir debates y votaciones con un margen de respaldo basado en la confluencia de opiniones favorables de las agrupaciones parlamentarias. Por lo tanto, la convocatoria a la Junta de Portavoces y la ejecución de los acuerdos de ésta son modalidades de operación en que se complementan una y otra.

Mayor dificultad reviste el examen de la similitud y diferencias respecto del Consejo Directivo. Éste es un órgano de coordinación con competencias fundamentalmente consultivas. Sin embargo, el Consejo Directivo tiene un espectro de competencias formales mayor, y además tiene la capacidad de tomar algunas decisiones relativas al procesamiento de las materias que están pendientes de tratamiento por el Pleno o por la Comisión Permanente.

Tanto la Junta de Portavoces como el Consejo Directivo son una modalidad de integración y concertación de la pluralidad de las fuerzas políticas, con el propósito de favorecer el proceso de organización de los insumos toma de decisiones corporativas. La fraternidad entre voceros y miembros del Congreso se articula gracias a la buena voluntad y disposición con la que se negocian las alternativas procesales y deliberativas de acción colectiva. Las perspectivas, visiones, opiniones, valores e intereses de todas las agrupaciones parlamentarias se exponen en la Junta de Portavoces y en el Consejo Directivo, alrededor de una voluntad común de enfoque.

Pero más allá de las coincidencias también es cierto que existen diferencias. Uno y otro órgano comparten un mismo fin, pero el funcionamiento del Consejo Directivo resulta en la práctica ineficiente para tomar decisiones rápidas. De ahí que la Junta de Portavoces sea el medio y mecanismo preferido para tramitar las urgencias, mientras que el Consejo Directivo configura la opción organizacionalmente formal para procesar la problemática y materias pendientes.

La Junta de Portavoces no nació al mismo tiempo que el Consejo Directivo en el Reglamento del Congreso. Su creación se produce seis años después, como consecuencia de que se reconociera que el Consejo Directivo era un órgano comparativamente lento y más rígido en su funcionamiento. La Junta de Portavoces se reconoce sólo luego que se comprueba que el Consejo Directivo carecía de la flexibilidad suficiente en su convocatoria y en los procesos de acuerdo que debían desarrollarse en su seno.

La ineficacia o insuficiente operatividad del Consejo Directivo generó la creación de la Junta de Portavoces. Se quiso contar y valerse de una instancia capaz de tomar decisiones prontas para eliminar cuellos de botella, y para responder con reflejos rápidos respecto de situaciones emergentes no programadas ni posibles de anticipar. Es debido a la subsistencia de las mismas razones que subsiste y mantiene la convivencia.

Sin embargo, las ventajas que imprime la Junta de Portavoces en la dinámica parlamentaria representan algún tipo de costo y ocasiona también el descuido de otras dimensiones y valores en el ejercicio de la función representativa a cargo de los congresistas en particular y en la misión política de la institución parlamentaria en general. De modo similar la coexistencia de la Junta de Portavoces y del Consejo Directivo es un síntoma de hábitos y de una dinámica o cultura corporativa que parece reflejar dificultades técnicas para resolver problemas típicamente organizacionales.

De modo similar al que se constata cuando se crean mecánicamente Ministerios o agencias estatales ante la aparición de tipos de problemas cuya emergencia no tiene precedente, antes de identificar correctamente la situación para enfrentarla de

modo integral, funcional o sistemático con la estructura orgánica del Estado, los defectos de diagnóstico en la etiología de la gestión en el Congreso peruano también ocasionaron la duplicidad o superposición entre el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces.

En vez de corregir aspectos como la composición del Consejo Directivo, en cuyo seno se integran de modo proporcional voceros de todas las agrupaciones o bancadas, se aislaron unas pocas atribuciones específicas como pretexto para justificar la creación de la Junta de Portavoces, aunque usándola para fines adicionales a los que la regla predefine. Si es cierto que los voceros constituidos en un órgano parlamentario pueden facilitar la agilización de los trámites, esa misma opción puede cumplirla regularmente el Consejo Directivo sin tener que crear un órgano *ad hoc* adicional. En este caso todo se resolvería como formas o estilos de uso de ese órgano parlamentario. Las mismas competencias adicionales que se reconoce a la Junta de Portavoces en el Artículo 31-A son susceptibles de asignársele al Consejo Directivo.

La principal condición que debe evitarse es que, sea como quiera que se prefiera denominar a este espacio de consulta o concertación para el fortalecimiento u optimización del trabajo parlamentario, se minimicen los excesos de informalidad en la práctica de su funcionamiento, y el abuso en un uso discrecional para eximir al Pleno de las competencias que le son naturales. La informalidad también disminuye la transparencia y reduce la posibilidad de asegurar el gobierno representativo de acuerdo con la voluntad popular.

En buena cuenta la prodigalidad en el recurso a la Junta de Portavoces puede convertirse en un peligro, debido al peso excesivo que tiende a asumir el grupo de voceros de los grupos parlamentarios. Ese peligro es más grave habida cuenta que los grupos no son precisamente formas organizacionales cohesionadas y disciplinadas, y por lo tanto sus voceros pueden no ser lo suficientemente representativos de sus grupos porque carecen de prácticas, hábitos o procesos formales y transparentes de discusión interna para adoptar posiciones grupales.

El individualismo parlamentario, que resulta de la magnificación de los poderes de los voceros, en un contexto de insuficiente cohesión intragrupal a la vez que de fragmentación del sistema de partidos, puede incidir negativamente en la obtención de propuestas suficientemente plurales, porque cabe que se trate de alternativas adoptadas según el criterio personal de los voceros antes que posiciones resultantes de opciones deliberadas y consensuadas según la pluralidad de criterios compartidos al interior de cada uno de los grupos. Descuidar el impacto de este tipo de factores, recurriendo a mecanismos de simplificación de los procesos parlamentarios que han sido desarrollados con sistemas parlamentarios cuyas bases son más estructuradas y racionales, no sólo puede no solucionar problemas de agenda sino que es susceptible

que genere efectos imprevistos al importar alternativas de organización pensadas en culturas con prácticas o arreglos políticos diversos a los que existen en el Perú.

Vista en perspectiva la situación comparativa es apreciable la diferencia entre la Mesa Directiva y la Junta de Portavoces. En un momento de la historia parlamentaria nacional cuando el único órgano se denominaba Comisión Directiva o Junta Directiva no había distinción alguno. Con los perfiles actuales, según los cuales las funciones específicas y prioritarias de la Mesa Directiva son la conducción del debate y la administración del Congreso, sí existen diferencias. De ahí la posibilidad de mantener la diversidad orgánica.

El caso en relación con el Consejo Directivo es de otra naturaleza, porque el rasgo más importante de la Junta de Portavoces, en razón del cual se crea paralelamente al Consejo Directivo, es la mayor celeridad que imprime a casos en los que es preciso alterar la programación acordada en Consejo Directivo. Es la mayor parsimonia del Consejo Directivo la que justificó la aparición de la Junta de Portavoces. Por ello también se adelgazó su diseño estableciendo como regla básica que cada grupo designa sólo a uno de sus voceros representativos ante la Junta de Portavoces, cada uno de los cuales dispone del voto ponderado delegado de su agrupación, en vez de recurrir a la regla de la representación proporcional y al sistema de votación según los asistentes a la sesión de Consejo Directivo (cada portavoz un voto).

Probablemente la alternativa óptima sea la supresión de la dualidad existente de manera que uno sólo de los órganos asuma las funciones que actualmente tienen ambos, pero con un mecanismo de convocatoria y de votación más expeditivo (la ponderación del voto). Para que ello ocurra es necesario y conveniente, sin embargo, que los grupos parlamentarios optimicen su cohesión y disciplina interna de forma que actúen con mayor nivel de representatividad a través de sus voceros. De lo contrario cabe que la bicefalia entorpezca y conduzca a la progresiva desaparición del menos capaz para la finalidad por la que se lo diseñó y creó.

Las competencias básicas de la Junta de Portavoces

Las tareas principales que cumple la Junta de Portavoces, complementarias de las fijadas a cargo del Consejo Directivo, son las siguientes según lo indica el Artículo 31-A del Reglamento del Congreso:

En relación con el **cuadro de comisiones**: la Junta de Portavoces tiene a su cargo la elaboración del cuadro de comisiones. Dicha elaboración se prepara en sede de Junta de Portavoces, de manera que se apruebe primero por el Consejo Directivo y con carácter final y definitivo por el Pleno. Esta es una actividad anual, que realizan los voceros como paso previo al proceso de afinamiento que luego realiza el Consejo

Directivo. Sin embargo, la doble instancia preparatoria deja notar que en ambos casos se recurre a instancias de coordinación y de concertación, puesto que los voceros de los grupos en uno y otro órgano son los mismos, salvo por la mayor presencia de portavoces en el Consejo Directivo. Este hecho es indicativo de los insuficientes niveles de cohesión en los grupos parlamentarios, puesto que si ellos fueran sólidos no se precisaría que el Consejo Directivo ratificara o diera firmeza a lo que fue antes bien consensuado en la Junta de Portavoces.

En relación con la **dispensa de Comisiones y de prepublicación**: la Constitución incluye una regla según la cual todo proyecto antes de su debate y aprobación por el Pleno debe ser estudiado y consensuado por las Comisiones. Es una forma de favorecer el fortalecimiento de la responsabilidad legislativa de la función representativa. Se asume que la ley debe sustentarse razonablemente, para lo cual los congresistas deben encargarse en las Comisiones de acopiar información, argumentos y datos de la realidad, tanto como de los insumos reflexivos y técnicos que los especialistas pudieran proveer para definir cuál es la mejor alternativa política frente a problemas sociales invocados para una opción legislativa. Por eso la regla es que las Comisiones deben emitir un dictamen, y que el dictamen y los proyectos sobre los que éste recaen sean prepublicados de manera que así se conozca qué será debatido en el Pleno. Si esa es la regla su exoneración debe producirse sólo por razones extraordinarias.

En caso se planteara el pedido de exoneración ante la Junta de Portavoces, el inciso 2 del Artículo 31-A, la regla general, indica que para aprobarla debe concurrir el voto de tres quintos de los congresistas representados en la Junta de Portavoces. Ello significa que la dispensa de Comisiones o de prepublicación requiere el voto representativo de 78 congresistas. Si cada vocero es portavoz o delegado del número de congresistas de sus respectivas agrupaciones, la suma de los votos debe alcanzar por lo menos 78 votos.

Pero si se trata de un proyecto enviado con carácter urgente por el Poder Ejecutivo, la mayoría requerida es menor. Indica el citado inciso que la dispensa es aprobada por la Junta de Portavoces con el voto de la mayoría del número legal de los congresistas representados por sus voceros. Por lo tanto, para dispensar de Comisiones o de prepublicación los proyectos urgentes del Poder Ejecutivo se necesitan 66 votos expresados a través de los voceros delegados de las agrupaciones parlamentarias (si 130 es el número legal, la mayoría debe ser un número de votos superior a la mitad).

En relación con la **ampliación de la agenda y priorización del debate**: la Junta de Portavoces tiene la atribución de establecer qué materias distintas a las programadas pueden ser parte de la agenda de una sesión, y también puede acordar qué tema debe adelantarse en el debate respecto de los que hubieran sido programados. Para

que estas atribuciones se hagan efectivas, sin embargo, requiere constatarse el voto de la mayoría del número legal de votos representados en la Junta de Portavoces (66 votos o más).

Los dos últimos aspectos exigen el planteamiento de una cuestión de dudoso trámite, porque el Artículo 53 del Reglamento, relativo al desarrollo de las sesiones ordinarias de conformidad con la agenda de aquéllas, dice que *en el curso del debate, puede modificarse la agenda por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente un mínimo de tres quintos de los miembros de Congreso*. El supuesto principal es que se trate de una modificación de la agenda durante una sesión (aunque el Reglamento dice *en el curso del debate*). Luego se advierte que el Artículo 53 se refiere a una *modificación* de la agenda, en tanto que el Artículo 31-A se refiere a una *ampliación* de la agenda. Las modificaciones pueden consistir en una reducción de la agenda, la sustitución de un tema por otro, la agregación de más temas a la agenda, o incluso cabe la hipótesis de la anteposición de un tema respecto de otros previamente programados en la agenda. Las modificaciones, por lo tanto, son una categoría que comprende la ampliación además de otras situaciones.

En vista de la ambigüedad debe absolverse la interrogante respecto a la existencia de dos disposiciones que aparentemente ordenan mayorías diferentes para un mismo tipo de situación ¿Debe aplicarse la mayoría de los tres quintos que prescribe el Artículo 53, o la mayoría absoluta del número legal que establece el Artículo 31-A? Si la regla es que debe asumirse que toda regla tiene sentido y ninguna contradice a otras que se encuentran en el mismo cuerpo normativo, debiera colegirse que el Artículo 53 se refiere a casos en los que la ampliación se requiere mientras el Pleno se encuentra en sesiones y se opta por solicitar que sea la Junta de Portavoces y no el Pleno el que decida respecto de la ampliación. Ello explicaría por qué se opta por solicitar casos de ampliación de la agenda mediante la dispensa de Comisión y de prepublicación directamente al Pleno, sin recurrir a esos efectos a la Junta de Portavoces.

Es en este contexto que si se requiriera la ampliación de la agenda la pregunta decisiva debiera ser si es que el pedido se realiza mientras que el Pleno está en sesiones o no. Si está sesionando la Junta de Portavoces puede ampliarla contando para esos fines con la mayoría de dos tercios (78 votos). Si se solicita directamente al Pleno se observan las reglas generales para tomar acuerdos (mayoría simple). Pero si el Pleno no está en sesiones, y por lo tanto no hay debate en el Pleno, la Junta de Portavoces puede ampliar la agenda bastando para ello con la mayoría del número legal de congresistas (66 votos). La Junta de Portavoces no podría realizar cualquiera otra modificación en la agenda que no consistiera en una ampliación de su contenido, o en la dispensa de Comisiones o prepublicación con la mayoría

menor, que son 66 votos, puesto que los casos de modificación distintos a esos supuestos exigiría la mayoría de dos tercios (salvo, naturalmente, el requerimiento se planteara directamente al Pleno).

18. Los grupos parlamentarios

¿Qué son los grupos parlamentarios? Según unos, son órganos del parlamento. Otros dicen que son más bien órganos de las agrupaciones políticas, esto es, de los partidos. Y un tercer grupo dice que no son ni lo uno ni lo otro, sino asociaciones distintas de los partidos a los que pertenecen sus miembros, que cumplen funciones públicas en los procesos institucionales del parlamento, a las que en algunos casos se les reconoce personería ante el Congreso.

La naturaleza de los grupos parlamentarios es relevante y tiene efectos prácticos en particular en relación con la titularidad de funciones, atribuciones o recursos que se les reconoce para operar o para realizar actos parlamentarios en el Congreso. La tendencia en la historia parlamentaria peruana es a reconocer gradualmente la mayor gravitación de los grupos parlamentarios en los procesos, manteniendo espacios significativos para la acción individual de los congresistas.

El discurso común entre quienes abogan por la conveniencia de darle reconocimiento a los grupos parlamentarios como instancias de organización en el Congreso, suele argumentar que es un incentivo para que los congresistas actúen con niveles agregados de coordinación en unidades comunes de pensamiento y de posicionamiento que atraviesen un número mínimo de individuos. Ese discurso, que concibe el reconocimiento de los grupos como un incentivo organizacional, encubre en su reverso otra mirada, que es la que al crear el reconocimiento de los grupos parlamentarios paralela y simultáneamente castiga a quienes optan por una concepción menos corporativa del desempeño de la función representativa y corroboran las ventajas del carácter individual del mandato popular.

La idea de establecer una instancia de organización al interior del Congreso como lo son los grupos parlamentarios, está fuertemente vinculada a la decisión de fortalecer los partidos políticos como forma de intermediación y ordenamiento de la voluntad popular. Se asume que su reconocimiento genera un pie forzado para el ejercicio de algunas atribuciones constitucionales de los representantes. Plantear la obligación de organizar las labores representativas mediante un paso cuya omisión limita o disminuye posibilidades de acción o de acceso a algunas facultades en la organización es una forma de condicionar y estructurar la voluntad o deseo del representante. Los grupos parlamentarios se conciben, en este sentido, con carácter interdictor, en la medida que encarrila los procesos por su intermedio.

La dimensión positiva de su existencia normativa se basa en la presunción de que es mejor contar con unidades mayores de organización que la atomización individual de representantes. Se presume que prescindir de estas instancias de intermediación disipa y desvertebra la producción de resultados institucionales. Por ello se plantea como una forma de minimizar la fragmentación y también las tendencias naturalmente centrífugas del individualismo con el que operan los despachos congresales.

El aspecto débil de esta propuesta organizacional consiste en el carácter hipotético de la fuerza de los preceptos normativos para atenuar las conductas y la voluntad de actores que no comparten los mismos niveles de intensidad de los principios o modos preferentes de acción que se pretende conseguir. Cuando los partidos políticos no tienen otra naturaleza que la de clubes o asociaciones con fines electorales, parece artificioso forzar la acción política por medio del condicionamiento o el castigo de disminución o privación de atributos. La ausencia de compromiso con el partido político no logra reemplazarse de modo eficaz mediante una lógica encubiertamente punitiva.

De alguna manera cabe aseverar que la pérdida de gravitación de los partidos en el proceso de formación de opiniones o posicionamiento político se ha agudizado en el Perú, además del efecto que decide el gamonalismo electorero de dirigentes no preparados para gobernar, con el discurso y la política antipartido de los dos últimos períodos de gobiernos autoritarios. El gobierno militar de 1968, y el gobierno del fujimorismo de 1992, favorecieron la disolución de la organización política a través de los partidos.

Pero a ello se suma, en primer lugar, el impacto que ha causado a nivel global la ruptura de la ideologización del discurso político que formó parte del siglo XX, que estableció el continuo bipolar entre izquierdas y derechas según las lógicas de la democracia y economía capitalista de Estados Unidos y Europa Occidental, o la democracia y economía comunista de la Unión Soviética y Europa Oriental.

En segundo lugar se suma también el impresionante ascenso de la industria mediática, que desplaza los foros de formación de opinión en que se constituyeron las bases de los partidos políticos, sus escuelas de doctrina y estrategia, para destituirlos con métodos de formación de opinión política que se generan en los sets de televisión o en los gabinetes de la prensa.

En tercer lugar agrega en la reducción del impacto de los partidos el progresivo ascenso de las empresas encuestadoras de opinión, cuyo objetivo es procesar percepciones antes que conocimiento efectivo sobre temas que atraviesan el espectro del saber, según las cuales se llega a discutir tanto el valor de políticas públicas como el honor y méritos de las personas, independientemente del mérito que las percepciones tengan

en los hechos sobre los cuales se mide la tendencia de las opiniones tomadas. Con ellas, y con la colaboración si no, además, complicidad de la industria mediática, se ha pasado de la hegemonía del gabinete al gobierno demoscópico de la sociedad.

Por último, en cuarto lugar, abona en el deterioro de la capacidad, valor político e impacto social de los partidos políticos, el masivo desarrollo de las tecnologías de la información que exige la mayor visibilización y transparencia en el gobierno y en las cabezas de los poderes representativos. El motor de los buscadores o navegadores gestiona información según el requerimiento de cada cibernauta, y de este modo el proceso de contraste entre hechos y discursos anula la clásica retórica de los partidos a los que la versión ideologizada de la vida y del poder les llega a quedar expresa y significativamente corta.

Factores endógenos y exógenos, vernaculares e idiosincrásicos, o importados de la globalidad, definen y cuestionan hoy el tipo efectivo de gravitación que pueden llegar a tener en el Perú los partidos políticos como formas de creación de tendencias y opiniones públicas. Su poder hoy carece de fuerza propia. Si antes contaban con una visión del futuro hoy las visiones las imponen fuentes ajenas a ellos, los que no alcanzan a integrar en un discurso de impacto nacional que llegue a convencer. El liderazgo partidario se perdió. Sus militantes son hoy sólo peones de una dinámica perversa útil más para llegar al poder mediante el voto en los sufragios que para estructurar las tendencias sociales y el gobierno del país. Más efectivas son las discusiones en los sets de televisión o de la radio que las discusiones reservadas en el buró de los dirigentes de un partido. Por ello no resulta muy difícil deducir que, en un país en el que, en medio de tanta dificultad y circunstancias adversas, los partidos no se han consolidado como instancias de organización y que, por lo contrario, no llegaron a superar la precariedad de competencias de conducción de sus líderes, se hayan reducido sino a poco más que a organizaciones vacías o a estructuras de papel. Si los partidos son la base de los grupos parlamentarios, ¿hay mucho más que pueda conseguirse mediante artificios para que los grupos parlamentarios sean más que lo que sus fuentes pueden ser?

Por la fragilidad inherente de las organizaciones partidarias en el Perú la pretensión de fortalecerlos mediante ingeniosas fórmulas organizacionales que se importan y que no consiguen transplantarse efectivamente de Europa, no pasa de un gesto de ingenuidad o de buena voluntad, carente de realismo. Cuando se pierde de vista la naturaleza y la cultura inherente de la sociedad en la que se plasma una norma importada, el efecto que suele crearse es que los actores se adaptan a la norma sin que ésta consiga el objetivo buscado. Salvo que cambiaran las débiles condiciones de las organizaciones partidarias en el Perú, quienes aspiren a exigir la aplicación rigurosa de la normativa de los grupos parlamentarios probablemente perderán

contra la lógica más fuerte de la fragmentación o atomización natural con que el individualismo narcisista de los actores corroe el Estado, la sociedad y, por lo tanto, las instituciones.

Más allá de las posiciones punitivas o permisivas respecto de la formalización de las agrupaciones parlamentarias, el hecho inconfundible e inaplazable es que el Reglamento del Congreso ha optado por darle carácter prescriptivo en su texto. El sentido del grupo parlamentario es contar con unidades de formación de la voluntad del parlamento, que aseguren la concertación alrededor de líneas comunes de acción política ante los demás órganos del Congreso, en especial el Pleno, los órganos directivos o de concertación y las Comisiones. Su propósito es evitar la atomización y el tratamiento desproporcionalmente ventajoso a las tendencias más pequeñas del parlamento. Permite canalizar y organizar la voluntad de la representación nacional, a través de fracciones mínimas de congresistas unidos por planteamientos e ideas, si no comunes en su integridad, por lo menos significativamente afines.

La inclusión de una forma organizativa interna, distinta a los órganos propiamente institucionales subalternos y jerárquicamente dependientes del Pleno, obedece, en primer lugar, a la finalidad de formalizar y registrar de modo expreso la presencia de los partidos políticos como instancias de intermediación que producen el proceso de formación de la voluntad institucional en la estructura organizacional. Y en segundo lugar, obedece a la finalidad de limitar o reducir las posibilidades de fragmentación organizacional mediante la proscripción y el desincentivo de formas malignas o perniciosas de transfuguismo.

Exigir que los partidos o alianzas entre agrupaciones o movimientos se constituyan e inscriban en el registro de grupos parlamentarios permite identificar los bloques o unidades mínimas de negociación y concertación. Se presume que la existencia de grupos parlamentarios ordena la diversidad de temperamentos u opiniones sobre los innumerables tópicos que exigen decisiones colectivas, mediante el proceso interno de definición de la posición colectiva que luego un vocero o portavoz expresará por cuenta o en nombre de todo el grupo. Obviamente forzar a que el vocero exprese la posición del colectivo es una modalidad organizacionalmente muy útil e invalorable, porque de ese modo la discusión entre voceros o portavoces simplifica las alternativas de discusión alrededor de temas prioritarios, centrales o críticos para todos los actores.

Pero la segunda finalidad es limitar expresiones dañinas de fragmentación que se manifiestan a través del transfuguismo. Esas formas dañinas son de las que se valen quienes disienten y disiden de los partidos, o alianzas, por una razón de cálculo o conveniencia, generalmente de índole clientelista, rentista u oportunista, que

puede tener en casos graves incluso una motivación ilícita o reñida contra las reglas de la decencia o ética parlamentaria basada en la mera maximización del interés privado de uno o más representantes.

No son una forma nociva de transfuguismo, contrariamente, los casos de disidencia basados en discrepancias por razones de principios políticos o de lealtad al ideario en razón de los cuales se definió la membresía, pertenencia, participación, adhesión o alianza en una agrupación política. Las diferencias basadas en discrepancias sobre concepciones, visiones o perspectivas que culminan en la división al interior de un mismo partido, donde está ausente el cálculo, la ventaja, la prebenda o beneficios prácticos, no tienen una dimensión utilitaria y, en ese supuesto, no constituyen una forma de transfuguismo dañoso o nocivo.

La lógica o racionalidad del reconocimiento de los grupos parlamentarios como instancias de agrupación por ello no es congelar estáticamente la fotografía de la llegada al Congreso luego del proceso electoral, porque se admite que las relaciones cambien en el tiempo según desarrollos propios de la visión, valores o intereses de los actores políticos. De ahí que la regulación del estatuto de los grupos parlamentarios prevea circunstancias organizacionalmente flexibles que toleran el reacomodo de agrupaciones y de alianzas representadas en el Congreso, tomando en consideración condiciones o requisitos esenciales basados en el principio de que los grupos son instancias colectivas de consolidación de posiciones basadas en visiones compartidas sobre diversos y relevantes aspectos de la problemática nacional o estatal.

Aunque la constitución de grupos parlamentarios es una necesidad organizacional de los parlamentos contemporáneos, los reglamentos cuidan que la administración del trabajo parlamentario no perjudique, sin embargo, el papel que individualmente está llamado a cumplir cada congresista. Debe por ello preverse mecanismos que no extingan la contribución, crítica y participación de los congresistas concebidos individualmente. En el éxito de este equilibrio queda también la seguridad que la población sea justamente representada, y el derecho de cada congresista de expresar la fracción de la voluntad popular que el pueblo le encomienda.

Son tres las características centrales de los grupos parlamentarios: 1) que su existencia es temporal (duran como máximo lo que dura un período parlamentario); 2) que deben integrarse con un número mínimo de parlamentarios (generalmente se exige, cuando menos, el cinco o el diez por ciento del número legal de miembros de la Cámara); y 3) un requisito ideológico o finalidad mancomunadamente compartida que puede fijar el Congreso, según que opte por prohibir la vinculación de sus integrantes con un partido (como en el caso de Suiza); permitir la agrupación alrededor de una afinidad política partidaria (como en Francia); o exigir la pertenencia a un partido como condición para formarlo (como en Alemania, Austria y Holanda).

En previsión para los casos de fracciones parlamentarias que no alcanzan el número mínimo, algunos reglamentos permiten la agrupación en los denominados Grupos Mixtos, compuestos por congresistas procedentes de diferentes tendencias u opciones políticas.

De acuerdo al Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, los grupos parlamentarios son definidos como un conjunto de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines, y para conformarse como tales se requiere la asociación de no menos de seis congresistas (que equivalía al 5% del número legal de congresistas, hasta la modificación constitucional que elevó el número legal a 130 congresistas) e inscribirse en la Oficialía Mayor.

No obstante la modificación constitucional que aumentó el número de congresistas de 120 a 130, dicha modificación no fue acompañada con la reforma del Reglamento del Congreso, en razón de lo cual, a pesar de haberse elevado el número de congresistas, se mantiene el requisito de seis miembros para constituir un grupo parlamentario. Precisamente al amparo de esta situación fue que se constituyó en el período 2011-2016 la bancada *Concertación Parlamentaria*, integrada por congresistas del partido aprista Luciana León Romero, Mauricio Mulder, Javier Velásquez Quesquén, y Elías Rodríguez Zavaleta, además de Carlos Bruce Montes de Oca (que renunció a *Perú Posible*) y Renzo Reggiardo de *Cambio 90* (anteriormente miembro del grupo fujimorista). La lógica habría requerido que no se señalara un número fijo para constituir grupo, y que se exigiera un porcentaje sobre el número total de miembros del Congreso, pero se optó por mantener el número en vez de sujetar el mínimo a la relación con el número legal.

Cada grupo parlamentario elige un vocero o portavoz titular o más y un suplente según corresponda a su proporcionalidad y el órgano del que se sea miembro, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También proponen a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las Comisiones.

Faltó prever la conformación del grupo mixto que agrupe a aquellos congresistas que no alcanzan a constituir un grupo alrededor de alguna afinidad de carácter ideológico, regional, profesional, etc. Por el contrario, en ausencia de una categoría general que incluya a todos quienes no cuentan con número para pertenecer o adherirse a un grupo parlamentario la experiencia ha mostrado que incluso quienes no alcanzan número se agrupan en unidades que no llegan a ser reconocidas como grupo parlamentario y, por lo tanto, tampoco cuentan con las atribuciones propias de éstos.

Con el propósito de orientar el sentido hacia el que se considera más valioso el papel de los grupos parlamentarios el Reglamento del Congreso ha establecido una condición o requisito para perfilar el carácter intermediador que se les atribuye a

los partidos políticos en la representación de la colectividad, y en la consolidación de identidades o bloques que organicen tendencias centrales sobre temas clave de la vida política nacional. Con este propósito, la norma reglamentaria tiene la finalidad de favorecer la conservación de las opciones según cuyos programas u opciones políticas los partidos o agrupaciones postularon y persuadieron a la población para que los favorezca en las elecciones parlamentarias con su voto.

El texto reglamentario, por esta razón, establece un requisito de naturaleza especial. Los grupos parlamentarios, según el Reglamento, reflejan y son la continuidad de los partidos o alianzas con los que se obtuvo la representación por el voto popular.

Si los partidos o alianzas que postulan en las elecciones no alcanzan a pasar la valla que el Reglamento fija en seis (6) congresistas se desconoce el carácter corporativo de ese partido o alianza y se les atribuye la condición de *grupo parlamentario especial*, el mismo que tiene un carácter comparativamente disminuido porque su existencia rige únicamente en relación con las exigencias que el Reglamento establece para la presentación de proyectos de ley, y los priva, en consecuencia, de otras importantes atribuciones o facultades como lo son la participación en los órganos coordinadores, auxiliares y subsidiarios del Pleno. Una de las más importantes consecuencias de no tener el carácter de grupo parlamentario, por lo tanto, es la minusvalía para definir la pertenencia a Comisiones, para acceder a la distribución proporcional de las directivas de las Comisiones, o para contar con mejor proporción del tiempo en los debates del Pleno.

Teniendo presente esta finalidad que aspira al fortalecimiento y consolidación de la organización e institucionalización de la voluntad política ante el Estado, a partir de la reforma que aprueba el Congreso del período 2001-2006, a finales de su mandato, del 21 de julio del 2006, el texto actual del Reglamento plantea una excepción para la conformación de los grupos parlamentarios. Esa excepción es que, no obstante ocurrir que las agrupaciones representadas en el Congreso no alcancen el mínimo de seis miembros, y siempre que sus miembros no pertenezcan a un mismo partido, sí puedan conformar un grupo parlamentario si se juntan dos o más agrupaciones representadas en el Congreso.

El objeto de permitir excepcionalmente la conformación de un grupo parlamentario, a pesar de no alcanzar el mínimo de seis miembros, es facilitar, con cierto y razonable margen de flexibilidad, la existencia de unidades de formación de la voluntad corporativa o institucional del Congreso, a través de instancias constituidas de común acuerdo para acceder de modo plural a cuotas proporcionales de distribución y acceso a puestos directivos o a la membresía en un número equitativo de Comisiones o grupos de trabajo. El objetivo no es plantear un esquema organizacional ineficientemente rígido, sino reconocer la diversidad de alternativas de agrupación siempre que se cumplan mínimos seguros.

Pero para no perder de vista los objetivos buscados con el reconocimiento de los grupos parlamentarios debe entenderse con claridad cómo se regulan las excepciones a la norma general ¿Qué significa, por ejemplo, que sí cabe conformar e inscribir un grupo a pesar de no contar con seis miembros siempre que *se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso*? El supuesto es que las agrupaciones que puedan juntarse con la finalidad de cumplir con el requisito de número estén representadas como tales en el Congreso. Es decir que las preceda el reconocimiento de su carácter grupal y, además, que juntas alcancen los seis miembros o más. El requisito alternativo para la conformación de un grupo entonces es que la suma de miembros de las agrupaciones representadas que no alcanzan la barrera de seis miembros mediante la asociación llegue o supere dicho número

Pero la excepción contemplada a la regla general reconoce una graduación. A nivel general establece, como acaba de indicarse, que sí puede constituirse un grupo parlamentario cuando dos agrupaciones cualquiera que hubieran alcanzado representación en el Congreso, y que solas no llegan al mínimo de seis congresistas, se junten. No rige, en este caso, el requisito de mancomunidad o afinidad de ideas o de intereses, puesto que es suficiente que exista voluntad de agruparse entre bloques que no cumplen el requisito numérico primario para constituir grupo.

En un segundo grado la excepción se acentúa. La exigencia para conformar grupo a pesar de provenir de dos o más distintas agrupaciones representadas en el Congreso es que, según el texto del Reglamento, *en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los congresistas que pertenezcan a un mismo partido*. La naturaleza excepcional de la regla exige una lectura restrictiva e inflexible. Las excepciones no pueden entenderse en sentido amplio ni analógico, sino estricto. Por esta razón es de importancia crítica establecer si quienes de modo extraordinario tienen la voluntad de constituir un grupo parlamentario porque sus agrupaciones no alcanzan el número de seis integrantes, pertenecen a un mismo *partido* que ya está formalmente conformado como grupo parlamentario.

El criterio decisivo que recoge el Reglamento es que los congresistas que pertenecen, o son miembros un mismo *partido*, están impedidos de constituir un grupo parlamentario distinto al integrado originalmente por el partido con el que adquirieron representación ante el Congreso. Se prohíbe que de un mismo *partido* se genere más de un grupo parlamentario.

Es posible en consecuencia, según el Reglamento, que los congresistas que hubieran adquirido representación ante el Congreso en calidad de invitados, o como integrantes de algún movimiento que no tuviera inscripción en calidad de partido, no se encontraran bajo el supuesto de la prohibición, precisamente porque ésta se dirige de modo expreso y directo a la *pertenencia a un mismo partido*. Por lo tanto si no se pertenece a un *mismo* partido, porque no se adquiere representación

bajo la modalidad de la militancia o inscripción formal como miembro de un partido, o porque integrando una alianza ocurre que quien pretende conformar otro grupo parlamentario sí pertenece a un partido, pero no es el *mismo* partido que se inscribió original o anteriormente como grupo parlamentario, sí estaría habilitado para conformar otro grupo parlamentario.

Sin embargo, independientemente de la limitación establecida, la práctica del Congreso ha solido tolerar la conformación de grupos parlamentarios integrados por congresistas que adquieren representación como integrantes del mismo partido político. Ese fue el caso de la agrupación *Unión por el Perú* en el período 2006-2011, cuando se desmembró en dos ocasiones dando lugar a la constitución de un total de tres grupos parlamentarios, que fueron el grupo parlamentario nacionalista. Similar fue el caso en el mismo período de la agrupación *Unidad Nacional*, de la que se desmembró un grupo que creó el grupo *Bloque Unión Nacional*. En el período 2011-2016 el primer caso de conformación de un grupo parlamentario distinto a los originalmente constituidos, fue el del grupo *Acción Popular-Frente Amplio*, integrado por los congresistas integrantes del partido *Acción Popular* que fueran parte del grupo *Alianza Parlamentaria*, además de ex integrantes de *Gana Perú* y uno del grupo parlamentario fujimorista.

La práctica ha sido flexible en los hechos, pero a la vez ha razonado el criterio permisivo con el que ha aceptado los desmembramientos a partir del criterio evolutivo y legitimador en que se sustenta la libertad de asociación de los congresistas. Se ha preferido la opción permisiva que tiende a no impedir los desmembramientos ni la fragmentación, y por lo tanto, admitir la existencia de modos de eludir el castigo por la ausencia de lealtad, disciplina y cohesión partidaria. Resulta de esta manera que se reproducen en el Congreso los hábitos y la inexistencia de estructuras e identidad partidaria advertidos a nivel nacional entre los partidos políticos. El cerrojo que pretende ser la disciplina de los grupos parlamentarios en el Reglamento del Congreso termina inaplicándose por insuficiente convicción y adhesión con compromisos elementales, entre los propios actores que tienen un discurso a favor del fortalecimiento de la democracia a través de la intolerancia con la indisciplina partidaria. La inconsecuencia entre el discurso y la praxis le niega eficacia a la herramienta creada para mejorar la gestión política desde el parlamento.

19. Facultades de los grupos parlamentarios

¿Qué facultades tiene un grupo parlamentario? Las atribuciones de los grupos parlamentarios, pueden clasificarse en tres tipos. Las relacionadas con el aspecto *deliberativo* del parlamento, esto es, las actividades vinculadas al debate en el Pleno y

Comisiones y la formulación de iniciativas. Las *organizativas y directivas*, relacionadas con la capacidad de los grupos para planear, evaluar y orientar la conducción de las actividades del Pleno, así como la creación y nombramiento de Comisiones. Y las *administrativas*, que tienen que hacer con los servicios y recursos con que debe contar un grupo para cumplir con su función en el Congreso.

Entre las atribuciones *deliberativas*, las más importantes son:

- * participación en los debates: al grupo corresponde una cantidad proporcional de tiempo por debate, según la cantidad de congresistas que los integren. Quien interviene en nombre del grupo recibe el nombre de vocero del grupo;
- * calendarización del orden del día: los grupos reunidos en el Consejo Directivo o en la Junta de Portavoces pueden fijar qué asuntos del orden del día se ven en cada sesión, o planear los temas de las sucesivas sesiones;
- * fijación de la agenda: atendiendo a la proporción que cada grupo tiene en el parlamento, le corresponde una cantidad alícuota en la aprobación de las iniciativas que presenta;
- * fijación y distribución del tiempo de debate por iniciativa y por grupo: los grupos tienen derecho de fijar montos especiales de tiempo a utilizar por un asunto determinado, según su importancia y trascendencia, así como la proporción que corresponderá a cada uno de ellos; y,
- * entrega de Agenda y Acta: son documentos indispensables para seguir las sesiones, la primera, y para dejar constancia de lo efectivamente ocurrido y acordado, la segunda.
- * proponer la reforma del Reglamento: la reforma del Reglamento del Congreso ha sido considerada como una materia que requiere una proposición especialmente calificada para ser presentada. La idea es favorecer el máximo de estabilidad posible al principal instrumento normativo del Congreso.

Entre las atribuciones *organizativas o directivas*, las más destacables son:

- * proponer candidatos para la Mesa Directiva: a cada grupo corresponde proponerlos por lista;
- * integrar el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces: cada grupo elige a sus portavoces ante el Consejo o la Junta. El portavoz representa a todo

el grupo y canaliza las propuestas e intereses de sus integrantes. De esta manera se tiende a la mayor participación posible en las determinaciones colectivas del Congreso, y se busca el mayor número de ocasiones en las que el gobierno del Congreso se base antes en el consenso que en el voto de la mayoría;

- * presidir un número proporcional de Comisiones: en algunos parlamentos existe la costumbre de confiar la presidencia de comisiones específicas a los miembros de la oposición. En el *Bundestag* alemán, por ejemplo, se observa con toda fidelidad la tradición de que el presidente de la Comisión de Presupuesto sea el representante que designe el grupo parlamentario de la oposición con más escaños en la cámara. En nuestro país las presidencias son elegidas en el seno de cada comisión. Sin embargo existen acuerdos sobreentendidos al interior de cada grupo para distribuir equitativamente las presidencias entre mayoría y oposición.
- * proponer a los integrantes de las Comisiones: de esta forma el grupo puede asignar a sus miembros a una Comisión según la especialidad, méritos, habilidades personales, experiencia y capacidad de representación del punto de vista del grupo, que a cada quien corresponde o que cada miembro garantiza en nombre del grupo;
- * proponer el número y competencia de las Comisiones Ordinarias: el cuadro de Comisiones Ordinarias usualmente se designa con periodicidad anual. La revisión anual del número de las Comisiones corta y reduce la perspectiva a largo plazo de las políticas públicas que fija el Congreso, pero ha prevalecido este criterio, sin embargo, porque se asume que es necesario adecuar con la mayor flexibilidad posible los cuadros de Comisiones a las circunstancias cambiantes de la política parlamentaria, así como a la eficacia y los resultados demostrados por la distribución de competencias a cada Comisión; y,
- * nombramiento de Comisiones Investigadoras: los grupos tienen la potestad de discernir cuándo, por ser de interés público, debe nombrarse una Comisión de Investigación. El Pleno, sin embargo, es el órgano que determina si la propuesta procede o no.

La atribución *administrativa* más destacable es el derecho que les corresponde para contar con oficinas, recursos materiales y apoyo de personal de asesores profesionales, así como de técnicos y auxiliares de oficina. Los asesores de grupo o de bancada tienen la particularidad de atender y favorecer las posiciones integradas de todos

los miembros de un mismo bloque o fracción. De ello se deduce que cuanto mayor sea la voluntad política de los grupos parlamentarios de operar corporativamente se procure asesores con mejor nivel profesional o técnico. Inversamente, a menor disposición colectiva la calidad de los asesores tiende a ser de menor nivel.

20. Tipos, misión y competencias de las Comisiones

¿Qué son y qué hacen las Comisiones? Las Comisiones son grupos de congresistas a los que se encarga el estudio o investigación de una materia legible o de moralidad pública, o la representación del Congreso en ceremonias o protocolos. La finalidad principal de las Comisiones es abreviar los debates y facilitar las resoluciones del Pleno poniendo los asuntos expeditos para acordar o rechazar una propuesta que ellas formulan, o que se les remite para que recomienden qué procedimiento le corresponderá.

Las Comisiones son orgánica y funcionalmente unidades accesorias o auxiliares del Pleno o de la Comisión Permanente. Desarrollan actividades no autónoma sino heterónomamente del órgano jerárquico del que dependen. Su finalidad y las normas a las que se ciñen son los que son propias y definidas por el Pleno. Carecen de independencia, por lo tanto, para establecer un ordenamiento o prácticas a su solo o discrecional arbitrio.

Porque se integran pluralmente con los representantes de los distintos grupos parlamentarios los planteamientos en ellas escuchados se espera que sean lo más representativos de los puntos de vista del grupo al que se pertenece. Esto último significa que, para que los grupos actúen eficazmente, deben estar en condición de seleccionar quiénes de sus miembros mejor expresarán su punto de vista.

En parlamentos compuestos por numerosos congresistas las Comisiones son pequeñas asambleas. En otros, como el nuestro, son apenas comités en los que se ventilan las posiciones, la mayoría de veces individuales, de los congresistas. Si bien es cierto que la especialidad profesional, la experiencia y la habilidad personal de cada congresista es un valor en sí mismo, lo óptimo es combinar la capacidad de cada congresista, con la posición que cada uno de ellos tiene en su condición de vocero autorizado de su grupo.

Las Comisiones son un mecanismo organizacional que impide la atomización de la voluntad y de la gestión del parlamento. De ahí que sea decisivo el número de ellas y la competencia temática que se les asigna en el proceso de distribución de la carga de trabajo total de la organización parlamentaria. La diferencia entre uno y otro tipo de Comisión se produce según que estén incluidas o no en la nomenclatura

del Reglamento, a las que se llaman Comisiones Ordinarias, que tienen facultades legislativas y de control político (el Reglamento dice que tienen funciones *fiscalizadoras*).

Otro tipo de Comisiones son las Comisiones Investigadoras, y dentro de las que cumplen esta función también debe distinguirse a aquéllas que son designadas *ad hoc* a propósito de un caso o tema en especial, de la Comisión de Fiscalización que es una Comisión Ordinaria especializada en actos de fiscalización en general, y de las Comisiones Ordinarias a las que el Pleno les reconoce facultades expresas para realizar los apremios usualmente restringidos para la autoridad jurisdiccional.

Por último es posible identificar Comisiones a las que se engloba bajo el epígrafe de Comisiones Especiales. Estas pueden tener diversidad de objetivos. Pueden dedicarse a una finalidad legislativa específica, como podría serlo el estudio de una realidad determinada con el fin de proponer la adopción de soluciones o remedios, en particular de carácter legislativo. Esta última modalidad de Comisión Especial es a la que en otras experiencias se designa como Comisiones de Encuesta. Se considera asimismo parte de las Comisiones Especiales a las que se crean por razones protocolares (como las de anuncio y recibo del Presidente de la República antes de que dirija su Mensaje Anual del Congreso).

En el régimen parlamentario peruano las Comisiones duran según la previsión que sobre su existencia establecen o el Reglamento o el acuerdo que sobre el particular determine el Pleno del Congreso. Las Comisiones Ordinarias tienen previsión reglamentaria, y por ello se designan por la integridad de un período anual de sesiones. Las demás Comisiones duran cuanto lo disponga el acuerdo según la naturaleza de su encargo.

Una cuestión que suele generar confusión, perplejidad, si no incluso zozobra en las decisiones organizacionales, en particular durante los períodos de receso, es si las Comisiones pueden, o deben, sesionar cuando el Pleno no está en operación. El Reglamento del Congreso no señala si sesionan o no durante el receso. Sin embargo sí sesionan las Comisiones Investigadoras, la Comisión de Ética, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, y la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, y lo hacen por razones funcionales derivadas del mandato temporal de sus miembros. Si se las nombra por un período anual es inherente al mandato que éste sea efectivo durante el plazo recibido, independientemente de la operación o receso del Pleno cuya labor apoyan como órganos auxiliares.

Las Comisiones Investigadoras tienen un mandato que no depende del funcionamiento del Pleno sino del plazo que el Pleno les fija para que cumplan con su misión. La temporalidad de su funcionamiento (por naturaleza distinto al que

corresponde a Comisiones cuyo funcionamiento es permanente) es definido en el Reglamento del Congreso, el mismo que indica de modo expreso en el inciso k) del Artículo 88 que *no se suspenden las facultades, actividades y plazos de las Comisiones de Investigación durante el receso parlamentario*. La misma regla alcanza a las Comisiones Ordinarias a las que el Pleno les confiere potestades de Comisión Investigadora.

En el caso de la Comisión de Ética su actividad no se interrumpe porque, tratándose de un mandato de dos años, que no coincide con el año cronológico ni con el año legislativo, los casos pendientes sobre cuya materia es indispensable que expresen una opinión ante el Pleno empiezan y terminan en período distinto al 1 de enero o el 27 de julio y, en consecuencia, no pueden interrumpir su trabajo.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, tiene un mandato anual pero, de modo análogo al que se aplica para la Comisión de Ética, inicia y concluye sus funciones según la fecha en la que su composición fue acordada por el Pleno, lo cual no suele ocurrir el 1 de enero, el 27 de julio, ni aún en la misma ocasión en que anualmente se define el Cuadro de Comisiones, sino indistintamente de acuerdo a las prioridades que sobre esta materia utilicen el Consejo Directivo o la Mesa Directiva.

Y la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, que es propiamente no un órgano ligado al Pleno sino a la Comisión Permanente, también tiene un mandato anual, pero sus actividades son establecidas de acuerdo a los casos que se les remite sin que quepa interrumpir los plazos que corren para cada expediente bajo evaluación, audiencia, estudio o discusión. Por su vinculación estrecha y dependiente de la Comisión Permanente, que no entra en receso sino que por el contrario es aún más activa mientras el Pleno está en receso, la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales no puede dejar de sesionar mientras la Comisión Permanente tenga responsabilidades institucionales pendientes de trámite y cumplimiento.

Por su propia naturaleza las Comisiones Ordinarias son permanentes y por mandato reglamentario sí se crean en períodos definidos, y el mandato de los comisionados es de carácter y alcance anual, a excepción de la única Comisión Ordinaria, que es la Comisión de Inteligencia, cuyo plazo de designación es por la integridad del período constitucional (esto es, por cinco años).

Para efectos de las Comisiones Ordinarias la anualidad no concluye ni depende de la terminación de la primera o segunda legislaturas porque el mandato habilita a los miembros de la Comisión para no menos que el año legislativo respecto del cual se los nombra. Porque las Comisiones Ordinarias tienen un mandato anual, y mientras el Reglamento no prescriba una regla diversa, aquél no se agota con los períodos de funcionamiento del Pleno. De ahí que aún durante los períodos de receso ocurra

que las sesiones de las Comisiones se desarrollen de modo regular, tanto para el desempeño de funciones legislativas como de las de control o fiscalización.

Sólo en caso que las Comisiones hubieran clausurado su período de sesiones conjuntamente con el Pleno toda sesión que se realizara luego de la clausura tendría naturaleza extraordinaria. Si las Comisiones no clausuran sus sesiones y adoptan la práctica de continuar sesionando a pesar del receso, el tipo de sesiones que realizan los días que se fijó a inicios de la primera legislatura es ordinaria. Sólo tienen carácter extraordinario las sesiones que se realizan fuera de dicho horario por convocatoria del Presidente de la Comisión y a solicitud de los miembros de aquélla.

Cuando las Comisiones desarrollan actividades más allá de los períodos de las legislaturas los procesos de elaboración de los dictámenes que preparan quedan sujetos al nivel de desarrollo de su preparación. Si los dictámenes se terminan su texto se presenta y el Pleno los programa y debate de conformidad con el acuerdo que adopte el Consejo Directivo. Pero así como sus productos pueden constituir en dictámenes también es posible que las Comisiones Ordinarias den curso a otros asuntos pendientes como pueden serlo la revisión de avances o de resultados de grupos de trabajo creados en el seno de una Comisión, o la tramitación de los denominados “dictámenes negativos” en proyectos improcedentes que requieren la aprobación de decretos de archivamiento. La agenda de la Comisión Ordinaria no queda mutilada como consecuencia del término de la legislatura, salvo que todos los encargos hubieran quedado concluidos y resueltos, situación que regularmente no ocurre en la realidad.

No obstante que durante el receso parlamentario el Pleno no pueda procesar los dictámenes, reportes ni opiniones elaboradas y adoptadas por las comisiones en dicho lapso, la competencia de las comisiones no se invalida con el ingreso al receso. Con tanta mayor razón habida cuenta que se ha instalado la no recomendable práctica de no clausurar el período legislativo que es una práctica histórica hasta el inicio de la cultura que instala el Congreso fujimorista de 1995.

Adicionalmente existe un factor más que justifica el funcionamiento de las Comisiones durante el período de receso, que distingue el papel que tienen estos órganos en el Congreso contemporáneo. Ese factor es el hecho de que la Constitución de 1993 reconoce la delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente. En consecuencia, no obstante el receso del Pleno, la Comisión Permanente no puede prescindir del apoyo y asesoramiento de las Comisiones cuyos dictámenes, informes, reportes u opiniones integran parte de la agenda de la Comisión Permanente.

Si a lo anterior se añade que ha solido recurrirse a la “sábana” de una delegación *flotante*, o *en blanco*, encomendándole a la Comisión Permanente la integridad de

la agenda pendiente ante el Pleno con la sola excepción hecha de los asuntos de competencia exclusiva y reservada del Pleno, *así como la de aquellas materias cuya inclusión fuera dispuesta por acuerdo del Consejo Directivo, o de la Junta de Portavoces*, fluye de tal tipo de lógica, igualmente poco recomendable pero no por ello menos real en su ocurrencia, que las Comisiones permanezcan vinculadas en su funcionamiento a la dependencia que la Comisión Permanente tenga de sus dictámenes, reportes, informes o, adicionalmente, del sustento que obligadamente deben ofrecer sus integrantes durante el debate en las sesiones de la Comisión Permanente.

Nomenclatura y competencias de las Comisiones Ordinarias

A mayor cantidad de Comisiones menor es la posibilidad en la representatividad que los comisionados aportan de los grupos a los que pertenecen. Cuanto menor cantidad de Comisiones se acuerde, más significativo puede ser el aporte de los representantes de cada grupo. Esto quiere decir que, para obtener un producto organizacional cualitativamente más representativo de la voluntad política de los grupos (lo que significa también menor debate en el Pleno y más eficiencia en la preparación del material por dictaminar o informar), la tendencia debe ser a reducir el número de Comisiones por temas globales, antes que a especializarlas sectorial o ministerialmente.

En la historia de nuestro parlamento se han dado excesos como durante los períodos 1984-1985 y 1986-1987. En el primero, sólo en la Cámara de Diputados, se nombraron 56 Comisiones Ordinarias, y en el segundo, también en la Cámara de Diputados, existieron alrededor de 72 Comisiones Ordinarias, y más de 30 investigadoras además de otras comisiones especiales. Hasta 1988, además, los miembros de la Comisión Directiva no acostumbraban formar parte de las Comisiones Ordinarias, o si pertenecían a ellas no asistían. En consecuencia las Comisiones Ordinarias de ese período se convirtieron más en un método de compartir el honor de presidir una comisión (había relativamente muy pocos diputados que no alcanzaban a presidir una Comisión), que en una herramienta eficaz de distribución del trabajo parlamentario.

En el período que empieza con la marca o sello que el fujimorismo imprimió al Congreso desde el año 1993, el número de Comisiones ha oscilado entre 16 y 28, para un total de entre 120 y 130 representantes. Las Comisiones en el Congreso del período 2011-2012 son 24. Si bien la nomenclatura de las Comisiones no varía significativamente, existe una tendencia a aumentar el número según el énfasis en algún tipo de política pública favorecida o promovida por los sucesivos períodos constitucionales. Una manera simplista de explicar la tendencia a favorecer el mayor número de Comisiones posible es la lógica que popularmente se conoce como *el sueño de la casa propia*, porque los congresistas parecen aspirar antes que a contar

con un sistema eficiente de gestión y organización de sus procesos y funciones, con modalidades de organización conforme a las cuales puedan satisfacer el fácil apetito de reconocimiento, fama o gloria al menor esfuerzo y costo posible. A esa lógica obedece que, sin mayor análisis sobre el efecto que causa el número de Comisiones, es ineluctable la tendencia a la proposición de creación de todo tipo de comisiones período tras período. En buena cuenta, es una modalidad rentista de maximizar beneficios individuales independientemente de los perjuicios que esos modos causan como costo en los resultados colectivos del país.

La nomenclatura de las Comisiones Ordinarias, también llamadas permanentes en razón a que sus actividades se desarrollan de modo regular durante la integridad del período constitucional, y no requieren de una moción especial que promueva su constitución, tiene como antecedente inmediato la que se utilizó durante el Congreso Constituyente Democrático. En el período comprendido entre el año 1993 y 1995 el CCD operó con 16 Comisiones, aún cuando originalmente, antes de su constitución, el 2 de diciembre del año 1993, existió una propuesta normativa que propuso sólo seis (Constitución y Funcionamiento del Congreso; Economía y Presupuesto; Asuntos Sociales; Defensa, Orden Interno y Descentralización; Justicia, Derechos Humanos y Relaciones Exteriores; y Fiscalización).

Cuando el Congreso inicia sus funciones en agosto de 1995 el Reglamento del Congreso preveía 15 Comisiones. Este número ha variado de período a período. En el cuadro siguiente puede advertirse algunos hitos en el desarrollo de la nomenclatura.

LOS ÓRGANOS

NOMENCLATURA DE COMISIONES ORDINARIAS
Períodos 1995 – 2011

	1995	2001	2002	2003	2005	2006	2011
1	Asuntos Agrarios, Medio Ambiente y Amazonía	Agraria	Agraria	Agraria	Agraria	Agraria	Agraria
2	Constitución y Reglamento del Congreso	Ambiente, Ecología y Amazonía	Ambiente y Ecología	Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos	Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Comercio Exterior y Turismo	Comercio Exterior y Turismo
3	Defensa Nacional y Orden Interno	Asuntos Indígenas y Afroperuanos	Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos	Ambiente y Ecología	Comercio Exterior y Turismo	Constitución y Reglamento	Constitución y Reglamento
4	Derechos Humanos y Pacificación	Constitución Reglamento y Acusaciones Constitucionales	Constitución Reglamento y Acusaciones Constitucionales	Constitución y Reglamento	Constitución y Reglamento	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Ciencia, Innovación y Tecnología
5	Descentralización	Cultura y Patrimonio Cultural	Cultura y Patrimonio Cultural	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas	Cultura y Patrimonio Cultural
6	Educación, Cultura y Deporte	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas	Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas	Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado	Defensa del Consumidor

	1995	2001	2002	2003	2005	2006	2011
7	Economía	Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia	Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia	Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado	Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado	Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Defensa Nacional
8	Energía, Minas, Pesquería, Industria y Comercio	Derechos Humanos	Derechos Humanos	Economía e Inteligencia Financiera	Economía	Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte	Descentralización
9	Fiscalización	Desarrollo Alternativo, Lucha contra las Drogas y el Lavado de Dinero	Desarrollo Alternativo, Lucha contra las Drogas y el Lavado de Dinero	Educación, Ciencia, Tecnología y Patrimonio Cultural	Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural	Energía y Minas	Economía
10	Justicia	Descentralización y Regionalización	Descentralización y Regionalización	Energía y Minas	Energía y Minas	Fiscalización y Contraloría	Educación
11	Presupuesto y Cuenta General de la República	Economía	Economía	Fiscalización y Contraloría	Fiscalización y Contraloría	Inteligencia	Energía y Minas
12	Relaciones Exteriores e Interparlamentarias	Educación, Ciencia y Tecnología	Educación, Ciencia y Tecnología	Gobiernos Locales	Gobiernos Locales	Justicia y Derechos Humanos	Fiscalización y Contraloría
13	Salud, Población y Familia	Energía y Minas	Energía y Minas	Producción y Pymes	Justicia y Derechos Humanos	Mujer y Desarrollo Social	Inclusión Social
14	Trabajo y Seguridad Social	Fiscalización y Contraloría	Fiscalización y Contraloría	Comercio Exterior y Turismo	Juventud y Deporte	Presupuesto y Cuenta General de la República	Inteligencia

LOS ÓRGANOS

	1995	2001	2002	2003	2005	2006	2011
15	Turismo, Telecomunicaciones e Infraestructura	Gobiernos Locales	Gobiernos Locales	Justicia y Derechos Humanos	Mujer y Desarrollo Social	Producción y Micro y Pequeña Empresa	Justicia
16		Industria, Comercio, Turismo y Pymes	Producción y Pymes	Juventud y Deporte	Presupuesto y Cuenta General de la República	Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Mujer y Familia
17		Integración y Relaciones Interparlamentarias	Comercio Exterior y Turismo	Mujer y Desarrollo Social	Producción y Pymes	Relaciones Exteriores	Presupuesto
18		Justicia	Justicia	Presupuesto y Cuenta General de la República	Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología	Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	Producción
19		Juventud y Deporte	Juventud y Deporte	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Seguridad Social	Pueblos Andinos
20		Modernización de la Gestión del Estado	Modernización de la Gestión del Estado	Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	Trabajo	Relaciones Exteriores
21		Mujer y Desarrollo Humano	Mujer y Desarrollo Social	Seguridad Social	Seguridad Social	Transportes y Comunicaciones	Salud
22		Pesquería	Presupuesto y Cuenta General de la República	Trabajo	Trabajo	Vivienda y Construcción	Trabajo y Seguridad Social
23		Presupuesto y Cuenta General de la República	Relaciones Exteriores	Transportes y Comunicaciones	Transportes y Comunicaciones	Transportes y Comunicaciones	Transportes y Comunicaciones

	1995	2001	2002	2003	2005	2006	2011
24		Relaciones Exteriores	Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	Vivienda y Construcción	Vivienda y Construcción		Vivienda y Construcción
25		Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad	Seguridad Social				
26		Seguridad Social	Trabajo				
27		Trabajo	Transportes y Comunicaciones				
28		Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	Vivienda y Construcción				

Fuente: Reglamento del Congreso de la República

Conforme ha transcurrido la historia las competencias han variado, fusionándose o desagregándose según los casos. La temática ha dependido de las prioridades de política pública que establecen los portavoces. Dicha temática es susceptible de cambiar anualmente, aunque cabe que, como durante el período 2006-2011, se opte por trabajar con la misma estructura. Al inicio del período 2011-2016 se adicionó la Comisión de Inclusión Social, que fue parte del plan político del Partido *Gana Perú*, que tiene la primera mayoría relativa en el Congreso.

El efecto del elevado número de Comisiones, en particular de las Comisiones Ordinarias, es que diluye la responsabilidad de los congresistas que las integran porque el mayor número significa que también será más elevado el número de puestos que los miembros de cada grupo deben cubrir y, en consecuencia, la mayor cantidad de sesiones por las que se debe responsabilizar cada congresista miembro de un grupo parlamentario. Si es tan elevado el número de sesiones a las que debe atender cada congresista, recíprocamente, menor la capacidad de coordinar los temas de cada Comisión con los miembros del propio grupo parlamentario, y menor la posibilidad de que el congresista esté efectivamente enterado de la diversidad de temas sobre los que debe debatir, tomar posición y votar por cuenta de su grupo parlamentario.

A medida que las exigencias de compromiso son mayores, inversamente son menores las posibilidades de responder razonablemente con los compromisos contraídos. De ahí que los congresistas progresivamente tiendan a requerir con mayor frecuencia del apoyo calificado de asesores que los tengan al día con los temas a discutir y estudiar para cada sesión. Cuanto mayor sea la exigencia de los congresistas de contar con asesores que los apoyen en la tarea legislativa a su cargo, también la presión para que a dichos asesores se les remunere con niveles más altos, y paralelamente, necesario es reconocerlo, el vínculo representativo del congresista con el pueblo es gradualmente menor porque debe inevitablemente delegarse a quien no fue elegido para representar inmediata ni directamente al pueblo. Por lo tanto, es una consecuencia innegable que el mayor número de Comisiones genera también el debilitamiento de la calidad del vínculo político, democrático y también representativo del sistema.

La definición del número de Comisiones en la estructura organizacional del Congreso es una cuestión de primera importancia y trascendencia en la lógica de la reforma del Estado y del fortalecimiento institucional. No es, sin embargo, una prioridad en la dirección que impulsan las sucesivas instancias de conducción del trabajo parlamentario. Pasar por alto el impacto que depende de la reducción del número de Comisiones es a la vez un indicador y un síntoma del descuido secular en que se mantiene la capacidad representativa de la colectividad ante el Estado. Quienes analizan la producción o el impacto de la representación no han caído en cuenta aún que la calidad no puede ser óptima cuando quienes deben tomar

decisiones lo hacen sin la suficiente dedicación al estudio de las materias sobre las que tienen obligación de votar, delegando a terceros dicho estudio bajo el pretexto de que carecen de la competencia técnica para opinar o para resolver. Si bien el Estado, la Constitución ni el sistema electoral suponen ni están diseñados para que los representantes lleguen con mínimos seguros de competencias técnicas en gestión de las materias y funciones que debe cumplir el Congreso, la debilidad del diseño constitucional y de los resultados electorales no exime a los representantes de la necesaria obligación que tienen de capacitarse, de aprender y de comprometerse con los asuntos que el Estado exige que ellos decidan.

Es insuficiente para que un Estado sea fuerte y socialmente eficiente que los representantes decidan sólo según su deseo o voluntad. El deseo y la voluntad política deben educarse para ejercitarse correctamente. No basta con contar con el favor electoral para convertirse en los representantes que la sociedad necesita. La voluntad popular es una potencia o capacidad bruta cuyas competencias deben enderezarse según el sentido central que estructura el régimen político y estatal. Caso contrario quien representa se limita a reproducir patrones comparativamente inmaduros y políticamente infantiles de conducta y decisión al afrontar la trascendental responsabilidad de dirigir los destinos colectivos, nacionales, históricos y estatales de un país. La sociedad espera que las carencias con las que llegan los representantes se colmen en base al esfuerzo permanente y continuo que deben emprender para estar a la altura de las necesidades funcionales que el Estado exige de sus operadores.

Si bien el régimen político democrático no se condice con formas de discriminación en base a los conocimientos ni a la capacidad técnica de sus ciudadanos, y por ello bastan requisitos elementales para postularse como candidatos políticos, la lógica universal que la Constitución reconoce y exige como parte de una aspiración políticamente igualitaria no es suficiente para que las responsabilidades estatales de los representantes sean adecuadamente enfrentadas y cumplidas. La insatisfacción en la adecuación de los perfiles de competencias es un suceso que depende única y exclusivamente del buen criterio de los representantes que se preocupan por, o que descuidan, la adquisición de las destrezas, capacidades y habilidades necesarias para dar la talla como agentes de la voluntad popular ante la diversa y compleja variedad de cuestiones técnicas que el Estado espera que ellos decidan. Este es un espacio de responsabilidades compartidas de los partidos que seleccionan entre los ciudadanos a los candidatos más aptos para asumir responsabilidades estatales, los representantes que deben aprender o profundizar sus habilidades para gestionar el Estado que integran desde que son miembros y pertenecen al Congreso, y también y no menos los ciudadanos que deben resistirse a elecciones guiadas por criterios inadecuados para identificar quiénes pueden efectivamente desempeñarse a cargo de funciones estatales por cuenta de toda la nación.

La necesaria reducción del número de Comisiones es una medida impostergable e irremplazable, junto con el beneficio que causaría que la duración de los períodos de los cargos en la Mesa Directiva por la integridad de un período constitucional. Con el objeto de orientar el sentido en que se necesita consolidar las competencias orgánicas de las Comisiones en el Congreso, a continuación se presentan las materias respecto de las cuales las Comisiones asumen competencia, pero a la vez el cuadro de Comisiones es clasificado según seis categorías conforme a las cuales sería posible reducir las 24 Comisiones a una tercera parte de dicho número. Con tal objeto y visión en mente es que en el cuadro siguiente las Comisiones y sus correspondientes competencias aparecen organizadas de acuerdo a los seis asuntos estatales básicos alrededor de los cuales giran todas las Comisiones Ordinarias.

COMPETENCIAS TEMÁTICAS Y MATERIALES DEL SISTEMA DE COMISIONES DEL CONGRESO

1. Comisiones sobre asuntos constitucionales y legales		
<p><i>Constitución y Reglamento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Normas constitucionales, reforma constitucional, normas de desarrollo constitucional, normas sobre órganos constitucionales. - Reglamento del Congreso de la República. - Marco normativo, orgánico y funcional de los partidos políticos. - Derechos fundamentales. - Garantías constitucionales. - Derechos políticos. - Control de Decretos Legislativos y de Urgencia. - Sistema y proceso electoral general, regional y local 	<p><i>Justicia y Derechos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema judicial, elección de Jueces de Paz, ley orgánica del Poder Judicial, del Ministerio del Sector, y del Ministerio Público - Normas del sistema notarial. - Arbitraje y conciliación. - Registros Públicos. - Normas modificatorias a los Códigos Civil, Procesal Civil, Penal, Procesal Penal, de Comercio, Ley General de Sociedades, Ley de Títulos Valores, y otros Códigos - Normas relacionadas a la protección de los derechos humanos. - Desplazados, violencia en el país, y pacificación. - Seguimiento del plan nacional de derechos humanos, y atención directa en la situación de los derechos humanos 	<p><i>Fiscalización y Contraloría</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Seguimiento y evaluación de la función pública, principalmente de cuadros directivos sin derecho a antejuicio. - Investigación a funcionarios, autoridades y otros servidores públicos por denuncias específicas - Normas referidas al control de la función pública. - Ley del Sistema Nacional de Control. - Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

2. Comisiones sobre asuntos económicos y presupuestales

<i>Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera</i>	<i>Presupuesto y Cuenta General de la República</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Tributos, exoneraciones tributarias, tasas y aranceles. - Libre competencia, competencia desleal, inversión, Iniciativa privada, actividad empresarial pública y privada, y lavado de activos - Ley Orgánica del Ministerio del Sector. - Banca y seguros, Banco Central de Reserva, sistema monetario, régimen aduanero. - Privatización, concesiones y proyectos especiales. - Mercado de valores, bolsa de productos. - Zonas francas y de tratamiento especial. - Canon, regalías mineras, y gravámenes especiales - Régimen concursal, y regímenes previsionales (SPP y SNP) - Fondos económicos, responsabilidad y transparencia fiscal, saneamiento de deudas, contrataciones del Estado, FONAFE, y otros temas relacionados con el sector economía y finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Marco de la Administración financiera del sector publico - Ley General del sistema nacional de presupuesto. - Ley General del sistema nacional de contabilidad (esta el proceso de la Cuenta General de la República). - Ley General del sistema nacional de endeudamiento - Ley general del sistema nacional de tesorería - Ley anual de presupuesto. - Ley de Endeudamiento Externo. - Ley de Equilibrio Financiero. - Ley marco del presupuesto participativo - Ley de responsabilidad y transparencia fiscal - Ley de descentralización fiscal - Ley de coordinación entre el poder judicial y poder ejecutivo para la programación y formulación del presupuesto del poder judicial - Ampliaciones y modificaciones presupuestales (transferencias de partidas y créditos suplementarios). - Normas sobre gestión presupuestaria. - Estudio y dictamen de la Cuenta General de la República

3. Comisiones sobre asuntos culturales, familiares y sociales

<i>Educación, Juventud y Deporte</i>	<i>Mujer y familia</i>	<i>Trabajo y Seguridad Social</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Ley Marco de Educación, ley universitaria, ley del profesorado, ley orgánica del sector educación y otros temas afines o relacionados al sector educación - Ley de Medición de la Calidad, Acreditación y Certificación - Educación inicial, primaria, secundaria, y superior. - Leyes general y especiales de colegios profesionales. - Secigra y Serum. - Normas sobre deporte. - Ley General del Deporte, y otras normas relacionadas o afines a los espectáculos deportivos y la actividad deportiva. - Consejo Nacional de la Juventud - Leyes de CONAFU, CONEAU y SINEACE 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes relacionadas con el fortalecimiento del desarrollo humano, la promoción, protección, desarrollo y apoyo a la familia - Planificación familiar, violencia familiar y feminicidio - Leyes de promoción y protección de los niños y adolescentes, protección a las madres adolescentes, prevención y protección contra la violación y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes - Leyes de adopciones, trabajo infantil y relativas a infracciones cometidas por adolescentes - Leyes de promoción, protección y desarrollo de los derechos de la mujer - Leyes contra la violencia sexual, contra la violencia hacia la mujer y contra la explotación sexual de mujeres - Leyes de promoción y protección de las personas adultas mayores - Maternidad, trata de personas, igualdad de oportunidades y de género - Ley del Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes general y procesal de trabajo, de relaciones Individuales y colectivas de trabajo, de promoción y fomento del empleo - Régimen laboral del sector público y privado - Remuneraciones, beneficios sociales, y gratificaciones. - Ley Orgánica del Sector. - Trabajo de extranjeros. - Normas de Intermediación Laboral (services, etc.) - Normas sobre Relaciones Internacionales de Trabajo - Seguro de Desempleo - Reivindicación de los trabajadores en armonía al presupuesto del estado y relaciones laborales más racionales - Sistemas nacional y privado de pensiones - Seguridad Social en Salud. - Empresas Prestadoras de Salud. - EsSalud. - Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo

<p><i>Inclusión social y personas con discapacidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema nacional de inclusión social - Coordinación de políticas y programas sociales - Ley Marco de Igualdad de Oportunidades. - Normatividad sobre discapacitados, igualdad y no discriminación - Cohesión social 	<p><i>Salud y Población</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Ministerio del Sector, y temas relacionados o afines al sector salud. - Medicamentos, prestaciones de salud, y establecimientos farmacéuticos. - Clínicas, hospitales, centros médicos y establecimientos de salud - Código y legislación Sanitaria. - Ley de Población. - Ley de Trabajo Médico. - Ley marco y especiales de los profesionales de la salud. - Ley de Donación de Trasplantes de Órganos y Tejidos. - Legislación sobre Reproducción Humana Asistida. - Legislación sobre Medicina Complementaria, tradicional o alternativa. - Instituto Peruano de Lucha contra el SIDA 	<p><i>Cultura y patrimonio cultural</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrimonio cultural de la nación, protección de monumentos históricos y promoción cultural - Ley del Libro, de los derechos de autor, y de promoción de bibliotecas - Ley del artista, intérprete y ejecutante, y de promoción y fomento del teatro peruano - Calificación de espectáculos culturales. - Centro Cultural del Congreso de la República (Museo del Congreso y de la Inquisición, Biblioteca, y Fondo Editorial). - Ley de cinematografía, música y folklore peruano
---	---	---

4. Comisiones sobre asuntos productivos y ambientales

<p><i>Energía y Minas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica del Ministerio del Sector. - Catastro Minero. - Actividad y temas relacionados y afines a los sectores minas y energía - Concesiones eléctricas, mineras y de hidrocarburos. - Hidrocarburos. - Legislación vinculada con la estabilidad tributaria, impuesto a la renta, depreciación acelerada, Remesas al exterior y compromisos de inversión. - Ley de concesiones y servidumbres mineras. 	<p><i>Pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos, ambiente y ecología</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley marco de la amazonía, ley de desarrollo integral y sostenible de la amazonía - Ley de desarrollo de pueblos originarios - Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales. - Proceso de consulta previa (Convenio OIT 169) - Normas sobre comunidades campesinas y nativas. - Normas prioritarias para las comunidades afroperuanas
--	---

<ul style="list-style-type: none"> - Ley del Sistema Nacional de Promoción e Información Minera. - Minería del zinc, estaño y polimetálicos (fondo de estabilización). - Ley del banco de fomento de la pequeña minería y minería artesanal. - Ley de regulación de las multas por daños ecológicos y su reinversión en zonas del desastre de localización del recurso - Ley sobre regalías y competitividad del sector hidrocarburos. - Modificaciones a la legislación para la exploración de hidrocarburos en operaciones off shore (aguas continentales) - Ley de reestructuración de Perupetro S.A. - Ley de la Comisión Nacional de Energía (CTE y OSINERGMIN). - Leyes de canon, y general del canon del desarrollo del mercado de gas. - Ley de desarrollo y consolidación de la oferta y demanda del gas de Camisea. - Ley de Concesiones Eléctricas para la fijación de tarifas y las ganancias mínimas garantizadas. - Ley antimonopolios y antioligopolios del Sector Eléctrico <p><i>Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección del Consumidor en servicios públicos regulados - Defensa al consumidor, modalidades de restricción de la libre competencia, creación de monopolios que puedan afectar al consumidor (precio e idoneidad del servicio o bien) - Normas relativas a órganos de supervisión de servicios (precio, la idoneidad del servicio, información y seguridad del consumidor) - Sistema nacional de calidad - Publicidad, Idoneidad, Salud, Seguridad de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado - Protección de Intereses Sociales (discriminación, trato preferente, centrales privadas de riesgo, entre otros) - Abuso en contratos y métodos comerciales de consumo - Protección del consumidor en servicios de salud y bienes para la salud (EPS, clínicas, hospitales, medicamentos, y artículos para la salud) 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas que atiendan los objetivos socioeconómicos de las comunidades afroperuanas - Legislación para la construcción de un sistema forestal competitivo, moderno y sostenible. - Evaluación de la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. - Promoción de la investigación científico-tecnológica para el desarrollo de manera integral los diversos recursos naturales de la Amazonía Peruana. - Promoción del desarrollo de infraestructura vial, energía y servicio de puertos y aeropuertos en la Amazonía. - Marco legislativo para la constitución de la Macro Región Amazónica - Gas de Camisea, canon y sobre canon del gas de Camisea. - Aplicación de la ley del canon petrolero - Evaluación de la ejecución de los acuerdos Perú - Ecuador de 1998. - Política nacional de desarrollo de las zonas de frontera amazónica - Legislación sobre patentes o recursos biogénéticos - Normar la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento ambiental en la amazonía - Ley marco de distinción de las comunidades indígenas quechuas y aymaras - Normas relativas al CONAM y otros organismos del sector. - Normas de protección del medio ambiente y preservación de la ecología. - Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. - Conservación de la biodiversidad biológica. - Áreas naturales protegidas, y legislación forestal - Desarrollo sostenible de la amazonía, acuicultura, biosfera, cambio climático - Ecosistemas, manejo de desechos, normas sobre ruidos, olores, etc. - Legislación sobre estudios de impacto ambiental, control y fiscalización ambiental - Contaminación y conflictos socioambientales - Conservación de especies en peligro de extinción - Delitos contra el ambiente y los recursos naturales
--	--

<ul style="list-style-type: none"> - Protección en servicios educativos (matricula, lista de útiles, textos escolares, uniformes, idoneidad del servicio) - Protección en servicios inmobiliarios - Protección en servicios financieros y administradoras privadas de pensiones (información, idoneidad del servicio, contratos, publicidad) - Defensa colectiva de los consumidores y asociaciones de consumidores - Justicia de Consumo (arbitraje de consumo) - Libro de reclamaciones - Defensa del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Eco-turismo y servicios ambientales - Educación y cultura ambiental y ecológica - Financiamiento y medio ambiente - Flora y fauna Silvestre - Gestión ambiental y su descentralización - Jurisdicción ambiental - Manejo de residuos sólidos y líquidos - Ordenamiento territorial, ambiental y desarrollo urbano - Protección de las aguas marinas, fluviales y lacustres, su flora y fauna. - Protección de los recursos terapéuticos (plantas medicinales) - Protección del medio ambiente y prevención de desastres naturales - Protección del patrimonio genético - Recursos naturales, renovables y no renovables. - Tecnología apropiada para la conservación, preservación y recuperación ambiental
<p><i>Transportes y Comunicaciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Código de Tránsito. - Normatividad sobre transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y cabotaje - Ley de radio y televisión y normas sobre telecomunicaciones, y fomento a la inversión en telecomunicaciones - Ley del Sistema Portuario Nacional. - Leyes relativas a los corredores inter oceánicos - Leyes relativas al transporte público urbano e interprovincial de pasajeros y carga, y de vehículos menores. - Leyes de protección y resguardo de los derechos de los usuarios. - Leyes que facilitan el acceso universal a los modernos sistemas y técnicas de información y comunicación. 	<p><i>Agraria</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley orgánica del sector agropecuario - Actividades vinculadas a los sectores agrícola, ganadero, agro industrial y fomento a la inversión agropecuaria y a la agroexportación - Banco Agrario - Normas sobre animales oriundos - Programas de apoyo alimentario - Derecho de posesión de tierras de cultivo - Normas sobre sanidad agropecuaria - Comercialización de productos agropecuarios - Créditos agrarios, centros de acopio, y semillas - Seguridad jurídica de tierras - Leyes de Aguas, y del servicio de capacitación rural - Ley de seguridad y prestaciones alimentarias - Ley de mercados mayoristas

<p>Ciencia, innovación y tecnología</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promoción al desarrollo de la ciencia, innovación y tecnología - Patentes - Marco legal del Concytec - Evaluación de desempeño y resultados de Sinacyt - Normas sobre promoción de la investigación. - Ley de promoción de ciencia y tecnología. - Leyes vinculadas y relevantes a la ciencia y tecnología. 	<p>Vivienda y Construcción</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividades relacionadas a la vivienda, y la construcción. - Infraestructura en carreteras, puertos, aeropuertos y caminos rurales. - Ley orgánica del Sector Vivienda y Construcción - Declaratorias de fábrica, adjudicaciones, saneamiento físico-legal de pueblos jóvenes, y saneamiento y habilitación urbana 	<p>Producción, micro y pequeña empresa y cooperativas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de desarrollo de actividades productivas - Leyes de la nueva empresa, de pesca artesanal, y ley general de cooperativas
--	---	---

5. Comisión de organización, gestión e institucionalidad estatal

Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

- Ámbito de competencia y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Institucionalización de mecanismos para la armonización de políticas generales de gobierno.
- Políticas generales, integrales e intersectoriales del Poder Ejecutivo.
- Reforma y rediseño de la institucionalidad del Estado.
- Función y gestión pública
- Normas sobre el proceso de descentralización.
- Recursos y rentas regionales.
- Demarcación territorial.
- Obras públicas regionales.
- Control político a nivel regional.
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones
- Creación o reestructuración de organismos, consejos departamentales, corporaciones, comisiones, oficinas, autoridades autónomas, superintendencias, fondos, etc. de ámbito general y de carácter permanente.
- Reestructuración de las competencias y funciones de los sectores, organismos públicos descentralizados, órganos autónomos constitucionales de carácter permanente

6. Comisiones sobre asuntos exteriores, seguridad y defensa

<p>Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leyes Orgánicas de los Ministerios de Defensa y del Interior. - Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional - Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, institutos armados, instituto geográfico del Perú, Código de Justicia Militar, tribunal 	<p>Relaciones Exteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley orgánica y materias relacionadas o afines al sector relaciones exteriores. - Ratificación de tratados y convenios internacionales a través de Resoluciones Legislativas. - Ley de Extranjería. - Ley sobre la ciudadanía latinoamericana 	<p>Comercio Exterior y Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leyes orgánicas de los sectores ministeriales respectivos, y actividades relacionadas o afines a los sectores industrias, comercio exterior, turismo y régimen aduanero - Importación. - Normas relativas al comercio exterior. - Conservación y valorización de los recursos turísticos. - Desarrollo de nuevos recursos turísticos. - Facilitación turística. - Ley General de Turismo.
--	--	---

<p>supremo militar-policial, CONIDA, SIMA, FAMESAC,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de carrera militar y policial, y ley de movilización nacional. - Defensa civil, desastres, seguridad ciudadana, prevención de conflictos, seguridad y control de espectáculos públicos - Remuneraciones, beneficios pensiones y bonificaciones a personal militar y policial, y Caja de Pensiones Militar-Policial - Armas de fuego, amnistía por su posesión y DICSCAMEC - Cuerpo General de Bomberos. - Fronteras, migraciones, ingreso de tropas extranjeras armadas al territorio nacional - Ley de Rondas Campesinas, y comités de autodefensa. - Ley que Regula el Aspecto Previsional del Personal de la Sanidad de la Policía Nacional - Ley que Autoriza la Reincorporación de Oficiales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú - Leyes derivadas de la Política de Reestructuración de las Fuerzas Armadas - Leyes derivadas de la Política de Reestructuración de la Policía Nacional - Ley de Situación Militar y Policial, licenciados y reservistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Reestructuración de la Comisión Nacional de Asuntos Antárticos - Ley de asilo y del refugiado. - Aprobación del Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del Mar. - Ley del Servicio Diplomático. - Acuerdo de Regularización Migratoria con la República de Bolivia - Tratados de extradición bilateral o multilateral - Declaración de Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura. - Normatividad internacional relativa al cambio climático - Control de uso de facultad de aprobar tratados ejecutivos por el gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> - Parques industriales y zonas francas - Normas relativas a los turistas. - Ley de delitos aduaneros - Ley general de ferias y exposiciones - Normas arancelarias y relativas a la supervisión de los servicios aduaneros - Marco legal relacionado con el desarrollo y promoción del comercio exterior y turismo - Ley de Artesanía y del Artesano
--	--	---

LOS ÓRGANOS

<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Seguridad Ciudadana - Ley de Autoridades Políticas - Ley general de drogas, desarrollo alternativo, lucha contra el tráfico ilícito de drogas, control de insumos químicos y productos fiscalizados, delito de financiamiento de terrorismo y subversión, y ley general de la hoja de coca (ENACO). - Marco legal en lo referente a dar facultades especiales a los gobiernos locales para desarrollar programas de prevención y rehabilitación de los consumidores de estupefacientes 		
--	--	--

No obstante la gran diversidad de materias y temas sobre los que las Comisiones tienen competencia, es necesario reparar que el reconocimiento de una Comisión como necesaria no depende de modas ni de ofertas electorales, sino de la capacidad efectiva del Congreso de atender eficientemente la demanda política con los recursos estatalmente disponibles. Antes que la complacencia con la demanda de creación de Comisiones porque se argumenta que ninguna de las Comisiones existentes puede cubrir una temática políticamente relevante o novedosa para un período constitucional diferente, el criterio para estudiar, evaluar, deliberar y dictaminar sobre asuntos emergentes es antes adicionar esas mismas competencias a un órgano que preexiste a la detección de la novedad. El propósito del sistema e institución parlamentaria no es que cada congresista tenga la presidencia de una comisión, sino que exista el número de comisiones necesario para asegurar la calidad e idoneidad de los resultados que la república espera de representantes honorables.

21. La Comisión Permanente

¿Qué es la Comisión Permanente? Es un órgano que en parte complementa las funciones parlamentarias del Congreso y en parte desarrolla funciones en forma completamente independiente de éste.

Está compuesta por no más de 30 congresistas, elegidos por el propio Congreso, en forma proporcional a la presencia de los representantes de cada grupo parlamentario. Reemplaza a Pleno cuando éste se encuentra en receso. A diferencia del Pleno, sin embargo, no puede ser disuelta por el Presidente de la República. En el caso de la elección de un nuevo Congreso, luego de la disolución del anterior, la Comisión Permanente cesa en el ejercicio de sus funciones.

La Comisión Permanente aparece en nuestra historia política por primera vez con la ley de su creación, del 18 de noviembre de 1823. Originalmente debía hacer las veces del Senado Conservador previsto en la Constitución de 1823. Su antecedente fue la “Diputación Permanente de Cortes” que aparecía en la Constitución de Cádiz de 1812. Luego este cuerpo se transforma en el Consejo de Estado con las Constituciones de 1828, 1834 y 1839. La Constitución de 1860 vuelve a incluirla, y le asigna, entre otras, responsabilidades vinculadas al antejudio político y al control de constitucionalidad de los actos del poder ejecutivo.

A pesar de su nombre, ésta no es en realidad una comisión permanente, al modo como sí lo son las comisiones ordinarias. Existe principal aunque no exclusivamente durante los lapsos en los que el Congreso no está en funciones y, excepcionalmente, puede ser convocada para cumplir las funciones que no puede cumplir el Congreso.

La inclusión de la Comisión Permanente en la Constitución de 1993 se pensó como un medio que permitiría balancear el peso que tendría el Congreso unicameral. En realidad se conceptuó como un híbrido: a la vez que como un apéndice del congreso unicameral, como un órgano que complementaba las funciones de éste.

Conforme al Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, la instalación de la Comisión Permanente se lleva a cabo antes del quinto día útil posterior a la instalación del primer período ordinario de sesiones. Precisa también este Reglamento que funciona durante el propio período ordinario de sesiones, durante el receso del Congreso, y también durante el interregno ocasionado por la disolución del Congreso.

22. Funciones de la Comisión Permanente

¿Qué funciones cumple la Comisión Permanente? La Comisión Permanente tiene atribuciones vinculadas al nombramiento de altos funcionarios de la administración pública o su ratificación; legislativas; financieras; de control político y moral (autorización de desafuero y acusación constitucional); y de control normativo (facultades delegadas, decretos de urgencia, estados de excepción)

Nombramiento y ratificación de funcionarios: la Comisión Permanente nombra al Contralor General de la República, y ratifica los nombramientos del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Legislativas: puede recibir habilitación para legislar. Esta habilitación en ningún caso puede conferirse sobre materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y la ley de la Cuenta General de la República. El presidente de la Comisión Permanente está facultado, igualmente, para promulgar las leyes que no han sido promulgadas por el Presidente de la República dentro del plazo de quince días que le señala la Constitución.

Financieras: aun cuando existe la prohibición expresa de que la Comisión Permanente sea habilitada para aprobar el presupuesto, sí existe un caso en el que puede tramitar y aprobar los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas: este caso se hace efectivo sólo cuando el Congreso está en receso. Sin embargo, para aprobar unos y otras requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Control político y moral: Son dos los casos en los que la Comisión Permanente realiza acciones de este tipo. Uno es en el caso del levantamiento de las inmunidades de proceso o de arresto de un congresista (desafuero), y el otro en el procedimiento del antejuicio político contra altos funcionarios del Estado. Si un congresista que ha cometido un delito es denunciado, la Comisión Permanente puede autorizar su detención policial o judicial, o su procesamiento judicial, si al momento en que llega el pedido el Congreso, a través de la Corte Suprema, aquél se encuentra en receso. Autoriza igualmente la detención y procesamiento del congresista si éste es capturado en delito flagrante.

De otro lado, la Comisión Permanente es el órgano que, como antes la Cámara de Diputados, puede acusar ante el Congreso al Presidente de la República, los congresistas, ministros, miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Corte Suprema, fiscales supremos, Defensor del Pueblo y 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.

Control normativo: tiene participación en el control del ejercicio de facultades normativas por el Presidente de la República. El Presidente de la República da cuenta a la Comisión Permanente de los decretos legislativos expedidos al amparo de una habilitación de facultades, de los decretos de urgencia que dicta durante el interregno entre la disolución del Congreso y la instalación del próximo, y de los estados de excepción que decreta. No existe obligación constitucional expresa de dar cuenta a la Comisión Permanente de los tratados celebrados o ratificados sobre materias no reservadas al Congreso.

Otras funciones que cumple también la Comisión Permanente, comprenden la autorización que concede para la salida del Presidente de la República al exterior, o el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional

Entre los actos excluidos de la competencia de la Comisión Permanente cabe contar la designación y remoción de los directores del Banco Central de Reserva, la remoción del Contralor General de la República, la elección o remoción del Defensor del Pueblo, la insistencia en las leyes reconsideradas luego de la observación por el Presidente de la República. Tampoco puede sancionar a los altos funcionarios acusados constitucionalmente ni autorizar su procesamiento ante el Poder Judicial, ni investir, interpelar o censurar a los miembros del gabinete ministerial.

23. Los órganos del servicio parlamentario

El servicio parlamentario está integrado por el conjunto de trabajadores que asisten y apoyan la labor funcional de los representantes. Los órganos que integran la estructura organizacional del servicio parlamentario no son parte de la organización representativa. La relevancia de la estructura organizacional del servicio parlamentario, sin embargo, la constituye el rol que le corresponde para alcanzar las metas y objetivos del Congreso.

Es por el impacto que es capaz de causar y los resultados que colabora en alcanzar en la vida política del país que es menester incluir e integrar la estructura desde la cual se brinda respaldo al sistema estatal y político del país. El servicio parlamentario tiene un papel crítico en el ejercicio de la capacidad directiva que le corresponde al parlamento para asegurar el bienestar y la salud política de la república. Su sentido y razón de ser resulta de la finalidad buscada en el sistema. Carece de sentido fuera del sentido y razón del sistema. Pero su existencia a la vez sirve para que el sistema representativo del Estado mantenga su dirección de manera sostenible.

Los puntos organizacionalmente más destacables en la estructura del servicio parlamentario son la Oficialía Mayor, la Dirección General Parlamentaria, la Dirección General Administrativa y la Oficina de Auditoría Interna. La Oficialía Mayor es el nivel administrativamente más alto, y de ella dependen todos los demás niveles organizacionales.

La Oficialía Mayor está a cargo de un funcionario de trayectoria y experiencia comprobada en la gestión de los procesos y actos parlamentarios. A dicha posición llegan quienes cuentan con el entrenamiento garantizado en las prácticas regulares a lo largo de diversas administraciones. Su versatilidad es consecuencia de la mayor exposición adquirida. De las habilidades desarrolladas depende el éxito con el que enfrente situaciones novedosas como las que ordinariamente se presentan en la coyuntura diaria. En algunos parlamentarios se exige como requisito para asumir los más altos puestos institucionales entre 15 y 20 años de experiencia en diversos puestos dentro de la corporación parlamentaria.

Porque la Oficialía Mayor es una instancia obligada de los trámites propiamente representativos de la actividad parlamentaria sus responsabilidades son apoyadas en dos niveles organizacionales que se dividen las esferas específicamente parlamentarias, y la que le da soporte administrativo indispensable de forma que las metas, productos y resultados políticos sean alcanzables con herramientas y recursos generales que permitan el procesamiento de los insumos y requerimientos recibidos.

Esas dos esferas son las de las que son titulares el Director General Parlamentario y el Director General de Administración. Entre ambos se requiere consistencia y sincronía, de forma que las exigencias de soporte atiendan de manera eficiente y confiable el procesamiento del núcleo de la actividad institucional. El servicio parlamentario no cumple su misión si existe disloque, disociación, trabas, desacoplamiento o impedimentos entre una y otra esferas organizacionales. Es uno y el mismo sistema de provisión de bienes y servicios cuya sintonía es indispensable para que la Oficialía Mayor atienda las responsabilidades y expectativas que se le fijan o encargan.

En un esquema de funcionamiento óptimo los titulares de una y otra Direcciones Generales debieran corresponder a personal con experiencia en el ámbito parlamentario. Esta es una exigencia especial propia e inherente de la institución parlamentaria. Las competencias que suelen adquirirse en otros ámbitos sean estatales o privados no son automática ni fácilmente reproducibles en el Congreso en razón principalmente de las peculiaridades culturales y de la misión política específica que tiene el órgano estatal a cargo de la representación de la comunidad.

Quizá el rasgo distintivo más importante en el Congreso es que es una organización en la que la más alta autoridad responsable de decidir las políticas públicas en el país

es también la misma autoridad a la que se le adjudica la capacidad de administrar de manera directa sus recursos, sean financieros, logísticos o de personal. Este es un aspecto difícilmente entendido y menos aceptado como eficiente por quienes teorizan sobre las características de una organización eficientemente gestionada. De ahí las recetas que se ensayan infructuosamente cuando se emprenden procesos de reingeniería, reorganización o reestructuración organizacional, y también los desencuentros entre quienes han aprendido de la tradición y quienes llegan sin experiencia previa en la administración parlamentaria a ocupar puestos sea de dirección o de asesoramiento en el Congreso.

De las Direcciones Generales se derivan unidades organizacionales de tercer nivel, a las que se desagregan responsabilidades de sucesivos grados de operación en la institución. El tercer nivel se integra, según los diversos modelos organizacionales entre los que muta la estructura del servicio parlamentario, por Direcciones, Departamentos u Oficinas. A su turno, el cuarto nivel lo constituyen las Áreas o Departamentos, según el modelo de cada experiencia a través de los diferentes períodos parlamentarios.

Recientemente se ha adoptado la práctica de incluir en la estructura organizacional las unidades a las que se ha llamado “grupos funcionales”. En realidad a la modalidad de los “grupos funcionales” se recurre cuando es necesario desarrollar proyectos estratégicos antes de que éstos se conviertan en procesos regulares y estables de la organización. Los grupos funcionales están integrados transversalmente por personal adscrito a distintas unidades orgánicas, sean de la Dirección General Parlamentaria o de la Dirección General de Administración, y se encuentran comprometidos en el lanzamiento de iniciativas estratégicas cuya implantación final da lugar a procesos y funciones permanentes una vez que se alcanzó el éxito con los proyectos en los que los grupos funcionales colaboran. De ahí la incorrección e impropiedad técnica de esa designación, que es resultado en parte de los niveles poco uniformes en el diseño organizacional, si no además de la informalidad conceptual que se aplica a realidades distintas a aquellas para las cuales se los concibe.

4. La instalación del Congreso

24. Sede institucional e instalación del Congreso

En la tradición constitucional de la que es parte el parlamento peruano es un concepto fundamental la concepción de que el Poder Legislativo de la nación reside en el Congreso de la República. La noción de residencia, según esta tradición, abarca mucho más que el concepto de sede. No se agota ni restringe al espacio físico con el que se señala el domicilio en que se desarrolla ordinariamente sus funciones.

La residencia a la que se refiere la tradición parlamentaria peruana consta en testimonios tan antiguos como la Constitución de 1823, en la que se recoge este tipo de significado para concebir la residencia del Poder Legislativo. El Artículo 51 de la primera Constitución peruana decía que *el Congreso del Perú en quien reside exclusivamente el ejercicio del Poder Legislativo, se compone de todos los Representantes de la Nación, elegidos por las provincias.*

Entender la residencia del Poder Legislativo en el Congreso permite establecer que la *capacidad representativa de la república*, no obstante se ejercite por razones prácticas en la sede física de un edificio concreto, es más importante que la tangibilidad del espacio que hospeda, cobija o alberga a los representantes que desempeñan el poder representativo, por cuenta e interés del pueblo, mientras cumplen sus funciones, actividades o tareas corporativas.

Que el Congreso es donde reside el Poder Legislativo significa que, donde quiera que se encuentren quienes representan a la nación, con el objeto de cumplir la finalidad política en razón de la cual el pueblo los elige como sus representantes ante el Estado, tiene la propiedad de fijar y consistir en la sede física cuya integridad es objeto de reconocimiento y protección. El lugar en el que se cumplen y ejercitan físicamente las competencias estatales a cargo del Congreso constituye la sede cuyo resguardo debe asegurarse.

En la propia tradición parlamentaria peruana se ha concebido que la sede del Congreso, es decir, el espacio en el que funciona, opera o desarrolla sus actividades corporativas el cuerpo de representantes, tiene la propiedad de garantizar su

infranqueabilidad. Que la sede del Congreso sea infranqueable significa que ninguna fuerza pública, sea ésta de los institutos armados o de la policía nacional, puede ingresar al recinto parlamentario, a menos que de por medio cuente con la autorización del Presidente del Congreso.

La residencia de la capacidad representativa del Poder Legislativo del Estado no se agota ni circunscribe al límite conceptualmente estrecho que confina el funcionamiento u operación de dicha capacidad al espacio concreto de las paredes y techo edificados en determinadas coordenadas geográficas. El Poder Legislativo reside donde quiera que quienes representan al pueblo establecen el recinto que usan y sirve a la finalidad política que la tradición constitucional les confía cumplir.

La cuestión específica es si existe o no un espacio físicamente circunscrito para el desarrollo válido de las sesiones y la adopción válida de acuerdos de los congresistas. La validez de los actos de la corporación parlamentaria se establece a partir de la confrontación con las condiciones que las normas fijan el parámetro de regularidad jurídica.

En el desarrollo de la vida parlamentaria nacional el primer documento en que se prevé un requisito para el supuesto relativo a la sede en que debe sesionar válidamente el Congreso es el Reglamento de 1810, en cuyo Capítulo I, señala en el Artículo 1º que *las Cortes residirán en el pueblo que estimen más oportuno y celebrarán sus sesiones en el lugar que elijan*. Este Reglamento formó parte del ordenamiento jurídico peruano en razón al vínculo político del que participó nuestro país hasta su independencia el año 1821. De manera similar, el Reglamento del Congreso de 1822, que es el primer Reglamento parlamentario de nuestra independencia, el mismo que forma parte de la tradición nacional en continuidad con nuestra historia de origen pre-republicano, señala en el Capítulo I, Artículo 1º que *el edificio destinado para el Congreso, su secretaría, comisiones, etc. es el de la universidad San Marcos*. A partir de este hito se consolida y fija la sede física del Congreso en el local que, luego de algunos episodios transitorios ocurridos entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (como la remodelación del edificio a cargo de los arquitectos Emilie Robert y Ricardo de la Jaxa Malachovski), se mantiene en la misma dirección por casi dos centurias.

Aun cuando el Reglamento vigente de junio de 1995 no contiene norma alguna sobre la sede del Congreso, el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988, sí disponía en su Artículo 3 que *la Cámara de Diputados tiene su sede en el Palacio Legislativo de la Capital de la República. La Junta Directiva, en caso de fuerza mayor, puede convocar a sesión en lugar distinto. Los Diputados no pueden realizar sesiones de Cámara fuera de la sala establecida para dicho efecto*.

Ante la ausencia de regla vigente en el cuerpo normativo que organiza de modo integral los aspectos vinculados a cuestiones de validez de los actos parlamentarios, la cultura sostenida como norma a través de la historia y de las prácticas corrientemente aceptadas, ha sido que las sesiones del Congreso se deben realizar de manera regular en el Palacio Legislativo que está ubicado en la capital de la república, en el mismo lugar donde alguna vez funcionó la Universidad San Marcos desde el siglo XVI.

Si bien lo regular es que el Palacio Legislativo se considere oficialmente la sede en la que se realizan las sesiones del Congreso, la posibilidad de que el lugar varíe no es improbable. En caso por razones de fuerza mayor, por convenir a necesidades funcionales generadas en políticas de trabajo, o en de atención a requerimientos específicos que justificaran la reunión en lugar distinto, debe definirse quién es el titular con competencia para aprobar la decisión relativa al lugar en el que sesiona válidamente el Pleno.

La misma cultura uniforme e históricamente sostenida reconoce de modo pacífico que cuestiones o aspectos como el lugar de las sesiones sí puede variarse y que la variación puede ser decidida por el órgano de coordinación en que se integra la pluralidad de agrupaciones parlamentarias. Ese órgano, que en algún momento se conoció como Junta Directiva o como Comisión Directiva, hoy resulta ser el Consejo Directivo.

La identificación del Consejo Directivo como titular de la decisión relativa a la variación se sustenta en el inciso a) del Artículo 30 del Reglamento vigente, que indica que el Consejo Directivo tiene la atribución de *adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las actividades del Congreso*. La determinación sobre el lugar físico en el que se reúne el íntegro de representantes para dilucidar y adoptar decisiones corporativas, parece reunir las características conceptuales que calcen y encajen con el supuesto, y por ello parecen también configurar un tipo de caso calificable como una actividad del Congreso sobre el cual el Consejo Directivo debiera resolver qué tan adecuado resulta el cambio para cumplir con el desarrollo funcional de las actividades institucionales.

¿Por qué la determinación del lugar de sesión puede considerarse como una actividad del Congreso relacionada con su adecuado desarrollo? Si no hay cambio alguno en la necesidad de sesionar en la sede oficial del Congreso, pero aparece la iniciativa, propuesta o sugerencia de hacerlo en otro lugar, el cambio debe justificarse en una razón suficientemente valiosa como para alterar el local que es símbolo de la residencia del Poder Legislativo. Sustituir el local de reunión por otro, en efecto, debe ocurrir porque hay un sustento adecuado que amerite el cambio. No es sólo cuestión del cambio de un lugar por otro, porque el uso

regular en el tiempo del mismo lugar ha generado un tipo de valoración adicional al del arreglo meramente práctico. Se trata de un valor históricamente asumido que si bien no es inmodificable, el cambio debe obedecer a la valoración de otro tipo de criterio que haga política y simbólicamente más valioso, o útil, la variación de la sede para una ocasión determinada, o por un período más largo. Sea como fuese, las sesiones, sean de instalación, ordinarias, solemnes, especiales, secretas o extraordinarias integran y forman parte de las actividades que caracterizan el desarrollo de las funciones normales del parlamento. De ahí que la definición del eventual cambio de lugar de reunión para las sesiones del Pleno, por una vez o por una sucesión indefinida de veces, sí forme parte de la competencia sobre la que le tocaría resolver al Consejo Directivo.

Para que el Consejo Directivo adopte la determinación de fijar un lugar distinto al de su sede física regular cabe que la propuesta provenga del Presidente del Congreso, o de cualquier congresista o grupo parlamentario. En cualquier caso cualquiera que fuese el origen de la propuesta, no basta que ella se formule para que se presuma adoptada la determinación. La propuesta, en efecto, requiere la valoración, deliberación y acuerdo de la instancia corporativa competente que, según el Reglamento del Congreso, parece ser el Consejo Directivo.

El Presidente del Congreso, en efecto, según el inciso c) del Artículo 32 del Reglamento tiene la atribución de *facilitar los consensos y acuerdos, respetar y hacer respetar la organización y funcionamiento del Congreso, como una entidad dialogante y esencialmente deliberante, que encarna el pluralismo político de la Nación*, y para llevar adelante el cumplimiento de esta atribución el inciso f) del mismo artículo prevé que la función se hace efectiva mediante el acto de *someter a consideración del Consejo Directivo (...) cualquier plan o proyecto destinado a facilitar o mejorar el desarrollo de las sesiones y la productividad del Congreso*.

Si bien el inciso a) del mismo Artículo 32 refiere como una función propia del Presidente del Congreso su rol como *representante del Congreso*, la cláusula contenida en el inciso a) comprende dicha representación desde una perspectiva más próxima al carácter protocolar o ceremonial, que al ámbito de la gestión concentrada de la conducción autocrática de los asuntos de interés colectivo. La representación que se le reconoce normativamente al Presidente del Congreso no abarca la posibilidad de reemplazar a la integridad de la corporación parlamentaria, como si tuviera las competencias que en el ámbito de las instituciones o empresas privadas se reconoce y otorga a quien gerencia con plenos poderes las diversas dimensiones de la actividad de la organización.

El papel del Presidente, como puede verse, no supone la capacidad de adoptar decisiones por sí mismo que exijan la consulta o el diálogo entre la pluralidad

de agrupaciones políticas respecto a cuestiones relativas a actos que conciernen al ejercicio de la integridad del colectivo. La representación de la institución parlamentaria a cargo del Presidente no se extiende al ámbito de materias que afectan de modo fundamental o crítico el ejercicio colectivo de la representación que es inherente a la totalidad de miembros de la institución. Es por ello que el Reglamento prevé que el Presidente, en su calidad de facilitador del desempeño efectivo de la representación, está obligado a someter a deliberación y consulta al Consejo Directivo las actividades que afectan un asunto tan colectivo e integral como puede ser la disposición a realizar las sesiones en un lugar físicamente diverso al que usualmente se utiliza para celebrar las sesiones.

Por descarte quedan en consecuencia excluidos, como órganos competentes para decidir válidamente hacia dónde cambiar el lugar en que sesione el Pleno, la propia Presidencia del Congreso, la Mesa Directiva, o la Junta de Portavoces. No puede decidirlo por sí y ante sí la Presidencia del Congreso, porque el Reglamento reconoce al Consejo Directivo como la instancia deliberante y dialogante en la que se encarna el pluralismo político y, además, se pone en el supuesto de que es función del Presidente someter a discusión o decisión del Consejo Directivo las medidas con las que se facilite o mejore el desarrollo de las sesiones del Congreso.

Tampoco puede tomar esa decisión la Mesa Directiva, cuya función es facilitar la deliberación y toma de decisiones en el Pleno, y cuya misión organizacional fuera de la función indicada tiene naturaleza esencialmente administrativa. De modo similar la Junta de Portavoces tampoco es el órgano competente porque el Reglamento le fija atribuciones bastante delimitadas, que se relacionan fundamentalmente con autorizaciones de carácter excepcional respecto, exclusivamente, a exoneraciones o dispensas para la inclusión de iniciativas del desarrollo de la agenda de las sesiones.

En consecuencia, si por acuerdo del Consejo Directivo cabe modificar el lugar en el que ordinariamente se reúne el Pleno para realizar sus sesiones, la siguiente interrogante a atender es qué límite debe observarse respecto a los espacios físicos a los que es factible convocar como lugar para las sesiones del Congreso.

Si debido a una situación extraordinaria el territorio nacional no ofreciera las seguridades necesarias para la reunión de los congresistas, la precariedad de una situación de esa naturaleza permitiría que se evaluara la conveniencia de la realización de sesiones en territorio de una nación amiga que autorizara el funcionamiento en algún recinto apropiado, o en el espacio en que funciona una embajada o consulado peruano.

En principio cabría acordar que el Congreso sesione en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el mar territorial. Cuando el Congreso ha sido objeto de disolución inconstitucional ha ocurrido que, como sucedió con ocasión de la experiencia del 5 de abril de 1992, los representantes que desconocieron la autoridad de quien asume poderes extraordinarios de naturaleza dictatorial, se reunieran en sedes tan diversas como el domicilio de uno de los representantes (caso del domicilio de la Diputada Lourdes Flores Nano, en la Avenida Guardia Civil, en el distrito de San Borja), en el local del Colegio de Abogados de Lima, o en el local del Municipio de San Miguel.

Entre los antecedentes recientes consta el caso de la sesión que realizó el Congreso en las instalaciones del Coliseo Cerrado de la ciudad de Ica “José Oliva Razzeto”, la que tuvo el carácter de una sesión piloto desarrollada con el objetivo de afirmar el interés descentralista de la representación que concentra el Congreso del Perú a través de los 130 congresistas. La determinación del lugar escogido fue asumido directamente por el Presidente del Congreso, quien en sesión de Junta de Portavoces del 5 de setiembre del 2011 comunicó a los voceros las actividades que se cumplirían con ocasión de la presencia de los congresistas en la ciudad de Ica y alrededores, así como los temas a debatir en la agenda de la sesión del Congreso (cuatro mociones relacionadas al uso de los recursos recibidos para la reconstrucción de Ica luego del sismo de agosto del año 2007, y tres proyectos de ley también vinculados a los intereses locales de la zona). Luego de esa primera experiencia piloto se anunció su réplica en otras localidades del país, para lo cual la Presidencia del Congreso convocó a la población para que expresara sus propuestas. No obstante el anuncio, sin embargo, entre setiembre del 2011 y abril del 2012 no se verificó ni realizó ninguna sesión descentralizada más.

En el marco de las experiencias mencionadas sería factible, en consecuencia, que salvo el caso de ocupación del territorio nacional, el Congreso sea convocado para desarrollar sus sesiones donde quiera que se acuerde como espacio para cumplir con las funciones políticas que la Constitución le atribuye a quienes representan al pueblo.

De modo similar a como las circunstancias pueden generar respuestas diversas respecto a la conveniencia de uno u otro lugar para llevar a cabo las sesiones del Pleno, una interrogante adicional es la temporalidad como límite en la capacidad de definir el lugar en el que el Consejo Directivo acuerde realizar las sesiones del Pleno. ¿Cuáles son pues los límites temporales del acuerdo que cabe adoptarse para fijar un lugar como espacio físico para la realización de sesiones del Pleno?

Habida cuenta que el Congreso puede sesionar en distinto tipo de sesiones, es necesario diferenciar el efecto del acuerdo sobre la sede del Congreso según la

vigencia efectiva en el tiempo del mandato de los actores a quienes se consulta y adoptan la decisión de variar dicha sede. Si se trata de sesiones ordinarias éstas no debieran representar mayor inconveniente, puesto que se desarrollan en el período dentro del cual todos los actores que intervienen en el proceso de toma de decisión son los mismos. La situación relevante y que importa la necesidad de análisis especial en relación con la vigencia temporal de los acuerdos es la que se genera con decisiones sobre sesiones que deben realizarse más allá de la capacidad y competencia temporal del mandato de los actores. Un caso típico es el de las sesiones de instalación ¿Existe o no un límite temporal en la atribución de los actores de fijar extraordinariamente una sede física para llevar a cabo las reuniones del Pleno?

En principio los acuerdos que toma el Consejo Directivo, dado que su competencia alcanza el período anual que comprende su integración con la Mesa Directiva o los voceros de los grupos parlamentarios designados durante un período legislativo, tienen como límite el año dentro del cual rige el mandato. La vigencia por un período superior dependerá del reconocimiento que el Consejo Directivo del siguiente período otorgue a los acuerdos que adopte. La estabilidad y subsistencia de los acuerdos, en consecuencia, se basa en el respaldo que tenga la disposición de avalar los diversos grupos parlamentarios a la decisión adoptada. Si ésta se tomó con criterio eminentemente coyuntural, sería predecible que su vigencia no exceda del período dentro del cual tiene competencia el Consejo Directivo. Si por el contrario la intensidad de las convicciones y del compromiso tiene una dimensión estructural, es posible que, más allá del período dentro del cual opera el Consejo Directivo, el acuerdo permanezca por tiempo indefinido.

El punto crítico para medir la naturaleza del acuerdo previamente adoptado es la proximidad de la fecha en la cual deba realizarse la sesión. La proximidad determina si el acuerdo fue o no estructuralmente adoptado, o si prevalece el interés o conveniencia relativo a la coyuntura que facilitó el acuerdo. Es parte de la distinción la invocación de una situación objetiva y externamente necesaria en razón de la cual se sustente la variación. Pero la argumentación supone igualmente la declaración del interés y de la posición desde la cual se considera la situación invocada como objetiva.

De ahí que el criterio de valoración de la coyunturalidad o la estructuralidad de la decisión, depende de los principios en que los actores afirmen sus posiciones. Si el principio es que los acuerdos se adoptan en vista de la permanencia, la tendencia será que la decisión sobre la sede de sesiones será también prioritaria o eminentemente permanente. Si por el contrario el principio se emparenta con una posición fundamentalmente instrumental, pragmática o utilitaria, difícilmente podrá anticiparse si las decisiones sobre la sede tendrán más permanencia que

la que genere la circunstancia que justificó la decisión en la coyuntura en que se toma, o la que se tome cuando la coyuntura varíe.

En el primer supuesto la estabilidad de las decisiones se garantiza por la posición de los actores respecto del valor de los compromisos y la naturaleza institucional de los acuerdos. En el segundo supuesto la volatilidad o inmediatez es consecuencia de la conveniencia o no del poder que cabe ejercitar, o ceder, en una coyuntura determinada, independientemente del valor que representa la afirmación de arreglos que afirmen la institucionalidad del Poder Legislativo en el Estado. En suma, se trata de la dicotomía entre la informalidad inmediatezista del pragmatismo, o la estatalidad del institucionalismo político de los actores que detentan la atribución de administrar y gestionar las normas desde la capacidad representativa del Estado.

Si el propósito es fijar como lugar para la instalación del Congreso una dirección física distinta a la de la sede ordinaria en la ciudad de Lima, en el Palacio Legislativo, el procedimiento a observar no es sencillo, porque la instalación se realiza el día inmediato posterior a la fecha en la que la nueva Mesa Directiva es elegida. La instalación anual del Congreso se realiza el día 27 de julio, y la elección de la Mesa Directiva ocurre el 26 de julio. En el entre tanto, el Consejo Directivo no se reconforma hasta que se notifica a los grupos parlamentarios para que designen a sus voceros del nuevo período, y ello no tiene lugar sino varios días después de instalado el Congreso.

En consecuencia, si la decisión de instalar el Congreso en sede distinta a la ordinaria debe tomarla el Consejo Directivo cuyas funciones están por concluir, y el objetivo es que el acuerdo que adopte tenga vigencia y surta efectos más allá del período anual dentro del que tiene competencia, es indispensable, en primer término, que los voceros coordinen con sus respectivos grupos parlamentarios de forma que exista el compromiso de respaldar el voto de sus voceros y no existe inconveniente respecto del reconocimiento del acuerdo adoptado.

Pero en segundo lugar es necesario tener presente que así como es el Consejo Directivo el que puede tomar la decisión de variar el lugar en el que se realice la instalación del Congreso en el siguiente período anual, no es menos cierto que en ejercicio de la función que le corresponde al Presidente y a su nueva Mesa Directiva, tanto el Presidente como su Mesa Directiva pueden optar por mantener como lugar de instalación el que de modo ordinario y regular sirve de recinto a las sesiones del Pleno del Congreso.

Los alcances precedentes generan la cuestión relativa al carácter vinculante de los acuerdos del Consejo Directivo, así como a la atribución del Presidente del

Congreso y de la Mesa Directiva de dirigir el desarrollo de las actividades regulares del Congreso ¿Tienen carácter vinculante los acuerdos sobre fijación de un lugar para la sesión de instalación respecto de un período legislativo anual distinto o posterior a aquél en el que se toma la decisión de sesionar en lugar distinto al usual?

Complementariamente ¿pueden los acuerdos adoptados en un período anterior por el Consejo Directivo restringir la capacidad y competencia de la Mesa Directiva que asume funciones desde el acto en que es proclamada como tal? En buena cuenta, ¿qué tipo de valor tienen en efecto los acuerdos que adoptan quienes tienen plenamente reconocida y acreditada su competencia como titulares de un acto, si ocurre que el acto acordado no es permanente en el tiempo y puede variarlo quien sucede en la titularidad sobre la misma materia?

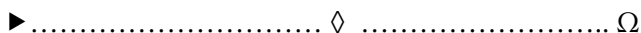
En la práctica parlamentaria las convenciones adoptadas al interior de los órganos parlamentarios son fuente de derecho, pero su límite lo constituye el reconocimiento de las facultades, atribuciones o funciones que el Reglamento le reconoce a los diversos tipos de órganos parlamentarios desde que los titulares de éstos son reconocidos regularmente como tales. El único tipo de acuerdo que puede tomarse en el Congreso que tenga vigencia temporal predeciblemente más prolongada que aquella que pueden tener los acuerdos motivados por una necesidad coyuntural, son los acuerdos que integran la decisión en el cuerpo normativo del tipo de fuente de derecho cuya vigencia tiene potencialmente la capacidad de durar más que los acuerdos que adopta el Consejo Directivo. Ese tipo de fuente son los acuerdos que toma el Pleno del Congreso en relación con el texto de su propio Reglamento. Si los acuerdos se adoptan en Consejo Directivo sus alcances y poder normativo serán inevitablemente menores y, por lo tanto, padecerán de la inevitable precariedad asociada a la temporalidad del mandato de cada composición del Consejo Directivo que toma la decisión.

De forma que pueda comprenderse de mejor modo los riesgos de calificar o clasificar una materia como permanente (en cuyo caso el procedimiento óptimo es la reforma del Reglamento del Congreso) o como meramente transitoria o coyuntural (hipótesis según la cual el órgano competente fija la sede de una sesión de instalación sólo para una fecha determinada), cabe plantear las tesis o posiciones que desarrollarían los argumentos y sustento de la invariabilidad o permanencia, o de la vigencia funcionalmente condicionada al ejercicio y voluntad del órgano temporalmente competente. Las tesis a contrastar son las de la *competencia adquirida*, y la de la *competencia ejercida*.

La tesis de la *competencia adquirida* se enuncia afirmando que quien tiene potestad para tomar una decisión no está limitado por el factor temporal dentro

del cual se asume y ejercita el mandato recibido. Se asume, en efecto, que la competencia, una vez adquirida, no pierde vigencia así sobrevenga una autoridad cuyo titular cuente con la misma atribución para definir cuál es la sede de la sesión de instalación del Congreso.

Gráficamente puede visualizarse esta tesis con el esquema siguiente, en el que el punto ► representa el inicio de la competencia, el punto ◊ la decisión de realizar la sesión de instalación, independientemente de la consideración temporal de la vigencia del mandato asumido, y el punto Ω el momento final en el tiempo hasta el cual debiera regir el acuerdo adoptado en el momento ►. La competencia adquirida, en este gráfico, presume la vigencia indeterminada del acuerdo sin sujeción a la condición del término del mandato de un Consejo Directivo y el inicio de la competencia del siguiente.



La debilidad de esta tesis es que tiene implícito el argumento de que una vez adoptado un acuerdo éste permanece en su validez sin perder efecto en el tiempo, independientemente de que quien pretendiera derogarlo, modificarlo, o dejarlo sin efecto, cuente con tanta competencia como la que poseía quien decidió adoptarlo la primera vez. Crea la ilusión de que el titular cuenta con potestades extraordinarias e ilimitadas en el tiempo, de forma que sus decisiones puedan permanecer más allá del período dentro del cual cuenta con mandato para ejercitar la autoridad que lo habilita para tomar decisiones corporativas. Complementa la ilusión la creencia de que el titular que sucede a quien decide la sede para la instalación carece de capacidad para alterar o revocar el acuerdo adoptado en período anterior.

La pregunta que esta tesis no consigue responder es cómo puede perder vigencia y hasta cuándo puede tener carácter vinculante un acuerdo, si fuese así que en ejercicio pleno de la competencia detentada en un momento determinado en el tiempo los sucesivos titulares de competencia similar no tendrían la capacidad de ejercitar la misma atribución que como titular el predecesor decidió que la sede de una sesión de instalación fuese la que estableció en el momento en que el acuerdo se tomó.

La limitación se minimiza si el titular de la decisión establece en su acuerdo el período de vigencia que su decisión tiene. Fijar en el acuerdo el plazo o término temporal de aplicación del acuerdo adoptado libera el ejercicio de la atribución, y reconoce y fija el límite temporal efectivo del ejercicio de la atribución. Sin embargo, reduciendo el carácter controversial de esta tesis, no elimina la objeción

satisfactoriamente, porque así ocurriera que fijara el plazo de vigencia del acuerdo, la capacidad del titular no puede desconocer que el titular que lo suceda en el tiempo no puede dejar de ejercitar plenamente sus facultades temporales si ocurriera que el plazo fijado por la autoridad precedente incluye dentro del límite de vigencia del plazo de su acuerdo un período dentro del cual el sucesor no puede abdicar de su ejercicio.

En efecto, el límite para el ejercicio de la atribución de variar la sede para la sesión de instalación del Congreso no puede físicamente exceder el plazo de vigencia de la competencia o mandato del titular que toma el acuerdo. No puede fijar la sede para una sesión que debería realizarse más allá del plazo de vigencia de su mandato o competencia temporal. Desconocer este límite expone al titular a la precariedad de una decisión tomada más allá de las competencias temporales propias de la autoridad que está en capacidad de ejercitar.

A su turno la tesis de la *competencia ejercida* afirma que el mandato del titular no es pleno si éste se concibe vinculado o condicionado al ejercicio de la competencia por los actores de la misma competencia durante un período precedente. La tesis de la competencia ejercida consiste en la afirmación de que los acuerdos sí pueden cambiar según las distintas prioridades, metas u objetivos establecidos por quienes cuentan válidamente con la potestad de ejercitar su autoridad desde el momento en que acceden al mandato que les confiere titularidad.

El gráfico mediante el cual puede precisarse la tesis de la *competencia ejercida* reconoce la plenitud de la vigencia plenos del mandato y competencia de los sucesivos Consejos Directivos. El punto ► denota el inicio de la vigencia en la competencia del primer Consejo Directivo, pero el punto ◀ marca el fin de dicha competencia en el tiempo. El punto ◊ la decisión de realizar la sesión de instalación en un momento que no se encuentra dentro del período de vigencia del mandato del Consejo Directivo que se avoca al caso y decisión. De modo similar, el punto ◀ representa el término final del plazo de vigencia del mandato de un Consejo Directivo.



Dentro del supuesto de que el acuerdo que adopte el Consejo Directivo prefiere no reformar el Reglamento de manera que la sede de la sesión de instalación no varíe en el tiempo y permanezca de modo indeterminado hasta que otro Pleno no altere esta decisión con una posterior reforma del Reglamento, la tesis de la competencia ejercida reconoce la potestad plena de cada Consejo Directivo de ejercitar sus atribuciones desde y a partir del instante en que su elección lo consolida como autoridad.

¿Cuál es la consecuencia del uso de esta tesis? Que en último término los niveles de gobernabilidad que potencialmente se definen con los cambios anuales de Mesa y de Consejo Directivo quedan afectados por la visión y las necesidades de cambio que invoquen los titulares de estos puestos ¿Es posible superar la volatilidad o mutabilidad periódica a que quedan sujetos los destinos del Congreso si se asume esta tesis como regla para fijar la sede de las sesiones de instalación del Pleno?

El único modo de superar el efecto inmediatista que ocasiona la tesis de la *competencia ejercida* es que, asumiendo el riesgo ineludible del diferente criterio que tengan los titulares de los órganos directivos, el acuerdo del Consejo Directivo se genere a partir de una discusión integral en el seno de cada una de las agrupaciones cuyos voceros participan en el Consejo Directivo, de forma que el acuerdo sea más que la simple preferencia personal de quienes actúan como voceros en un período determinado, y que, en consecuencia, la posición que lleven al Consejo Directivo se respalde en el compromiso de cada uno de las agrupaciones de respetar la decisión más allá de la coyuntura o de la circunstancia. De lo contrario la inamovilidad o perdurabilidad de los acuerdos carece de sostenibilidad en el tiempo y no hay modo de garantizar que la decisión trascienda el período de los voceros que resuelven dónde habrá de realizarse la sesión de instalación del Congreso en un período posterior a aquél dentro del cual tienen competencia quienes integran el Consejo Directivo.

En suma, salvo que se concibiera la conveniencia de alterar la sede para las sesiones de instalación del Congreso como una cuestión que debe definir el Pleno a través de la reforma del Reglamento, si el propósito es únicamente modificar dicha sede como un gesto de carácter coyuntural, la decisión no tiene garantía de permanencia e inmutabilidad a menos que los titulares de las instancias de calificación y decisión coincidan en los criterios y voluntad de fijar dicha sede. Las posibilidades de que el acuerdo no varíe dependen tanto de la identidad política de quienes asumen cargos directivos, como del criterio y de la voluntad que los titulares tengan respecto del acuerdo adoptado desde que el cambio de titular sea efectivo.

25. Constitución del Congreso y funcionalidad de su instalación

¿Qué se entiende por *constitución* del Congreso? La constitución del Congreso es el proceso que transforma la elección de la sociedad en un cuerpo representativo integrado por quienes operarán ante el Estado como mandatarios del pueblo. La constitución continúa el proceso generativo de decisiones representativas en el Estado. Con este proceso se cumple simbólicamente con el rito político mediante el cual la voluntad popular consolida institucionalmente al cuerpo de

representantes que reciben el mandato y autorización para que el Estado tome decisiones de carácter representativo en el régimen político.

El proceso de constitución tiene carácter parlamentario porque se realiza en la institución parlamentaria, una vez conocido el cuerpo de representantes proclamados como mandatarios de la voluntad popular por el órgano electoral. Luego que el Jurado Nacional de Elecciones expide las credenciales de los candidatos elegidos en el sufragio, quienes resultan proclamados deben asumir formalmente su función y asumir el rol desde el que actuarán como representantes del pueblo en los procesos estatales que la Constitución le asigna al Congreso de la República.

El proceso de constitución, en consecuencia, está formal y normativamente conformado por la secuencia de pasos que comprende desde la instalación de la Junta Preparatoria hasta su clausura. La Junta Preparatoria es una suerte de Congreso sin más atribuciones o funciones que las que con carácter preliminar deben cumplirse para crear funcionalmente al plantel que se hará cargo de todos los procesos parlamentarios durante el período para el que fueron electos. Ese proceso de creación importa la conformación del cuerpo directivo a cargo de la transformación, la transformación propiamente dicha que empieza con la incorporación del total de representantes elegidos para desempeñarse como congresistas, y la elección de la Mesa Directiva que se hará cargo de la conducción del Congreso durante el primer período parlamentario anual. En el gráfico que se presenta a continuación puede advertirse los principales componentes del proceso de constitución.

Proceso de constitución del Congreso

1. DIRECCIÓN DEL PROCESO

Presidente → el más votado del grupo con más votos

Secretarios → el de mayor y el de menor edad



2. Proceso de incorporación 22-26 Julio

1. Junta Preparatoria instalada
2. Sesión iniciada
3. Mesa Provisional integrada
4. Juramento válidamente prestado
5. Reconocimiento de validez del juramento
6. Entrega de medalla y solapera de Congresista

3. Elección de la Mesa Directiva del período parlamentario (26 Julio)

4. Clausura de la Junta Preparatoria y convocatoria a instalación del Congreso

El proceso de constitución se realiza solamente una vez, al inicio del período del mandato de los representantes. Los años sucesivos antes de la instalación del Congreso, en un tipo de sesión al que se denominan *sesiones preparatorias*, anualmente debe renovarse la Mesa Directiva, la que está a cargo de la instalación anual y la conducción del Congreso durante el período parlamentario respectivo. Las sesiones preparatorias se instalan y se clausuran con el objeto de renovar la Mesa Directiva, la que estará a cargo de la convocatoria a la instalación e inicio del período anual.

¿Por qué necesita instalarse el Congreso? El acto de instalación consiste en el inicio formal de las actividades representativas en distintos períodos constitucionales, o en distintos períodos anuales dentro de un mismo período constitucional o parlamentario. La instalación es el hito temporal con el que quedan marcados el fin y el inicio de las actividades parlamentarias.

En nuestra tradición parlamentaria el Congreso realiza dos tipos de instalaciones. La primera, a comienzos de un nuevo régimen constitucional y un nuevo período parlamentario. La segunda, al abrir un período de sesiones, el cual se conoce también en nuestra historia parlamentaria como “legislatura”. De ambas, la instalación más trascendental, solemne, es la instalación del período parlamentario.

Si bien el Congreso del Perú es uno, sus integrantes renuevan periódicamente la representación que el pueblo envía ante él. Institucionalmente concebido el Congreso no cambia. Pero sí cambia la composición política, social y cultural de sus miembros.

La instalación es el acto mediante el cual se celebra la renovación democrática. Es el acto con el que se inaugura la renovación de la voluntad política del pueblo.

Al cesar un Congreso sus propuestas, sus proyectos, sus iniciativas, sus trabajos, quedan en suspenso. Corresponde al nuevo Congreso seleccionar qué continúa y qué olvida. Habrá algunos temas que caducarán por operación del tiempo, y otros que proseguirán con toda naturalidad como si la renovación no importara.

Por eso la instalación es una conmemoración que representa un hito en la unión entre el estado y la comunidad, entre el parlamento y la sociedad. La relación vital entre el poder y el pueblo.

Es necesario que se marque con un signo muy claro y especial este tránsito y esta renovación. Este signo es la instalación, la misma que coincide, a solo día de por medio, con el mensaje que el Presidente de la República dirige al Congreso inaugurando un nuevo período constitucional y parlamentario.

Otro es el caso de las instalaciones al comienzo de una legislatura. Ha sido una práctica regular, una costumbre, que cada inicio de legislatura los congresistas inauguren sus trabajos con una ceremonia sobria pero significativa. En estos casos la razón no es ya la renovación de la voluntad política de la nación, cuanto la reasunción formal de las actividades del Pleno como el foro democrático del pueblo de la más alta autoridad. Ello se produce porque durante los recesos el papel de escrutinio público que se desarrolla desde el Pleno queda interrumpido, congelado. La reasunción de la capacidad de debate plena sobre los asuntos más trascendentales y críticos de nuestra vida nacional, se manifiesta, análogamente, con la instalación.

Finalmente, es apropiado añadir que el distingo que se hace entre instalaciones de inicio de período constitucional e instalaciones de inicio de período anual, es innecesario en regímenes denominados de asamblea permanente. Estos son los casos en los cuales las Constituciones no establecen períodos de sesión (o legislaturas, siguiendo la terminología de nuestra tradición parlamentaria). Si el Perú tuviera un régimen parlamentario de asamblea permanente es obvio que carecería de sentido instalar periódicamente el Congreso.

26. Actos previos a la instalación del Congreso

¿Qué ocurre antes de la instalación del Congreso? Son diferentes los casos, si se trata del inicio de un período constitucional, o si se trata del inicio de un período anual consecutivo. En este último, la instalación del Congreso es precedida por la instalación de la Junta Preparatoria en la cual se debe elegir a la Mesa Directiva que presidirá las sesiones anuales correspondientes. Elegida la Mesa Directiva el Congreso está expedito para instalarse en la fecha regular. Sin embargo, en el caso del inicio de un período constitucional existen circunstancias diferentes.

Antes de la instalación del Congreso al inicio de un período parlamentario, se producen algunos hechos previos que condicionan la instalación e inicio formal de su actividad y funcionamiento. El más importante es el de la proclamación y otorgamiento de credenciales que otorga la máxima autoridad del sistema electoral a los candidatos electos. Una vez proclamados y reconocidos los candidatos electos están expeditos para incorporarse y entrar regularmente en funciones.

El momento de la incorporación y el del inicio de la función representativa no son coincidentes. La incorporación se realiza en un momento anterior al inicio de la función. Ese momento es durante la celebración de las Juntas Preparatorias. Luego de clausuradas las Juntas Preparatorias, elegida la Mesa Directiva del nuevo

Congreso, e instalado éste, recién entra en funciones el congresista electo, y se encuentra capacitado para continuarlas el que resultara reelecto.

En consecuencia, deben cumplirse algunos pasos entre la proclamación de los candidatos electos y la instalación del Congreso. El Congreso sólo puede ser instalado por los congresistas incorporados y bajo la presidencia de una Mesa regularmente elegida por ellos. Este proceso se cumple en las Juntas Preparatorias.

27. Naturaleza y objetivo de las Juntas Preparatorias

¿Qué son las Juntas Preparatorias? A primera vista parecería que se trata de un órgano del Congreso. Sin embargo no es tal. Juntas Preparatorias no son otra cosa que las reuniones o *sesiones previas*, de carácter esencialmente interno (aunque en la vía de los hechos reciban tanta cobertura por los medios de comunicación como cualquier sesión regular del Congreso), que celebran todos los candidatos proclamados como electos por el Jurado Nacional de Elecciones, y poseedores de la credencial en que tal hecho consta, en las cuales, como su nombre bien lo indica, preparan el inicio de las funciones del Congreso, sus órganos y sus miembros.

Aún cuando tienen carácter puramente ocasional o temporal, cuya finalidad es *preparar* el inicio de las actividades regulares del Congreso, cuentan con un órgano que las preside y con reglas que se les aplica. Las Juntas Preparatorias son presididas por una Mesa, la cual está integrada por tres candidatos proclamados.

Las reglas que se les aplica, por analogía, y en cuanto así corresponda, son las del Reglamento del Congreso y las prácticas consuetudinariamente observadas para casos semejantes. Qué normas del reglamento son aplicables es una cuestión que solamente la práctica puede responder. En particular las reglas más importantes son las que establecen cómo se debate y vota. Esto supone que durante las sesiones preparatorias deben, por ejemplo, aplicarse las reglas sobre longitud de las intervenciones, la concesión de las interrupciones, la cuestión de orden y la cuestión previa o la regla general para elegir y para adoptar un acuerdo mediante mayoría.

Un caso límite es si procede o no censurar al Presidente de la Mesa durante las sesiones preparatorias. Este no es un caso teórico, pues tuvo lugar durante las sesiones preparatorias de 1990 en la Cámara de Diputados. En dicha ocasión el resultado fue que no era procedente tal censura.

La razón de ser de las juntas o sesiones preparatorias es triple: primero, constituir el Congreso, con la juramentación e incorporación de los candidatos electos; segundo, preparar el inicio de la legislatura, con los contactos iniciales entre las fracciones o grupos, uno de cuyos resultados, además, será la sucesiva constitución formal de los grupos parlamentarios; y tercero, elegir a la Mesa Directiva. Cumplido el triple objeto de las sesiones preparatorias caduca su existencia, y el Congreso queda expedito para la instalación de la legislatura.

28. El procedimiento de instalación de las Juntas Preparatorias

¿Qué trámite se sigue para instalar las Juntas Preparatorias? Antes de la primera sesión preparatoria no hay parlamentario con autoridad establecida para citar ni convocar. De ahí que sea el Oficial Mayor a quien corresponda hacerlo. Es uno de los pocos actos en los que un funcionario del servicio parlamentario no elegido, protocoliza y da fe de actos relacionados con representantes del pueblo. El Oficial Mayor procede, para actuar, al amparo de los testimonios expedidos por el Jurado Nacional de Elecciones.

El primer paso para que las Juntas Preparatorias quede instaladas es, en consecuencia, la citación que hace efectiva el Oficial Mayor. No se trata de un Decreto de Convocatoria. El Oficial Mayor no puede expedir decretos, ni existe aún autoridad competente para convocar las sesiones de un cuerpo que no tiene identidad jurídica ni colectiva.

¿Cuándo debe reunirse la primera Junta Preparatoria? Generalmente la instalación debe producirse alrededor de los quince días anteriores a la instalación de la primera legislatura ordinaria de un nuevo período parlamentario. Ello quiere decir que la instalación de las Juntas Preparatorias pudiera llevarse a cabo el 12 o el 13 de julio del año en que se renueva el parlamento, como ha sido tradicionalmente acostumbrado hacerlo. Sin embargo, el Reglamento del Congreso de 1995 establece que, luego de la constitución de la Mesa a cargo de la conducción de la Junta Preparatoria entre el 15 y el 21 de julio, la actividad de las Juntas Preparatorias comprende entre el 22 y el 26 de julio.

¿Debe concurrir un número determinado de candidatos proclamados para que pueda instalarse las Juntas Preparatorias? En principio pudieran realizarse sin observar el requisito de quórum. Sin embargo, el Reglamento del Congreso de junio de 1995 dispone que las Juntas Preparatorias se llevan a efecto contando con un número de congresistas electos superior a 60. Este número se fijó en atención al número de congresistas que, hasta la modificación de la Constitución, consistía en 120 representantes. Habida cuenta que el Reglamento no ha sido reformado, no

obstante resultar evidente que la cantidad exigida era una mayor a la mitad (mayoría absoluta), hasta que tal reforma no se produzca o se interprete un significado diverso de la norma reglamentaria el número requerido para que se instalen las Juntas Preparatorias debe ser más de 60 congresistas electos.

29. Presidencia de las Juntas Preparatorias

¿Quién preside las Juntas Preparatorias? La Mesa que preside las Juntas o Sesiones preparatorias no tiene carácter definitivo. Sólo la Mesa Directiva que elige el Congreso en pleno lo tiene. Es más, sólo desde que la Mesa Directiva es elegida podría afirmarse que el Congreso ha quedado finalmente constituido. La Mesa de las sesiones preparatorias tiene carácter momentáneo, provisional o transitorio. Su fin se agota en la conducción del proceso de homologación de la proclamación que expresa la corte electoral. Dependiendo del caso, la Mesa se denominará Mesa Momentánea, Mesa Provisional, o Mesa Transitoria.

La Mesa de sesiones preparatorias es Momentánea cuando sirve de nexo entre un conjunto de parlamentarios no incorporados y el cuerpo que dirigirá las sesiones preparatorias. Generalmente una Mesa Momentánea está presidida por el parlamentario de mayor edad cronológica e integrada por los de menor edad. En este caso se la llama también Mesa de Edad.

La Mesa de Edad tiene una existencia brevísima, efímera. Es el pase de la no incorporación completa, a la incorporación de la Mesa Provisional. En el Perú contemporáneo no se practica la costumbre de la Mesa de Edad, aunque se recurre a ella en algunas iniciativas de modificación del Reglamento. La última vez en que ello ocurrió fue con ocasión de la sesión de instalación de Juntas Preparatorias de setiembre de 1919, en que le correspondió al señor José Manuel Rodríguez.

¿Cuál es la razón de ser de la Mesa de Edad? En primer lugar, su uso procede en los casos en que el Congreso actúa como cuerpo calificador de las elecciones de sus miembros. Si no hay candidato electo que, en ese momento, tenga mejor título que los demás para presidir y como las credenciales de todos los congresistas están sujetas a iguales contingencias, es el individuo de mayor edad quien, se presume, tiene mayor autoridad para presidir la elección de la Mesa que conducirá la instalación y las sucesivas sesiones de Juntas Preparatorias. El individuo de mayor edad, es quien en mejor posición se encuentra que los demás. El más anciano aporta el significado que tiene para un país quien mayor vida ha llevado en nuestra patria. El parlamentario de mayor edad representa, en este caso, nuestra vinculación con el origen, con el lar, la raíz, la historia.

La Mesa Directiva es Provisional, por otro lado, cuando está compuesta por los parlamentarios que dirigen las sesiones preparatorias desde la incorporación de los integrantes de la Mesa Provisional hasta la elección y juramentación o promesa de los primeros integrantes de la Mesa Directiva de un período anual de sesiones. A diferencia de la Mesa de Edad, la Mesa Provisional puede, o ser elegida, o componerse con los parlamentarios que hayan obtenido mayor votación en los comicios. En el propio caso de 1919, por ejemplo, el presidente de edad cedió la presidencia de la instalación, por elección de los candidatos electos, a Juan de Dios Salazar y Oyarzábal. La Mesa por él presidida era, propiamente, la Mesa Provisional, no la Mesa Momentánea.

La tradición contemporánea y reciente en el Perú es que las Juntas Preparatorias sean presididas o por el parlamentario que obtuvo mayor cantidad de votos del partido más votado, esto es o por aquél con mayor número de sufragios que pertenezca a la lista por la que votara mayor cantidad de electores. De esta manera se favorece el principio de que, en una democracia, la mayor cantidad de votos importa mayor calidad en la representación y una autoridad política incuestionable.

La Mesa Transitoria, por último, es la que, integrada por la propia Mesa Directiva del Congreso dentro de un período constitucional ya iniciado, preside las sesiones preparatorias anteriores al inicio de una primera legislatura en un nuevo año parlamentario. Se trata de los integrantes de la misma Mesa que actúa como Mesa Directiva del Congreso pero, mediante una ficción se desdobra en un cuerpo que representa distinta finalidad y funciones parlamentarias y legales.

30. Naturaleza de la incorporación

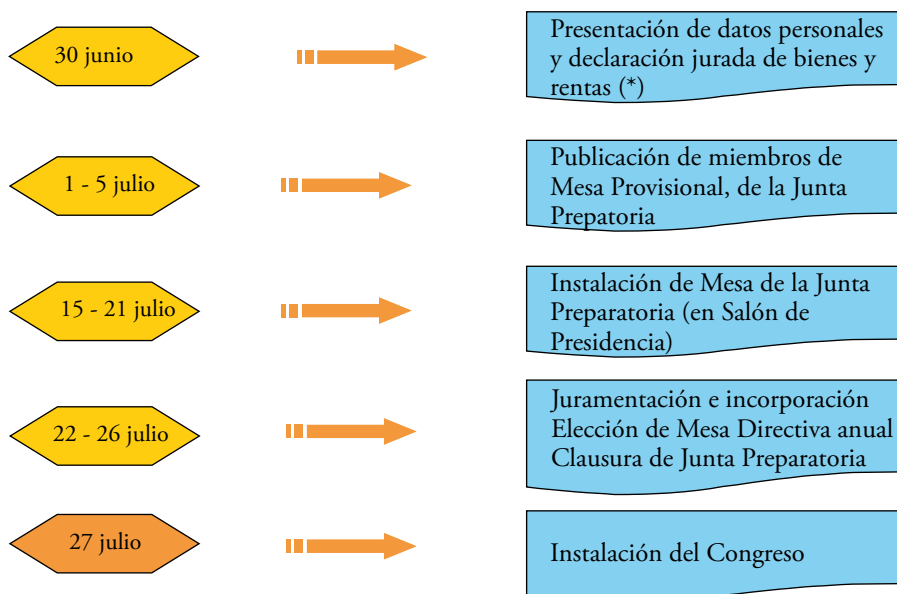
¿Qué es la incorporación? Reunidos los candidatos proclamados bajo la presidencia de la Mesa Momentánea, se toma juramento a quien debe ocupar la presidencia de la Mesa Provisional. Incorporado el presidente de la Mesa Provisional, toma a su turno juramento e incorpora a los miembros de su Mesa. Luego se incorporan uno a uno, por orden estrictamente alfabético, los candidatos presentes.

Si no todos los candidatos quedan incorporados en la primera sesión preparatoria, la Mesa cita a sucesivas juntas en tantas ocasiones como se considere conveniente para dar oportunidad a que, quien haya tenido impedimento para concurrir, pueda hacerlo antes de la instalación.

Pero ¿qué es la incorporación? Es el reconocimiento que realiza el Congreso del título expedido por el tribunal electoral, el Jurado Nacional de Elecciones, a cuyo amparo lo incluye en la nómina de congresistas hábiles para constituir el

Congreso. La incorporación se produce pocos días antes de iniciarse cada período constitucional conforme a la secuencia que establece el Reglamento del Congreso. Dicha secuencia se presenta en el gráfico siguiente, y muestra el cronograma que fija el Reglamento para cada una de las fases o etapas, dentro del proceso de constitución del Congreso.

Secuencia del proceso de incorporación



(*) Además se presenta declaración financiera y de no incompatibilidad dentro de los 30 días posteriores a la incorporación

Anteriormente era el propio Congreso el que calificaba la condición de los candidatos electos. Posteriormente, recién en la década de los treinta de este siglo, se creyó necesario prever la existencia de un órgano autónomo e imparcial que califique la regularidad del proceso electoral y los títulos que corresponden a cada uno de los representantes, aplicando, con criterio de conciencia, las normas electorales vigentes.

El acto de incorporación tiene lugar ante un cuerpo de ciudadanos que, siendo recientemente elegidos o reelegidos, dan fe del título expedido por la autoridad electoral. Constatada que queda el acta electoral y el título de cada representante, jura el cargo ante la Mesa Directiva. Desde que el cargo queda juramentado el parlamentario queda incorporado al Congreso y puede, en principio, ejercitar sus funciones y hacer efectivas sus atribuciones. Sin embargo, dicha habilitación queda en suspenso hasta que el Congreso se constituye con la incorporación de la nueva representación en pleno, y se instala formalmente en la fecha que prescribe la Constitución.

Como se ve, la incorporación es en sí misma insuficiente para ser congresista en sentido pleno y para que quede perfeccionada habilitación parlamentaria. Es un requisito esencial para actuar como congresista, sí. Pero es uno de los requisitos, además de otros sin cuyo cumplimiento concurrente, o consecutivo, no es posible iniciar propiamente la función parlamentaria.

El primer objeto de las Juntas Preparatorias queda cumplido si llega a incorporarse un número suficiente de candidatos proclamados, que permita realizar la sesión de elección de la Mesa Directiva del Congreso. La elección de la Mesa Directiva debe realizarse con quórum y antes de la instalación de la legislatura. El quórum para la elección es de más de la mitad de los congresistas.

31. Procedimiento de incorporación

¿Cómo es el acto de la incorporación? En realidad es un acto muy sencillo. Luego de haberse dado cuenta del acta electoral en la que consta la proclamación del candidato, el representante es convocado al estrado. A este efecto, el estrado exhibe un crucifijo y dos cirios. A un costado se instala un reclinatorio y sobre él una biblia.

El presidente de la Mesa pregunta al representante si prefiere jurar o prometer. Según la opción del representante, el presidente le pregunta si jura o promete cumplir la Constitución. El representante jura o promete de modo simple, expresando de viva voz las palabras “sí, juro”, o “sí, prometo”, o puede hacerlo invocando, Adicionalmente, alguna consideración o principio que conduzca su conducta personal o política. Luego del juramento o promesa, el presidente concluye afirmando “si así lo hiciéreis, que Dios y la Patria os premien; si no Él y la nación os lo demanden”. El representante queda incorporado.

Aun cuando se trata de un acto simple, ha habido ocasiones en las que la ceremonia ha resultado complicada. Una de ellas ocurrió cuando tocó incorporarse al Diputado Ricardo Letts Colmenares. Este representante rehusó valerse de la fórmula utilizada por el entonces presidente de la Mesa en las Juntas Preparatorias, don Luis Alvarado Contreras. El presidente no consultó al representante si deseaba jurar o prometer, y se valió de la hasta entonces fórmula básica que era preguntar si juraba cumplir la Constitución. El Diputado Letts pidió al presidente que cambie la fórmula. Este inconveniente fue superado dos sesiones después, cuando el diputado Letts desistió de su pedido y procedió a prometer, ignorando el contenido de la fórmula ritual empleada por el presidente.

Es posteriormente, a partir de 1991, cuando el presidente de la Cámara de Diputados, don Roberto Ramírez del Villar procede a consultar a los representantes que asumen

un cargo directivo en la Junta Directiva qué fórmula prefieren. Se considera que dicho procedimiento es precedente de la conducta que deben seguir los presidentes de la asamblea.

El Reglamento del Congreso aprobado el 13 de junio de 1995 señala que el acto de incorporación es un proceso que se lleva a cabo *continuamente* (“sesión continuada”), confundiendo como sesión continua, con esta terminología, lo que en realidad es una sesión *permanente* (las sesiones continuas se llevan a cabo exclusivamente en casos de guerra, catástrofe u otra emergencia nacional muy grande, y durante ellas *no cabe su suspensión*). Las sesiones permanentes sí pueden ser suspendidas.

32. Inicio del ejercicio de las funciones parlamentarias

¿Cuándo empieza el ejercicio de las funciones parlamentarias? La pregunta tiene dos aspectos, el primero: ¿Desde cuándo es que un congresista puede actuar plenamente como tal? y el segundo: ¿Qué facultades en especial le asisten desde que es elegido hasta que entra en plenitud de sus funciones?

Hay tres momentos en el proceso de conversión del candidato a congresista. Primero es su elección, después su proclamación por la corte electoral (JNE), luego su juramentación del cargo ¿Alguno de estos momentos termina de conferir el estado o calidad de congresista? En principio la respuesta debe ser que la plenitud del mandato comienza con la instalación del Congreso al que se ha incorporado el representante. Sin embargo, existen diversos hechos a los que hay que prestar atención, que hacen que esta afirmación sea una relativa y no absoluta.

Hasta que el candidato es elegido no es físicamente posible que le afecte ninguna de las prerrogativas ni atribuciones que la Constitución y su reglamento le reconocen. Pero el hecho de la proclamación opera retroactivamente respecto de la elección: la elección se produce el día mismo en que ella ocurre, independientemente del tiempo que toma el cómputo, escrutinio, resolución de tachas, apelaciones e impugnaciones diversas.

Por tanto, aún cuando físicamente no es posible saber si un candidato gozará o no de una facultad inherente a la condición de parlamentario, jurídicamente se presenta la ficción de la retroactividad. El tiempo regresa al momento en que el candidato fue elegido por operación de la ley y la vida del candidato electo se revisa bajo una nueva perspectiva.

Si un candidato, por ejemplo, pasara por la desafortunada experiencia de cometer un delito entre la fecha de las elecciones y el momento en que resulta proclamado,

los hechos policiales o judiciales quedan sin efecto y deben ser revalorados a la luz del distinto status que la proclamación causa. Las investigaciones y procesos iniciados deben suspenderse hasta obtener la autorización del Congreso (cosa distinta a que el delito hubiera sido cometido antes de la elección, en cuyo supuesto el proceso ordinario continúa sin requerirse para este efecto el levantamiento de la inmunidad de proceso o de arresto).

Como el Congreso para el que fue elegido no se ha instalado aún, y es ése el cuerpo al que él pertenece, debe esperarse a que se instale. El Congreso en funciones no tendría competencia, en sentido estricto, para pronunciarse sobre el status de un parlamentario que no es miembro del mismo. Sin embargo, el candidato electo sí debe quedar bajo la jurisdicción del Congreso en funciones hasta que se instale el cuerpo al que él pertenece. Esta es una forma de garantizar que no será impedido de juramentar cuando sea llamado para incorporarse durante las sesiones preparatorias.

Si ocurriese, adicionalmente, como pasó en julio de 1962, que se produjera un golpe de estado en plenas Juntas Preparatorias, la prerrogativa adquirida en virtud de la proclamación desaparece. En ese supuesto el candidato electo pierde la prerrogativa y continúan las diligencias y procesos policiales o judiciales en el estado en que se encontraron al momento en que se lo proclamó.

En el extremo opuesto, el ejercicio de la función plena del congresista se inicia con la instalación del Congreso al que él pertenece y al cual fue incorporado. Pero ¿Podría “desincorporarse” a un congresista? Un caso histórico fue el que se produjo en agosto de 1878 cuando, luego de la calificación de sus miembros por la Junta Calificadora de la Cámara de Diputados, se “desincorporó” a los diputados Ramón Ribeyro, Ignacio de Osma, José Unanue y Miguel Candamo. Lo mismo podría ocurrir si, por ejemplo, se detectara una causal de inelegibilidad de un congresista luego de su incorporación y el Jurado Nacional de Elecciones anulara su credencial.

Semejante es la situación del congresista en el que se detecta una incompatibilidad. Si bien la incompatibilidad no impide postular a una representación, constituye una causa sobreviniente que impide desempeñar el mandato parlamentario. De configurarse una incompatibilidad el representante debe disolverla. Como el mandato parlamentario es irrenunciable, el único modo es desprenderse del interés conflictivo. De no resolverse la incompatibilidad, la única consecuencia viable es la vacancia del mandato por renuencia del representante.

El conflicto de interés no está regulado en la Constitución, aunque sí lo menciona el Código de Ética. En otros países la omisión del parlamentario de declarar los intereses de potencial conflicto con el mandato, y la realización de actos

parlamentarios en beneficio de intereses conflictivos es sancionado con, por lo menos, suspensión o amonestación del representante.

33. El procedimiento de instalación del Congreso

¿Qué trámites deben seguirse para instalar el Congreso? El primero es la convocatoria para la fecha que la Constitución prescribe. Esta convocatoria se materializa en un Decreto de Convocatoria que suscribe, cuando menos, el Presidente de la Mesa Directiva elegida durante las Juntas Preparatorias. El Decreto de Convocatoria debe aparecer en los principales diarios de la capital.

Llegado el día y hora de la convocatoria, se verifica el quórum. Para ello el relator del Congreso pasa lista y anuncia al Presidente del cumplimiento del quórum. Con el quórum reglamentario el presidente abre la sesión de instalación.

En seguida se da lectura a los artículos constitucionales y reglamentarios pertinentes a la instalación del Congreso, así como al propio Decreto de Convocatoria de la presidencia. Con la lectura e invocación de las normas y disposiciones leídas, el presidente declara la instalación de la legislatura.

Instalado el Congreso, el presidente dispone se pase al orden del día, en caso hubiese algún asunto urgente que tratar. De no haber asunto alguno que tramitar el presidente levanta la sesión y señala el temperamento que adoptará para citar a los congresistas a la primera sesión de Congreso de la legislatura.

34. Las incompatibilidades y prohibiciones para el ejercicio de la función parlamentaria

La Constitución y el Reglamento del Congreso establecen diversas salvaguardas como garantía para el desempeño de la función representativa de los congresistas. De ahí que se prevean condiciones que limitan actividades de los congresistas mientras tienen el mandato representativo durante su período. Independientemente de los comentarios posteriores que se consignan en el acápite sobre el mismo tópico, se adelantan los siguientes.

Las limitaciones se denominan incompatibilidades o prohibiciones. Las **incompatibilidades** son:

- 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.

- 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.
- 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.

Se trata de dos tipos de restricción, las relativas a la función pública, en cuyo caso los supuestos exentos expresamente de incompatibilidad son la participación en el gabinete ministerial, y el desempeño de comisiones internacionales de carácter extraordinario si es que así lo autoriza antes de dicho desempeño el Pleno del Congreso. Y las demás incompatibilidades tienen que ver con precauciones relativas a la participación en empresas privadas con vínculos contractuales relativos a la prestación de servicios públicos, que tienen concesiones estatales o que forman parte del sistema bancario, financiero y de seguros.

En cuanto a las prohibiciones, el Reglamento del Congreso igualmente explicita casos que afectan el desempeño del mandato representativo. Los casos de prohibición que consigna el Reglamento son:

- El desempeño de cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. Esta prohibición suele generar dudas respecto a qué significado tiene *durante las horas de funcionamiento del Congreso*, porque el Pleno sesiona regularmente no más de dos veces por semana, las Comisiones sesionan cada una en promedio una vez por semana por lo menos, pero no por ello cabe entender que el Congreso no funcione sino en uno u otro supuestos dado que tanto los Despachos congresales atienden aún cuando el Pleno o las Comisiones no estén en sesión, al igual que ocurre también con las propias oficinas administrativas.

Ante la duda, la convicción consuetudinariamente aceptada es la que estima que el alcance de esta prohibición se refiere, en sentido estricto, a las horas en las que tanto el Pleno, las Comisiones u cualquier otro órgano parlamentario del que sea miembro el congresista, requiera su concurrencia para formar quórum. Si no existe esta exigencia fundamentalmente organizacional o corporativa, se entiende que, respecto de la disponibilidad de su tiempo, el congresista está habilitado para realizar actividades privadas distintas a las que involucra el mandato.

Y la lógica y razón son sencillas: representar no es una carga desmedida en la persona que compromete su energía, tiempo y voluntad a favor de la comunidad. Si es así que ningún ser humano puede convertirse en víctima de otro, tampoco procede que la responsabilidad política y moral de la representación anule los espacios básicos a la individualidad que exigen libertad para el desarrollo de los proyectos de vida personal. La vida política no se construye a expensas de exigencias abusivas ni desequilibradas que dañen o anulen la capacidad de cada ciudadano, sea o no representante, para vivir mínimos fundamentales de la dimensión privada de su existencia e intereses personales. Habiendo quedado claro este extremo, sin embargo, el extremo inverso no puede soslayarse, porque asumir el compromiso de representar con integridad el mandato político recibido no admite tampoco el relajo negligente de las obligaciones voluntariamente contraídas ante la patria y ante la propia consciencia.

- De adquirir acciones o aceptar cargos o representaciones en las empresas señaladas en los incisos b) y c) del Artículo 19. Las incompatibilidades son conceptuadas como una condición que impide el desempeño sobreviniente del cargo representativo, que sin impedir la elegibilidad, requiere la resolución del impedimento de modo que la función pueda desempeñarse. La prohibición se concibe en términos no anteriores sino posteriores a la asunción del mandato libre de la incompatibilidad. En buena cuenta la inclusión de las condiciones de incompatibilidad dentro de la categoría de prohibiciones tiene el objetivo de enfatizar que las restricciones rigen antes y durante el ejercicio del mandato.
- De intervenir en favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial. Es una restricción importante cuya finalidad es frenar el ímpetu que resulta del poder de exigir a otras instancias estatales el cumplimiento fiel de sus responsabilidades funcionales. Los congresistas no están asistidos de la facultad de incidir, presionar ni influenciar en el trámite de causas judiciales pendientes. Es parte y aplicación concreta del principio de separación de poderes. El Poder Judicial requiere de salvaguardas que garanticen el ejercicio independiente de su actividad jurisdiccional. Esta prohibición es una de esas salvaguardas.

Los representantes están en la obligación de respetar el fuero judicial. De ahí que esa obligación se acompañe de la consiguiente exigencia de explicar a quienes acuden a su despacho que su capacidad representativa y su función garantista les impone el respeto a las competencias ajenas, en particular mientras éstas se ejercitan de modo efectivo. El papel didáctico de su función política debe llevarlos a inhibirse de acciones o medidas que tomen la forma de actos de presión.

Siendo lo central que están prohibidos de intervenir, la prohibición no niega la facultad de solicitar información sobre el estado en que se encuentran las causas, siempre que esa solicitud se canalice de modo formal. Se considera una buena práctica que las solicitudes de información no se dirijan de modo directo a los magistrados a cargo de los procesos, sino al Presidente del Poder Judicial, y ello por intermedio del Ministerio de Justicia. Esta práctica es de observancia incierta desde que el proceso de racionalización de la actividad parlamentaria desde 1995 se sustituyó la tramitación de los pedidos de los parlamentarios a través del Pleno, por la costumbre de realizar el mismo trámite directamente desde los Despachos congresales.

La disposición es clara por otro lado, al restringir la intervención de los congresistas sólo respecto de causas pendientes. No alcanza los casos en los que ya existen procesos concluidos, respecto de lo cual sí cabe indagación respecto a eventuales o supuestas inconductas funcionales en el desempeño de la función jurisdiccional, con el objeto de solicitar la investigación del desempeño funcional y discernir la adjudicación de las responsabilidades que se encontrara como consecuencia de la misma.

- De integrar las Comisiones fiscalizadoras en caso de conflicto de interés. El Reglamento señala que las Comisiones de cuya membresía se encuentran prohibidos son las de Fiscalización y Contraloría, de Ética Parlamentaria y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. La causal del conflicto que genera la prohibición es que el congresista se encontrara comprendido en procesos penales, que los delitos materia del proceso fueran de carácter doloso, y que ocurra que la Corte Suprema hubiera solicitado el levantamiento de su inmunidad parlamentaria. El Reglamento dice que esta prohibición también comprende cualquier otra Comisión Ordinaria en ejercicio de su función fiscalizadora.

Es destacable que entre las Comisiones de las que no pueda ser miembro no se enuncie la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, que es obvio y sin lugar a dudas que debiera constituir un supuesto de conflicto superior y esencialmente menos tolerable que todas las otras Comisiones. Si es la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria la que debe resolver un pedido de levantamiento de inmunidad, y el caso del congresista está precisamente bajo esa jurisdicción, sería contraindicado que no pudiendo ser miembro de otro tipo de Comisiones fiscalizadoras sí pueda pertenecer a la Comisión que resuelve sobre el levantamiento del fuero para su enjuiciamiento ante la justicia ordinaria.

Lo que no parece tan claro es desde cuándo se produce la circunstancia que incluye a la realidad dentro de la prohibición. La disposición señala que debe

existir un pedido de levantamiento de la inmunidad ¿Basta el solo pedido para que el congresista se encuentre prohibido de pertenecer a esas Comisiones? ¿Se requiere además que el pedido haya sido aprobado y que al congresista ya se le haya levantado el fuero?

Las preguntas adquieren mayor gravitación cuando se constata que puede ocurrir que los pedidos de la Corte Suprema no sean expeditivamente atendidos. Tanto mayor tiempo se tarda el Congreso en agendar, estudiar, discutir o votar el pedido, cuanta mayor es la incertidumbre de la situación desde el punto de vista normativo. Si para la prohibición bastara la sola existencia del pedido, todos los actos en los que participara el congresista sin inhibirse de participar en las Comisiones de cuya pertenencia está prohibido, se verían afectados de una causal de impugnación o invalidez.

Sin embargo, es por la naturaleza de la prerrogativa de las inmunidades de proceso y arresto que no tiene sentido exigir la prohibición sino desde que el Congreso se ha formado opinión y ha resuelto que el pedido de levantamiento del fuero es procedente. Antes de la decisión del Congreso, tanto el proceso penal como el pedido de levantamiento del fuero, configuran una situación pendiente de verificación. No puede tratarse el pedido judicial como si la inmunidad no existiera. Sólo existe amenaza a la calidad del vínculo representativo cuando el Congreso valora y resuelve que hay mérito para el enjuiciamiento. Antes sólo existe una pretensión pendiente de revisión por el órgano competente de dictaminar si la pretensión tiene sustento.

Es importante que el tipo de proceso incoado por el que se solicita el levantamiento de la inmunidad sea un proceso por delito doloso. Se excluye de esta manera los casos de delitos culposos o por negligencia. En estos últimos dos supuestos no existe prohibición de pertenecer ni de participar en las Comisiones fiscalizadoras previstas en la norma.

El Reglamento se pone en dos situaciones temporalmente distintas respecto a la oportunidad de la integración a las Comisiones. Una primera es el caso en el que existiendo un proceso penal por delito doloso en el que está involucrado y respecto del cual ya se le levantó el fuero y cabe la inclusión y designación del congresista en esas Comisiones. El Reglamento dispone que no cabe que las integre.

La segunda situación ocurre cuando perteneciendo previamente el congresista a las Comisiones prohibidas, el levantamiento de la inmunidad tiene carácter sucesivo a su inclusión y membresía. En este caso el Reglamento dispone que el congresista presente su inhibición ante la Comisión correspondiente. Debe repararse que no indica que deba renunciar, sino que debe inhibirse de participar

en ellas. Esto es, es una forma de interrumpir o de suspender su pertenencia, sin dejar de ser miembro de ellas.

La diferencia entre la inhabilitación y la renuncia es significativa, porque prever la inhabilitación importa la contemplación de una circunstancia en la que la sentencia judicial se produzca durante el período anual en el cual el congresista es miembro de esas Comisiones. Es debido a que es cierto que los procesos judiciales suelen tardar bastante más de un año en concluir que parece que más recomendable pudo ser prever no la inhabilitación sino la presentación de la renuncia.

Un caso singular que también ha previsto el Reglamento es la pertenencia a una Comisión Ordinaria en ejercicio de facultades investigadoras. Se trata de una prohibición genérica respecto de cualquier tipo de investigación de naturaleza fiscalizadora. No la investigación sobre un caso en el que se presuma estuviera comprometido el congresista cuyo fuero ha sido levantado. Es una prohibición general de participar en cualquier acto de fiscalización a cargo de una Comisión Ordinaria.

Es por ello que, en consideración a la competencia legislativa, como distinta a la investigadora que tiene toda Comisión Ordinaria, el Reglamento hace la salvedad y específica que los congresistas cuyo fuero ha sido levantado están justificados de participar de modo regular en las actividades de esta naturaleza. Por esa razón es que las ausencias que se deban a la obligada inhabilitación del congresista cuyo fuero ha sido levantado se presumen justificadas bajo el concepto de licencia. Se trataría de una licencia reglamentariamente autorizada, a diferencia de las licencias que autoriza la Mesa Directiva o el Consejo Directivo según casos puntuales.

Esta prohibición fue agregada en el Reglamento del Congreso mediante Resolución aprobada en julio del año 2006, y fue objeto de una acción de inconstitucionalidad emprendida por el congresista Javier Valle Riestra, la que fue declarada infundada. El Tribunal Constitucional convalidó e hizo exequible el texto del inciso d) del Artículo 20, sustentando su decisión en argumentos relacionados con una perspectiva restrictiva de la naturaleza de la inmunidad parlamentaria. Los argumentos planteados por Valle Riestra, críticos de la capacidad moral de la judicatura y favorables a los valores políticos propios de la democracia representativa y a la institución parlamentaria como expresión inherente de ella, asumieron, contrariamente, una perspectiva flexible en continuidad con la tradición que regular y uniformemente se practicó en el Perú.

5. El estatuto parlamentario: las restricciones y las prerrogativas parlamentarias

35. Naturaleza del estatuto parlamentario

¿A qué se llama el estatuto parlamentario? Es el régimen especial que protege el ejercicio representativo del poder en el Estado. Este régimen se reconoce no con carácter personal a quienes actúan como representantes, sino a los puestos funcionales y al papel que dichos puestos y posiciones tienen en la institución parlamentaria. En buena cuenta el Estatuto parlamentario, o el Estatuto de los parlamentarios, es un régimen de protección de la función que cumple el órgano estatal representativo, en algunos casos de modo corporativo u orgánico y en otros a través de los voceros o mandatarios de la población por cuenta e interés de la república.

Desde que los congresistas inician el ejercicio de su función, su vida está afectada por una serie de regulaciones y normas. La vida pública de un representante del pueblo tiene restricciones especiales que no existen para el individuo que no tiene la misión y encargo de representar al pueblo. La democracia debe asegurarse un mínimo de garantías contra el abuso del poder.

Pero como existen restricciones que limitan el uso de su poder, la democracia también garantiza las condiciones que den libertad suficiente a los representantes para que cumplan con su mandato, sin perjudicarse por las acciones, opiniones o votos que inician o emiten.

El estatuto parlamentario es el régimen que regula las restricciones, obligaciones, prerrogativas y derechos o beneficios que facilitan el cumplimiento de la misión que corresponde a cada representante de la nación, así como las limitaciones que aseguran el ejercicio de las mismas sin incurrir en excesos o abusos.

El estatuto parlamentario es una parte importante del sistema de la democracia parlamentaria. Sus normas tienen como finalidad equilibrar las facultades que se otorga a quienes representan al pueblo para que la función que cumplen en una democracia no sufra recortes inconvenientes y, de otro lado, que tales prerrogativas no queden tan al libre albedrío del individuo que las recibe, que constituyan un privilegio que lesione la esencia y naturaleza misma de la democracia.

Para conseguir este equilibrio, nuestra Constitución y el Reglamento del Congreso prevén un régimen que reconoce como *restricciones* (1) la dedicación a tiempo completo a la función parlamentaria durante las horas de funcionamiento del Congreso; (2) la irrenunciabilidad del mandato; y (3) las incompatibilidades. Este régimen establece como principales *prerrogativas* (1) la no imperatividad del mandato; (2) la inviolabilidad de voto y opinión; y, (3) la inmunidad de arresto y proceso.

Los principales *derechos* de los parlamentarios son (1) intervenir en los debates y votar; (2) solicitar informes de la administración y el gobierno que requiera; (3) formular preguntas a los miembros del gabinete; (4) a presentar proyectos de ley y de resoluciones legislativas; y (5) a presentar mociones de orden del día.

Son igualmente parte del estatuto parlamentario los *beneficios* y las *obligaciones*. Entre los primeros, las remuneraciones y asignaciones. Entre las segundas, su asistencia a sesiones, votar, guardar secreto, y declarar sus bienes y rentas bajo juramento.

El Reglamento del Congreso aprobado el 13 de junio de 1995 incluye como *deberes* de los congresistas, entre otros, su obligación de mantenerse en comunicación con sus representados y las diversas organizaciones sociales, de cuidar los bienes públicos puestos a su servicio, de rendir cuenta documentada de los gastos en que incurran en viajes sufragados por el Congreso, y de informar a la Junta de Portavoces sobre los aspectos que de mayor utilidad sean al congreso como consecuencia de los viajes oficiales o de visita realizados por cuenta de éste.

Entre los desarrollos más destacables sobre el estatuto parlamentario en el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, es importante la inclusión de una regla sobre el reemplazo del congresista por su accesitario en casos de destitución o inhabilitación. Este reglamento señala que durante su ausencia por inhabilitación por enfermedad permanente el congresista no pierde el derecho a sus emolumentos. En caso de suspensión por antejuicio o desafuero el congresista tampoco pierde el derecho a los emolumentos que le corresponden, los mismos que se empozan en una cuenta. En este último caso los emolumentos se le reintegran si resulta absuelto, pero revierten al presupuesto del Congreso si es condenado.

36. La dedicación a tiempo completo

¿Qué se entiende por dedicación a tiempo completo? Es una regla general que el congresista debe asistir a las sesiones del Pleno y de las comisiones de las cuales es miembro. Según el régimen normativo vigente está en falta si durante las sesiones de uno y otras se ausenta sin justificación. Su tiempo está comprometido, en primer lugar, a cumplir con la función parlamentaria. Durante las horas en que funciona el

Congreso el congresista no puede disponer de su tiempo de otra manera que no sea para cumplir con sus funciones.

El congresista sí puede disponer de su tiempo para desempeñarse en cualquier actividad profesional, cultural, empresarial, gremial o personal, siempre que no la lleve a cabo durante horarios en los cuales se espera su presencia en el Congreso. No está impedido, en consecuencia, de desarrollarse profesionalmente. Puede seguir siendo ingeniero, abogado, docente, periodista, notario, médico o misionero dentro de las horas en que ni el Congreso ni las comisiones a las que pertenece sesionen.

No se trata entonces de una tarea a dedicación exclusiva, sino a dedicación excluyente. Queda excluido de sus compromisos personales o profesionales cuanto interfiera en el desarrollo de la actividad parlamentaria. De ahí que esta restricción deba leerse de modo integral con las que definen las incompatibilidades y prohibiciones.

Las actividades del grupo parlamentario comprometen igualmente la atención que debe prestar el representante. No menos que las propias funciones que debe cumplir frente a la ciudadanía y las distintas organizaciones sociales. Ni las primeras ni las segundas son parte ni órgano del Congreso. Y tampoco representan una actividad personal ni el desempeño de una actividad propiamente profesional u oficio.

La desatención de las responsabilidades del congresista a su grupo o a sus representados no es sancionada por la Constitución. Dichas responsabilidades quedan libradas a la disponibilidad, discreción y seriedad de cada congresista. Debe cumplirlas armonizando el derecho natural que le corresponde mantener su vida e intereses privados, y los compromisos que asume en conciencia frente a uno y a otros.

Según el Reglamento de junio de 1995, la función a tiempo completo comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, pero también en el grupo parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario o, eventualmente, la asunción de algún cargo en la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces o en el Consejo Directivo del Congreso.

Precisión relevante es la de reconocer como parte de las funciones que comprenden la dedicación a tiempo completo de los representantes, la atención a ciudadanos y organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario. De este modo el Reglamento opta por una definición menos rígida que la que contenía el Reglamento del Congreso Constituyente de 1993.

Lo que origina la postulación de la función representativa como una tarea a tiempo completo es la respuesta que da la institución parlamentaria respecto a la insatisfacción

de la opinión pública. No ha sido comúnmente aceptado que las sesiones del Pleno se desarrollen con los escaños a medio llenar. De ahí que se presuma como actos de negligencia la incomparecencia a las sesiones, pero también que se sancione las inasistencias injustificadas con el descuento en los emolumentos que se les asignan.

La concepción del mandato representativo como una obligación, antes que como una responsabilidad moralmente asumida, no deja de causar también consecuencias no deseadas. La legalización de la asistencia es una severa medida de intervención en el ejercicio discrecional de la capacidad de los congresistas para decidir en conciencia sobre el buen ejercicio del mandato. Se convierte en un desincentivo para escoger libremente cómo honrar la confianza pública, a la vez que un incentivo perverso para evitar perjuicios económicos privados. De ahí que a través de la aplicación se planteen salidas para evitar o para disminuir los descuentos, como ha ocurrido con acuerdos de Mesa Directiva mediante los cuales se ha concedido plazos de gracia para justificar las inasistencias injustificadas al Pleno o a las Comisiones, o se permite la mera declaración de la imposibilidad de concurrir como justificación suficiente para considerar la licencia.

37. La irrenunciabilidad del mandato parlamentario

¿Qué tan irrenunciable es el mandato parlamentario? La Constitución dice en el Artículo 95 claramente que el mandato es irrenunciable. El congresista no puede desligarse del vínculo electoral. A partir de su elección no puede dar marcha atrás unilateralmente. Su voluntad quedó indisolublemente ligada al éxito en las ánforas.

Desde ese momento el congresista tiene 5 años sin regreso. Es un pasaje sin vuelta hasta después de 5 años. A diferencia de la Constitución de 1933 que permitía la vacancia de hecho por asumir cargos incompatibles, tanto la de 1979 como la de 1993 mantienen silencio sobre esa alternativa. Hasta ahora no ha habido un precedente sobre este conflicto aparente de normas y tipos constitucionales.

Han ocurrido incidentes en nuestra práctica parlamentaria, sin embargo, que han intentado conmovir la rigidez de la irrenunciabilidad. El objetivo consistió en la provocación de situaciones en las que la permanencia en el cargo representativo quedaba cuestionada por la aparición de circunstancias que afectaban la limpieza del vínculo representativo. Eran situaciones que ocasionaban efectos similares a la renuncia por acumulación de puestos constitucionalmente incompatibles entre sí.

Entre dicho tipo de incidentes uno es el de los parlamentarios a los que se propone para ocupar una representación internacional permanente como embajadores. El segundo el de los que postulan a un cargo municipal.

Durante el período 1980-1985 el entonces senador Oscar Trelles Montes, por *Acción Popular*, tuvo el ofrecimiento, luego de su desempeño como Presidente del Senado, para marchar a Francia como Embajador permanente. En el inmediato, 1985-1990, el senador Javier Valle-Riestra y Gonzales-Olaechea igualmente, recibió el ofrecimiento de asumir el cargo de representante del Perú en las Naciones Unidas igualmente como Embajador.

En ninguno de los dos casos prosperaron los ofrecimientos. La lógica que primó fue, que el solo hecho de aceptar un ofrecimiento a un cargo de suyo incompatible, importaba una violación a la norma constitucional que prohíbe la renuncia al cargo. Esto quería decir que si se generaban las condiciones para hacer imposible el desempeño del mandato parlamentario, se incurría en un acto constitucionalmente inválido. El congresista no podía optar, porque la Constitución opta por él: la incompatibilidad debiera resolverse en contra de su preferencia por actuar como embajador permanente.

La lógica que sostenían quienes discrepaban de la interpretación rígida de la Constitución se fundaba, de otro lado, en dos aspectos: primero, la inalienable voluntad de una persona a disponer de su destino y el tipo o modalidad de servicio en que creía poder desempeñarse y actuar mejor en favor del país; y segundo: que el surgimiento accidental o deliberado de la incompatibilidad exigía una interpretación creativa, antes que una inimaginativa, rígida o servil. Por tanto, ante la incompatibilidad el Congreso debía poder optar entre el nombramiento del senador como embajador y la consecuente vacancia del mandato parlamentario, o el no nombramiento del embajador y la consiguiente permanencia en el mandato. De optar por lo primero se habría asumido, obviamente, que cabía postular al cargo de embajador a pesar que el eventual nombramiento importaría el surgimiento de la incompatibilidad, con la configuración consiguiente de una renuncia oculta e inconstitucional.

El segundo de los incidentes es el relativo a los casos en que se ha afectado el vínculo con el mandato municipal. En Francia no existe incompatibilidad entre el mandato parlamentario y el mandato de representación municipal. En el Perú el mandato parlamentario sólo es compatible con el cargo ministerial, o previa autorización del Congreso con el desempeño de comisiones internacionales extraordinarias.

Bajo la Constitución de 1979 se aprobó la ley 25080, en agosto de 1989, que admitía la declaratoria de vacancia del mandato parlamentario luego de provocárselo si el representante que postula a un cargo municipal gana el cargo en el que se hace efectiva la incompatibilidad. Dicha ley distinguía entre la aceptación de una postulación, y la condición efectiva de la incompatibilidad con el cargo público a cuya ocupación o elección se postuló. En ese entonces se comentaba que la ley

25080 tenía nombre propio, porque se propuso en la Cámara de Diputados con la finalidad de facilitar la postulación de la entonces diputada Mercedes Cabanillas al Municipio de Lima Metropolitana.

Según la ley 25080 se permitía la posibilidad de postular a una elección municipal mientras se detentaba el mandato representativo, sin que tal postulación fuera conceptuada como una situación de incoherencia con la prohibición del Artículo 92 de la Constitución sobre incompatibilidad con el ejercicio de función pública diversa a la inclusión en el gabinete ministerial. Sin embargo la provocación de la incompatibilidad configuraba una situación de incoherencia efectiva y, por lo tanto, también una salida a la cuestión de la irrenunciabilidad puesto que la consecuencia esperada de la postulación, según la ley 25080, sería la declaratoria de vacancia. Obvio es que la naturaleza de la renuncia y de la vacancia es distinta, pero su práctica generaba los mismos efectos, puesto que provocar la incompatibilidad era equivalente a generar lo mismo que se buscaba, indirectamente, mediante la exclusión a través de la declaratoria de vacancia del mandato.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1993 se deroga la ley 25080 mediante la ley 26534, en tendencia que había marcado previamente el Artículo 7 de la ley 23671. El artículo 2 de la ley 26534 indica que *los congresistas de la república están impedidos de postular o aceptar cargos, candidaturas, nombramientos o comisiones, que importen el ejercicio simultáneo de la función pública con las excepciones establecidas por el Artículo 92 de la Constitución*. De este modo se trata la postulación y la configuración efectiva de la incompatibilidad como una misma situación. De ese modo se impide la provocación de la renuncia, mediante declaración de vacancia. Se cierra la brecha conceptual de la que aprovechó previamente la ley 25080.

Así como se produjeron conatos de casos de renuncia indirecta al mandato, también fueron notorios otros en los cuales no había renuncia pero sí una ausencia virtual en la vida parlamentaria. Uno de los más notorios fue el del Diputado Alfredo Barnechea quien, luego de discrepar de las medidas anunciadas por el presidente García Pérez el 28 de julio de 1987 sobre la estatización de la banca, optó por separarse silenciosamente de su partido y dejar virtualmente vacío el escaño que le correspondió.

38. Las incompatibilidades y prohibiciones en el ejercicio de la función parlamentaria

¿Qué incompatibilidades y prohibiciones limitan el ejercicio de la función parlamentaria? Hay congresistas que son abogados, asesores, propietarios, rentistas, jubilados, pertenecen, o dirigen a una empresa, a una asociación. Y otros congresistas

que representan a un gremio o a intereses sociales o económicos ¿Tienen plena libertad para dedicarse a estas actividades durante las horas en que el Congreso no está en funcionamiento?

La respuesta es que depende del tipo de relación contractual que estas empresas o entidades tengan con el Estado. Tanto la Constitución como el Código Civil señalan los casos. La Constitución define las incompatibilidades, el Código Civil las prohibiciones, y el Reglamento del Congreso incluye unas y otras. En tanto que las incompatibilidades impiden que el congresista asuma un cargo, posición o relación de representación con una persona jurídica en situaciones de conflicto de intereses; las prohibiciones civiles señalan los bienes o derechos que los congresistas no pueden adquirir durante su mandato y durante un corto tiempo posterior a él.

Nuestras normas jurídicas establecen dos tipos de incompatibilidades. Las relacionadas con cargos o funciones públicas, y las relacionadas con actividades, funciones o cargos privados.

Incompatibilidad con cargos públicos:

Los congresistas no pueden desempeñar otra función pública, excepto la *docente*, la *ministerial* y *comisiones internacionales* autorizadas por el Congreso.

La función docente es compatible siempre que no concurra con el horario de funcionamiento del Congreso. La ministerial puede ser funcionalmente incompatible con la de congresista, por razón de la dedicación excluyente que señala la Constitución, y por razón de los eventuales intereses institucionalmente opuestos que persigue cada rama del gobierno. Y las comisiones internacionales sólo resultarían incompatibles si por el término de su duración o la intensidad de la dedicación demandarían del congresista iguales responsabilidades que las propias de una representación internacional permanente.

De ahí que candidatos que antes de su elección desempeñaran cargos públicos, no estuvieran impedidos de postular como candidatos, pero que desde el inicio de sus funciones se encontraran obligados a dejar en suspenso el desempeño de las mismas en los puestos que originalmente actuaban. Por esta razón es que deben solicitar licencia durante el término de su mandato parlamentario.

Hay casos especiales además. Por ejemplo el de los Alcaldes y Regidores. La Constitución dice que sus cargos son irrenunciables. Pero no les prohíbe ser elegidos a cargo parlamentario. Por tanto pueden postular al Congreso sin incurrir en causal de inelegibilidad. Pero una vez elegidos se encuentran incursos en la causal de

incompatibilidad ¿Qué deben hacer? La alternativa ha sido que soliciten licencia en sus correspondientes ayuntamientos por el tiempo que les reste para concluir el mandato municipal.

También se ha producido el caso inverso, de representantes que optan por postular a un cargo municipal. Recíprocamente, desempeñar el mandato parlamentario no es causal de inelegibilidad para el puesto de Alcalde o Regidor. Como fue materia de comentario previo, en agosto de 1989 se dictó la ley 25080, que les reconoció a los Senadores y Diputados la posibilidad de postular a cargos de Alcalde o Regidor. Señaló también que al surgir la incompatibilidad las Cámaras eran el órgano encargado de declarar la vacancia del mandato parlamentario. Al amparo de esta ley hubo algunos Diputados que postularon a cargos municipales, principalmente en Lima. Esta opción quedó cancelada desde la aprobación de la ley 26534, en octubre de 1995, que derogó la ley 25080.

Incompatibilidad con cargos privados:

Los congresistas no pueden tener la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario, o director de una empresa con *contrato de obras, suministro o aprovisionamiento* con el Estado, que administre rentas o preste servicio público. Los contratos de esta especie hacen del particular una suerte de delegado del Estado para el cumplimiento de una tarea por la que éste es responsable. Quienes proveen *services* y tienen una cualquiera de las condiciones señaladas, por ejemplo, incurren en incompatibilidad. Lo hacen igualmente quienes con igual condición tienen una empresa constructora que edificará escuelas, locales públicos o construirá carreteras.

Tampoco pueden tener condición análoga a la anterior (gerente, apoderado, abogado, accionista mayoritario, miembro de directorio, etc.) en empresas *concesionarias* del Estado durante el mandato del parlamentario. Es un caso en el que el grado de vinculación al estado es aún mayor. Por la concesión se produce la exploración o explotación de recursos naturales (hidrocarburos), o el ofrecimiento de un servicio público (electricidad, por ejemplo). El congresista que tuviera la condición señalada en el punto anterior incurre igualmente en incompatibilidad si no disuelve el conflicto.

Y tampoco pueden tener dicha condición (gerente, apoderado, etc.) en las *empresas del sistema crediticio o financiero* supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros: el miembro del directorio de un banco, por ejemplo, estaría incurso en incompatibilidad. No puede a la vez ser congresista y actuar como director del banco. No estaría incurso en incompatibilidad quien sólo es accionista minoritario. Quedan fuera de la incompatibilidad los congresistas que ocupen o desempeñen

dichos cargos en empresas del propio sistema crediticio o financiero, que no reciban supervisión por la Superintendencia de Banca y Seguros. En esta última situación se encontraba hace algunos años las cooperativas, por ejemplo.

Las principales **prohibiciones**, además de las previamente señaladas y comentadas en acápite anterior, son las contenidas en el Código Civil. Se trata de las relacionadas con la prohibición de adquirir bienes o derechos sobre bienes nacionales, muebles o inmuebles, inclusive hasta seis meses después de que el representante cese en el cargo. Estas prohibiciones alcanzan a los parientes de los congresistas hasta el cuarto grado de consanguinidad (primos hermanos) y el segundo de afinidad (cuñados).

Conforme al Reglamento del Congreso, del 13 de junio de 1995, los congresistas están prohibidos, además, según quedó desarrollado en acápite anterior, de intervenir en favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial. Del lado de las ausencias en este Reglamento, se nota como una notable, la omisión de un procedimiento especial para la declaración de incompatibilidad y sus efectos, como sí lo hizo el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987. Sería útil que se definiera cuál es el proceso mediante el cual se reciben las denuncias de incompatibilidad o violación de prohibiciones al estatuto parlamentario, el órgano ante el que se plantean y que las investiga, y el procedimiento y mayorías para resolverlas. Este es un punto ciego, de escasa cobertura analítica o especializada.

39. La relación de representación con los electores

¿Qué tipo de relación mantienen los congresistas con sus electores? Si el mandato de los congresistas no es imperativo ¿en qué situación quedan los electores y sus reclamos, pedidos, sugerencias y todas sus expectativas y perspectivas sobre el gobierno de su localidad o el de la nación entera? ¿cómo deben atender los congresistas a quienes recurren a ellos en búsqueda de apoyo, justicia o alternativas interesantes e inteligentes para los problemas que confrontan? ¿Acaso la no imperatividad del mandato aísla para siempre al congresista de la localidad o de las preocupaciones de quienes le confiaron el papel de *su representante* ante el Congreso? ¿En qué queda por último el derecho de petición que la constitución reconoce a cualquier persona?

En la base del modelo representativo de democracia existe un fenómeno inerradicable que pasado por alto lleva a descomunales malos entendidos e injustificables expectativas. La sociedad y los electores son, en realidad, irrepresentables. No es posible la representación de persona ni localidad alguna en modo similar al que uno espera que ocurra cuando uno piensa en elegir y de hecho elige a quien en nuestro nombre realice actos por nuestra cuenta e interés. Lo que llamamos y entendemos por representación supone una relación necesariamente bilateral entre dos personas

inspiradas y decididas a partir del conocimiento recíproco y de la mutua confianza. No se pide que represente a quien no se conoce, ni se sabe qué costumbres o hábitos tiene. Descuidar esta medida de prudencia haría sospechar que quien cometa tanta falta de precaución es una persona necia o insensata.

Ese tipo de representación tal como la experimenta cualquier persona ordinaria en su vida diaria es anatómica y materialmente inexistente e inexigible cuando se la traslada a dimensión de la representación política. La representación de nuestro modelo político, por eso, no es una representación real, sino ficticia. Es una representación presunta. Es una representación atribuida a los resultados de un proceso mecánico mediante el cual se asume que el voto tiene el poder de condonar el conocimiento y la confianza que faltan entre el votante y el congresista. El resultado de la elección es un resultado mentalmente imputado o adjudicado. No existe representación política efectiva. El régimen electoral no permite la relación personalísima que es privativa de esas relaciones que uno establece con quien efectivamente conoce y que se entrega a las personas en quienes, también efectivamente, se tiene confianza.

El carácter ficticio, y hasta simbólico en el mejor de los casos, que tiene la representación política, por eso no puede entregar más que lo que puede dar la ausencia de conocimiento y de confianza real entre el elector y el candidato. Si el elector conociera al candidato, además, también ocurre que ese candidato no resulte elegido. Son escasos los casos en una sociedad de masas como en la que transcurre la vida de la democracia representativa contemporánea, en los que algún ciudadano tiene un representante al que de veras conoce y en el que confía. El lazo entre representante y representado se circunscribe a las contadas situaciones en las que el candidato tuvo lazos personalísimos de confianza con sus electores. Son los casos de vínculos familiares, amicales, o de estrecho contacto entre unos y otros. No es la regla. La regla es que la confianza se deposita y se otorga a quien se supone que se conoce y en quien se presume que se confía. No hay base para esa suposición y presunción en la experiencia real de quien también se asume que otorga o concede confianza política.

No obstante, sin embargo, que la calidad de la representación política tiene esta dimensión ficticia, presunta o mentalmente atribuida, otra característica crítica del modelo representativo de nuestra democracia es que el sistema electoral es suficientemente eficiente y potente como para traducir empíricamente la calidad y características de la ciudadanía en la calidad y características generales de la población de representantes. El sistema electoral es por lo menos razonablemente eficiente como para reproducir de modo especular en el Congreso lo que la población es. La propia naturaleza especular del impacto del sistema electoral es la que traduce en buena o mala representación la calidad de la buena o mala ciudadanía. El sistema electoral es incapaz de transformar la calidad de los ciudadanos en mejores o peores representantes. Sí es su propiedad informar y expresar una muestra de la calidad

de nuestra ciudadanía. Los únicos modos en los que esa propiedad especular no opera con fidelidad son los que se producen mediante la manipulación o el fraude electoral. Sin manipulación y sin fraude el sistema es un medio técnico idóneo para mostrarnos, a través de los representantes elegidos quiénes o qué somos como ciudadanos. Ni menos, ni más.

Estas características sólo se agudizan cuando los partidos políticos intermedian la relación representativa, porque el proceso de definición de las candidaturas a través de los dirigentes de los partidos se realiza también por quienes, no obstante el liderazgo y capacidad conductora o decisoria que asumen los dirigentes, también portan el gen de ciudadanía de nuestro pueblo. Los dirigentes operan desde los cromosomas y ADN político del pueblo del que son parte. Ellos mismos pueden no ser exactamente representativos de la esencia colectiva, pero actúan desde el natural proceso selectivo que la cultura comunitaria produce espontáneamente para que ocupen puestos directivos.

De ahí que lo que de representativo tiene nuestra democracia en la relación entre el ciudadano elector y el ciudadano representante funcione, bien o mal, principalmente, a partir del carácter performativo u operativo del desempeño del representante. Quien ocupa un puesto representativo es de quien depende, no sólo que la democracia representativa, sino que la integridad del régimen político, no integren el pálido conjunto de las causas perdidas. Hay tanta representatividad, como atributo de la representación, cuanto más procuren potenciar de ella los representantes. Hay tanta representación cuanto mejor interpreten una partitura representativa los representantes. Esa partitura, sin embargo, es la que improvisan y crean en la experiencia y práctica concreta de la vida supuestamente representativa quienes alcanzaron los votos bastantes para ocupar un puesto al que se atribuyen características y virtudes representativas.

De ahí que quepa hablar de representantes más o menos representativos. Si su desempeño es un mero y chato reflejo de las peores expresiones de ciudadanía, eso será todo lo que el sistema consiga expresar. Pero si su desempeño se ejecuta a partir de los retos que plantea la dimensión ficticia o imaginaria del modelo representativo de democracia, tanto como de la dimensión empíricamente eficiente del sistema electoral, y se toma consciencia de la brecha entre los valores a los que debe y sirve la comunidad política y los recesos materiales que el sistema genera y produce, es posible que el compromiso y vocación de servicio y de sacrificio de quienes ocupan un puesto representativo alcancen logros superiores a los límites inherentes a los que la ficción y la empírica del modelo están materialmente capacitados de crear.

El nudo y raíz de la insatisfacción por la representación, por eso, expresa la frustración pública que no alcanza a comprender cómo así los representantes no rinden

conforme a esos ideales injustificadamente atendibles ni alcanzables por el sistema democrático representativo. El sistema no puede dar más que lo que sus supuestos le permiten alcanzar. La llamada crisis o decadencia del Congreso, y la impopularidad o desaprobación popular de su actuación, en realidad expresan no la insatisfacción o desaprobación de quienes ocupan puestos representativos sino el malestar por las imposibilidades performativas del sistema. Al sistema le es absolutamente imposible transformar la ficción de las presunciones o atribuciones mentalmente imputadas a una representación irreal en una representación consciente de la ausencia de conocimiento y confianza, en candidatos cuya persona y trayectoria moral se ignora. Y al sistema también le es absolutamente imposible mejorar los bajos o pobres estándares con los que la ciudadanía vive la calidad de sus compromisos comunitarios, en el desempeño cualitativamente óptimo o por lo menos convincente y razonable de lo que se cree que debe aportar un representante.

Porque el sistema es impotente para producir ideales que están fuera de su alcance y finalidad proveer a la comunidad, la responsabilidad de los representantes es mayor. Todo el sistema de la democracia representativa pende de los hombros de quienes deben actuar y comportarse como si la representación importara, a pesar de que en ella no haya mucho que asegure ni garantice la seriedad del compromiso asumido. La ligazón o nexo realmente inexistente entre el representante y el supuestamente representado no avala la expectativa ni el reclamo. Por eso quien tiene el conocimiento de la falseada naturaleza de la representación puede conducirse como héroe, o como cínico, sin que pueda hacerse absolutamente nada para cambiar la ineffectividad de las reglas ni el modelo, ni menos reprocharse mucho a quien, a fin de cuentas, alcanza la posición de representación gracias al azar o a los arreglos que tenga éxito de conciliar con quienes pueden proyectar a la esfera pública a quien antes fue políticamente un desconocido.

De ahí que a fin de cuentas los mejores representantes serán los que, comprendiendo el límite de la democracia representativa den de sí más que lo ordinario y normal, esmerándose para aprender a ser mejores que lo que serían si sólo tuvieran que ser sí mismos. Ahí está el reto humano del representante, que se alcanza únicamente mediante esfuerzos extraordinarios de postergación de satisfacciones inmediatas con miras a una perspectiva de largo plazo sobre lo que se anhela en que se transforme nuestra patria. A esto cabe denominarle, ciertamente, la dimensión heroica o titánica de la representación que sólo los mejores y más sacrificados ciudadanos están dispuestos a entregar durante el período de sus mandatos.

El significado del mandato u orden popular por ello carece del carácter sagrado o divino con el que a veces se confunde la autoridad desde la que se lo ejercita. En realidad el supuesto mandato popular no tiene mayor significación que la que tiene cualquier creencia, esto es, la de las construcciones imaginarias de la colectividad. El

valor de la creencia en el origen o soberanía popular, en último término, no es más que el engaño en el que se prefiere seguir viviendo. Los representantes no tienen un mandato en sentido pleno ni absoluto. Reciben un encargo como consecuencia de atributos que resultan de disposiciones legales.

Nadie niega que su elección sí fue decidida en las urnas y que quienes votaron fueron votantes con titularidad legal para emitir una preferencia cuyo valor dependerá de las consecuencias que la fórmula o el sistema electoral tiene capacidad de generar. Pero lo que esa eficacia efectivamente reproduce no es en esencia relación personal alguna entre el votante y el elegido. La sociedad es realmente irrepresentable, por un lado, y por otro lado, el sistema electoral es suficientemente potente para transferir al escenario parlamentario una muestra creíble y razonablemente adecuada de la calidad de nuestra ciudadanía.

La representación de los electores por eso tiene sentido como desempeño y como exigencia. No hay poder mágico alguno capaz de transformar la nada de la confianza que no se da en una representación valiosa por la mayor o menor confianza que el elector esté en capacidad de trasladar desde su fuero interno a una persona que no conoce lo suficiente como para confiarle su destino político. La representación política no tiene la profunda, grave ni sagrada gravedad exclusiva de las dimensiones religiosas u ontológicas con las que algún representante fundamentalista pretende hablar proféticamente o ungido de la visión divina. La representación porque se espera que funcione como si se representara.

En esencia la representación sólo funciona cuando y porque el representante ha sido eficiente en su gestión como reproductor de la fe representativa. Él es, o no es, operador eficaz de la representación según cómo se comporte y desempeñe el rol adscrito al cargo al que llega. La ética de su mandato es una ética superior a las posibilidades efectivas y reales de la realidad para producir representación. El representante crea e inventa la representación independientemente de la imposibilidad real de su existencia. Sólo su ética y convicción más allá de los límites y fronteras de la naturaleza, sólo su disposición para ser más que lo que el sistema es genéticamente eficiente para generar, es la base de cualquier contraste o comparación. No ideales infundados en la subjetiva ilusión de quien se aferra a fábulas de viejas, o a ideas preconcebidas e insuficientemente sustentables en el universo empírico y fáctico de las causas y de los efectos.

Ahora bien, más allá del cometido propiamente ético o espiritual propio del ejercicio de la representación también es necesario conocer los alcances del desempeño representativo según los patrones mínimos de exigencia normativa en el cumplimiento de sus tareas funcionales. No hay dos congresistas que actúen de acuerdo a un único patrón. Cada cual determina según su propio criterio cómo canaliza las

solicitudes, reclamos o propuestas de sus electores. Sin embargo existen ciertos límites constitucionales y reglamentarios que definen el marco de su conducta. Esos límites son las incompatibilidades para el ejercicio de la función de congresista.

Entre la no imperatividad del mandato y las incompatibilidades y prohibiciones para el ejercicio de la función, sin embargo, existe un amplio margen para situaciones imprevistas. Este es el ámbito en el que se mueven los individuos a nivel personal o colectivo, tanto como lo que se conocen como los gestores de intereses (*lobbies*), o grupos de presión.

Los congresistas se relacionan con la comunidad en todo tipo de circunstancias. De ahí que deban discernir con mucho tino y prudencia cómo cumplen con ambas cosas: canalizar las legítimas inquietudes, propuestas o reclamos de sus representados, de una parte, y la no supeditación de su deber de representar a sus electores (a la nación), por la concesión de algún favor, reconocimiento, ventaja o beneficio, sea material o no.

En algunos países los congresistas tienen oficinas en las circunscripciones a las cuales representan, por cuenta del propio Congreso, para atender las consultas, pedidos o quejas de sus mandantes. Esto permite una mayor comunicación entre la comunidad y su representante. Es un medio que facilita la dinámica social.

El límite en todo caso es no confundir el rol del congresista como representante de la nación, con el de gestor de los intereses de los particulares. El representante está prohibido de intervenir en favor de particulares tanto en las causas pendientes en el Poder Judicial, como para obtener en su nombre beneficios del gobierno o de la administración.

Hay casos, y no pocos, en los que los particulares recurren al Congreso con el fin de obviar el procedimiento o canal regular para obtener resultados positivos en sus pretensiones. El congresista debe estar alerta. El no fue elegido para estropear la administración regular del país, sino para asegurar que ésta sea precisamente regular, oportuna, confiable, eficaz y justa. A él le corresponde cuidar independiente, imparcial y no sesgadamente que nuestras instituciones funcionen, no impedir que cumplan con ordenar el país. Desde su cargo puede hacer la democracia más creíble y eficaz, o boicotear sus raíces. El límite entre la vigilancia y la interferencia no es fácil de establecer, pero la actitud crítica y la lealtad al régimen político es el criterio que orienta y define la diferencia.

De ahí el cuidado que deba poner todo representante para no usurpar cargos ni para intimidar a autoridades competentes. De ahí, también, que la labor del parlamentario en relación con la comunidad, sea en buena parte una tarea educativa. Al congresista

le corresponde, desde su posición, enseñar a sus electores y al pueblo en general sobre nuestro régimen político, el rol del parlamento, sus funciones y sus limitaciones. Su responsabilidad pedagógica tiene como objetivo construir nuestra democracia, y esto significa difundir la naturaleza de las instituciones democráticas.

El *lobbying*, por otro lado, es la organización de grupos de la comunidad para afectar conscientemente las decisiones o intermediación del Congreso o de la administración pública, en asuntos de su interés particular. Un *lobby* puede estar constituido simplemente por la delegación de arroceros que quiere precios subsidiados para sus productos y créditos blandos para conseguir capital de trabajo, o la de los representantes del comité de creación de la provincia de Lauricocha en el departamento de Huánuco. Pero también puede ser un *lobby* el de un grupo de empresas constructoras que aspiran a que se eliminen determinados requisitos para postular en las licitaciones públicas. Puede serlo igualmente que un capítulo del Colegio de Ingenieros pretenda conseguir la libre importación de bienes de capital para pequeñas empresas de sus asociados. Y puede serlo el pedido de la Cámara Peruana del Libro para que se elimine el impuesto general a las ventas sobre los libros importados o nacionales.

El parlamento no ha legislado sobre el *lobbying* en el Perú más allá de un marco básico que exige el registro de quienes representan intereses de terceros en su relación con el Congreso. De ahí que, en términos globales, virtualmente cualquier pedido, propuesta o reclamo pudiera calificarse como *lobbying*. No lo sería, sin embargo, lo pedidos de individuos que se quejan o protestan por alguna deficiencia del sistema. Por ejemplo, no sería un *lobbying* el del ciudadano que denuncia el incumplimiento de una ordenanza municipal sobre compatibilidad de uso, que perjudica la valoración de su propiedad inmueble o la quietud del vecindario en el cual domicilia. Tampoco el del representante de una institución educativa privada, que exige una explicación porqué el estado no cumple con su parte en un convenio de nombramiento de docentes. O el del presidente de Radio Club Peruano cuando sugiere que se modifiquen las horas disponibles para los aficionados novicios en una banda determinada.

Es un terreno poco claro en el que se desenvuelve la acción del representante frente a sus electores. La guía principal es que no acoja los pedidos de quienes a él recurren a tabla rasa. No tiene por qué desconfiar de quienes le solicitan apoyo. Pero tampoco puede acoger los planteamientos que a él llegan como si no necesitaran revisión. Es más, sus electores van a verlo con la seguridad de que él va a hacerles preguntas y que va a ser cuidadoso sobre los alcances de su intervención. Después de todo es presupuesto del acto de sufragio que los votantes prefiramos a un candidato por su criterio y capacidad de defender sus puntos de vista. No lo es que se vote por quien actúe a tientas, atolondrada o improvisadamente.

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 se ha puesto parcialmente en estas circunstancias. *Resulta innegable que los representantes del pueblo interactúan con él, y que en este proceso hay quienes esperan del congresista que gestione sus intereses.* En este proceso de interacción, por ejemplo, el reglamento reconoce el deber de los congresistas de mantener comunicación con la comunidad y las diversas organizaciones sociales, no menos que su derecho a pasajes y viáticos cuando se desplazan a las circunscripciones a las que representan (independientemente de la condición nacional del distrito electoral en el que son elegidos). En algunos países incluso se reconoce el derecho a los congresistas para contar con una oficina y personal pagado por el Congreso, en sus circunscripciones. Es más, en razón de la presunta relación del congresista con los pueblos del interior del país, es que ha sido usual que se programe las sesiones del Pleno en días que no impidan los viajes de los congresistas durante un período más o menos continuo en la semana.

En vista del carácter nacional que según la Constitución tiene el mandato parlamentario, y ello no obstante el distrito múltiple según el cual se distribuyen los 130 escaños entre las correspondientes circunscripciones electorales, no guarda suficiente congruencia que en el Reglamento conste una suerte de obligación para que los congresistas cumplan con viajar un determinado número de veces por mes a cumplir sus deberes de representación ante sus correspondientes circunscripciones.

Parece incongruente porque en sentido estricto ningún congresista representa a circunscripción determinada, sino a toda la nación, porque el ámbito y marco del Reglamento no abarca relaciones más allá del rol propiamente institucional (no contiene obligaciones propiamente socio-políticas, no vinculadas al parlamento como órgano del estado), y porque el parlamento no tiene medios de administrar el control del cumplimiento del deber que le impondría mediante el Reglamento ni de hacer efectiva la sanción correspondiente (la revocatoria del mandato, por ejemplo, ha quedado eliminada del modelo de democracia representativa en la Constitución de 1993).

Cuando aparece en el debate público la cuestión sobre la calidad y optimización de la función representativa, ésta tiende a concebirse como la relación del congresista con la población, en una dimensión social o exógena a la institución parlamentaria. Al enfocar la función representativa exógenamente, sin que en sí mismo sea un proceder incorrecto el hacerlo así, tiende a descuidarse que la función representativa supone el realizar correctamente las funciones estatales por las que son responsables los congresistas. Una de esas funciones estatales de dimensión representativa es cumplir con las obligaciones que se espera que cumplan desde el parlamento y dentro del parlamento. Lo cual importa hacer bien lo que el rol y papel del representante demanda dentro de los procesos parlamentarios.

La brecha entre el actuar óptimamente en cada uno de los procesos y el hacerlo de modo mecánico, descuidado, indiferente o rutinario es la primera ineficiencia que debe corregirse. La falta de contracción a las exigencias internas de los procesos parlamentarios es ya en sí misma una meta que deben proponerse quienes miran fuera del Congreso para distraer las responsabilidades internas que les son exigibles y de las que deben rendir cuenta a sus mandantes o representados.

La relación representativa del congresista con la sociedad se basa en la necesaria interacción con el entorno, que obviamente no puede ser descuidado ni menos ignorado. Pero enfocar la representación como una función aislada supone la confusión del tipo de naturaleza que corresponde al acto representativo. Los actos representativos son lo que realiza quien cuenta con autorización para actuar por cuenta y en interés de quienes le han dado plena autorización para expresarse por cuenta del representado. Los representantes no son nuncios de la voluntad del representado. La toman en cuenta y consideración, ciertamente, pero la validez de cualquier acto representativo no depende del consentimiento ni convalidación de las comunidades, ni a través, menos aún, de los registros que toman de aquéllas las empresas encuestadoras de la opinión pública.

El parlamento ni ninguno de los representantes con mandato para actuar en el Estado por cuenta de la comunidad es menos representativo porque las encuestadoras de opinión expresen un estado demoscópico determinado. La fidelidad de la representación no se reduce a los gráficos, curvas ni pasteles de las estadísticas que recogen las empresas que encuestan la percepción del pueblo. La representación tiene un ámbito y naturaleza interno, y su eficacia depende de la capacidad de los representantes para gestionar el interés de la comunidad en los procesos de la institución parlamentaria.

Gran parte de la desorientación de los representantes cuando leen las encuestas, y con mayor razón la interpretación que analistas y medios de comunicación realizan sobre ellas, se debe a su propia inexperiencia y la vergüenza y al sentido de culpa que se les inculca. La ignorancia sobre el valor y los límites de las encuestas como expresión de la verdad en la gestión representativa, y el sobredimensionamiento y magnificación de sus alcances, pierden de vista que la eficiencia y valor de la función y de la acción representativa dependen más del compromiso y de la contracción personal que debe imprimir el representante a cada una de sus obligaciones funcionales en los procesos tanto legislativos como de control político.

Distrae el desempeño de la acción representativa la política de depender de las encuestas o de la percepción que distintos niveles de ligereza, de emotividad o de intereses expresan quienes, en muchos más casos que los que se pueda admitir, carecen de la información suficiente para emitir un juicio digno de ser tomado

en consideración. El contacto y relación con la población es una forma de añadir calidad a la representación, ciertamente, pero el contacto y relación con los pueblos no disminuyen la calidad de una gestión seriamente realizada mediante el cumplimiento estricto y riguroso del papel y de los deberes funcionales de los congresistas ante cada situación que los procesos institucionales se lo demanden. Sin delegar este ejercicio a terceros que sólo pueden apoyarlos o asistirlos, pero no reducir la obligación de desempeñar las funciones que ellos deben cumplir de modo personal y conscientemente.

40. Los límites a la intermediación del congresista

¿Qué límites tiene la intermediación del congresista? El congresista incurre en falta cuando, a cambio de un favor de cualquier naturaleza o especie, se vale de su función para obtener información, o inclinar la atención o consideración de servidores o funcionarios públicos, en la adopción de decisiones, que favorecen los intereses de los *lobbies*. La suya es una función que debe desempeñarse con el máximo de imparcialidad, sin inclinarse a favor de los intereses de grupo alguno. El mandato representativo se ejercita a nombre de la nación. No de localidad, gremio, agrupación, sector, persona ni corporación alguna.

Incorre en falta cuando oculta al Congreso los intereses personales que lo llevan a usar su función para conseguir la aprobación de alguna medida o norma. Cuando, a cambio de un favor, presenta pedidos o formula preguntas a los ministros, que los induzcan a prestar una consideración favorable a los intereses del grupo. Cuando presenta un proyecto de ley, interviene en el Pleno o en comisiones, o vota favorablemente, a cambio, también, de alguna suerte de beneficio, sin haber previamente advertido sobre el beneficio personal que encierra la aprobación de la proposición en cuyo favor interviene o vota.

En el Perú no existe una ley que defina claramente en qué consiste el conflicto de intereses. La ausencia de norma no impide ni elimina el buen uso del juicio y de la conciencia. Los congresistas tampoco están obligados a expresar todos sus intereses económicos, salvo por aquéllos que expresamente señalan la Constitución y el Reglamento que pudieran representarle bienes o rentas prohibidas o incompatibles con el ejercicio de sus funciones. El Código de Ética Parlamentaria señala que los congresistas tienen la obligación de hacer explícitas las vinculaciones que pudieran comprometer su participación en la discusión de temas o investigaciones, en la cual pueda comprometerse su independencia mediante el eventual favorecimiento de intereses económicos directos de naturaleza personal o familiar.

Todos los casos en los cuales no hay de por medio un problema de incompatibilidades o de prohibiciones, por lo tanto, no tienen por qué recibir sanción alguna ¿Es que

no debe recibir sanción disciplinaria la deslealtad del congresista con el parlamento al negarle información, o el mal uso que hace de su función para conseguir la aprobación de medidas o la gestión de dispositivos normativos que favorecen a un grupo, a cambio de un favor por cuenta de este grupo?

El tema del conflicto de intereses tiene naturaleza diferente que el de las incompatibilidades y prohibiciones. Y puede comprender más tiempo que sólo la duración del mandato. Hay conflictos que se originan antes de asumir el mandato, otros que pueden surgir durante el mandato y, finalmente, otros que surgen luego de la conclusión del mandato.

El solo hecho de que un parlamentario omita declarar intereses en empresas, así no sea de aquéllas en las que tiene prohibición de intervenir, a título de lo que fuera, o el haber recibido algún tipo de beneficio, es ya una falta. Con mayor razón lo será si interviene en el Congreso para beneficiar a los grupos que lo benefician, o con el que están asociados, sin anunciar y expresar abierta y transparentemente cuál es su relación con ellos y por qué actúa en su favor.

Nada hay de malo en canalizar los intereses de terceros. Lo inconveniente es que se pretenda inducir la voluntad del Congreso en un sentido u otro sin decirlo. Ello llama a sospecha ¿Por qué, en efecto, privar al Congreso de la información que sesga la posición del defensor de una medida?

Adicionalmente, salvo los procesos disciplinarios o por conducta impropia o reñida contra la ética parlamentaria, el Reglamento no prevé un procedimiento regular para revisar las denuncias de incompatibilidad o ejecución de actos prohibidos. Según el concepto rígido de irrenunciabilidad del mandato los casos de incompatibilidad se debieran solucionar con un acto unilateral del congresista que equivalga al mantenimiento del vínculo representativo, y a la perención de los intereses con los cuales el mandato está en conflicto. No le resultaría posible al Congreso declarar la vacancia del cargo. Sólo cabría, fuera de la perspectiva disciplinaria o contraria a la ética corporativa, que mediante juicio político sancionara al congresista por infracción de la Constitución con la suspensión, destitución o inhabilitación, según lo prescribe el Artículo 100 de la Constitución.

¿Y en qué queda la inconducta del parlamentario al haber procedido en contra de las obligaciones de su cargo? Más allá de las eventuales implicaciones de carácter penal que pudieran existir, siempre existe una falta cometida contra el Congreso: el ocultamiento de información sobre los intereses personales que generaron acciones, propuestas, preguntas, etc. en el desempeño, aparentemente regular, de su función. La falta contra precauciones que una conducta transparente demanda configura situaciones potenciales de riesgo contra la función representativa. Y la exposición

de dicha función a amenazas o peligros no puede desaprensivamente pasársela por alto.

41. Naturaleza y tipos de prerrogativas parlamentarias

¿Qué son las prerrogativas parlamentarias? La prerrogativa no es un privilegio. El privilegio se concibe como un derecho particular que favorece a unos ciudadanos respecto de otros. El privilegio discrimina entre unos ciudadanos, a los que se aplica una regla, y otros a los que no sólo no se los obliga a cumplirla, sino que por el contrario se los favorece con una norma opuesta.

La prerrogativa es una facultad o atribución que se reconoce no a un particular, sino que sigue a quien cumple una función, en tanto que la cumpla. La prerrogativa es una facilidad y una garantía que necesita quien, en el ejercicio de sus funciones, puede encontrar más desventajas que ventajas sin ella, para hacerse cargo de los mandatos públicos que el electorado o una autoridad pública le encargan.

Los congresistas tienen prerrogativas, no privilegios, aun cuando tradicionalmente la materia es referida con este último término. No es que se sustraiga a un ciudadano de la jurisdicción o norma regular. Es, más bien, la condición objetiva de desempeñarse como representante del pueblo. No se protege la condición subjetiva de una persona, sino su papel como funcionario.

Las prerrogativas que los asisten son, principalmente, la no imperatividad de su mandato, la libertad de detención y proceso, también conocida como inmunidad de proceso y arresto, y la libertad de voto y opinión, conocida comúnmente como inviolabilidad de opinión.

42. Inviolabilidad de la sede parlamentaria

La inviolabilidad o infranqueabilidad de la sede parlamentaria es una tradición republicana. Sólo por autorización expresa de la autoridad parlamentaria se permite el ingreso de la fuerza pública. Ni las fuerzas armadas ni la policía nacional pueden intervenir en los edificios del parlamento si previamente no existe el requerimiento y la autorización para que lo haga. No se permite el ingreso al recinto parlamentario si antes no lo dispone así el Presidente del Congreso.

A ello se debe que en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 se hablara de la Comisión de Policía Interior, porque el orden interno era potestad exclusiva del cuerpo representativo. Luego a esa Comisión de Policía Interior se le dio una significación de carácter administrativo, y perdió los sentidos adicionales

que acompañaban a su conformación. De ahí que su existencia mutara para llevar a designársela como Comisión Directiva. Hasta el año 1988 el orden interior de las Cámaras estaba a cargo de la Guardia Republicana, y luego de la Policía Nacional.

Desde 1995 se crea un cuerpo de prevención y seguridad interna que reserva a la policía la custodia externa, a este cuerpo el control del ingreso y permanencia. Además el departamento de prevención y seguridad está también a cargo del orden durante el desarrollo de las sesiones. A su personal se le asigna la responsabilidad de desalojar las galerías en caso de desorden. Eso explica que en el Reglamento de 1995 ya no exista referencia a la prohibición del ingreso de la fuerza pública al recinto parlamentario o al hemiciclo.

Sin embargo, al Presidente del Congreso se le reconoce la facultad de asegurar el orden público durante las sesiones, y por ello tiene la atribución de ordenar el desalojo de *personas extrañas a la sesión, cuya presencia perturbe el normal desarrollo de la misma*, también tiene la atribución de *ordenar el desalojo de las galerías de la Sala de Sesiones cuando se produzcan desórdenes, sin perjuicio de la responsabilidad de los infractores*.

La capacidad del personal de prevención y seguridad, sin embargo, es limitada en vista del riesgo que su eventual intervención ocasiona. El desalojamiento de las galerías no es una acción particularmente pacífica. Pero más difíciles son las situaciones en las que el desborde llega al propio Pleno. La intrusión del Coronel de la guardia civil Antonio Tejero Molina, en las Cortes Españolas en febrero del año 1981, ocasión en la que secuestró a quienes se encontraban en el hemiciclo aún se recuerda, y en el Perú se recuerda también la invasión que sufrió el Pleno el año 2006 por quienes entonces no eran sino congresistas nacionalistas electos, antes de su incorporación, para protestar contra el debate del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. Si el desorden, por otro lado, es generado por congresistas en plenitud de funciones las complicaciones son aún mayores, porque los actos de fuerza en su contra pueden dar lugar tanto a violaciones contra el principio de inmunidad, como a daños impunes a la salud o integridad del personal a cargo del restablecimiento del orden como consecuencia de la autonomía disciplinaria con que cuenta la corporación parlamentaria.

43. Autonomía normativa

La autonomía normativa del Congreso es reconocida en el Artículo 94 de la Constitución. Es desde la autonomía normativa reconocida en esa norma constitucional que el Reglamento del Congreso constituye el espacio en el que de

forma sistemática se incluyen las pautas más importantes de la organización y de los procesos parlamentarios. Pero el Reglamento del Congreso es sólo una de las dimensiones del espectro normativo, puesto que es en realidad su práctica la que fija el carácter normativo de la actividad parlamentaria.

Es en la praxis del Reglamento del Congreso a través de la cultura de sus operadores autorizados que la norma adquiere el significado de sus preceptos y disposiciones. El contenido concreto de su aplicación práctica integra el bloque de constitucionalidad. De ahí la singular y enorme importancia que representa que la calidad de esos operadores cuenten con las calificaciones y competencias necesarias para gestionar moral y técnicamente el Estado. La ausencia de esta exigencia degrada la calidad normativa de la autonomía que se le reconoce. Sin autonomía, si el cuerpo representativo está en efecto calificado para ocuparse efectivamente del mandato de confianza moral que recibe, es difícil que el régimen político sea verdaderamente representativo. En el régimen representativo el poder habilita de modo intrínseco y sustantivo a los operadores a hacerse cargo pleno de las decisiones del Estado que afectan a la sociedad.

Pero ¿en qué consiste la autonomía normativa de la que está política y constitucionalmente investido el Congreso? Una de las dimensiones que integra esta categoría consiste en la ausencia de heteronomía, que es el concepto semánticamente antónimo. Ello importa que la autonomía normativa reconozca el carácter necesariamente insular con que se deja a salvaguarda el fuero parlamentario, de forma que use los métodos y opciones administrativas sustantivamente más convenientes para que el régimen representativo sea eficazmente servido, y para que la voluntad popular mantenga la jerarquía y soberanía que la república necesita.

La ausencia de heteronomía se concreta en la capacidad de apartarse de los diversos sistemas estatales respecto de los cuales existen normas administrativas. Esto es, tanto el régimen presupuestal, contable, financiero, como el régimen de remuneraciones, contrataciones o pensiones. Son los representantes los que están premunidos de autonomía para decidir cuánto dependen y cuánto observan los sistemas estatales, y cuánto se apartan de ellos. La capacidad la tienen. Pero tanto como pueden ubicarse en una posición radical o maximalista, también pueden establecer los temas o espacios en los que sintonicen con los sistemas estatales que rigen para los otros poderes del Estado.

Para que la autonomía se ejercite ordenadamente, sin embargo, es preciso que se explicita en cada caso cuándo se la invoca, y cuáles son los órganos entre los que se distribuyen las competencias para su ejercicio. Los usos autonómicos no se presumen. Se trata de una atribución de carácter excepcional, por lo que obviar la invocación de su autoridad equivale al reconocimiento de la regla general

que rige en el resto del sistema estatal. Omitir la invocación a la autonomía en consecuencia configura una situación en la que los vacíos se ocupan por los supuestos y consecuencias normativos de validez universal en el Estado.

El espacio normativo en el que por naturaleza se ejercita la autonomía normativa es el Reglamento del Congreso, que actúa como la carta o el marco constitutivo de los espacios autonómicos, no menos que de las definiciones de competencias para los diversos órganos parlamentarios capacitados para usarlas. Sin embargo, por el carácter eminentemente práctico, concreto, cultural y experimental de la vida parlamentaria, los arreglos según los cuales se reconocen los usos normativos tienen un poder y una capacidad normativa especial que es imposible ignorar.

La interpretación de la normatividad parlamentaria, así como la atribución de significados y sentidos del orden de sus tareas y actividades, no puede examinarse a la sola luz de los textos positivamente adoptados. Todo precepto del Reglamento tiene carácter provisional y auxiliar. Los contenidos definitivos son los que construyen quienes operan los procesos de toma de decisión. Carece de contenido normativo todo acuerdo o decisión que sea objeto de confrontación o ausencia de consenso general aceptado. De allí que exija un tratamiento no jerarquizado el carácter de la práctica y de los precedentes parlamentarios. Cabe, en efecto, que el carácter normativo de la práctica tenga rango superior al texto escrito en la prelación de las fuentes del derecho parlamentario.

Es por el carácter difuso aunque competencialmente distribuido, de la autonomía normativa del Congreso, que dicha autonomía se ejercita en diversidad de órganos o instancias. En casos el contenido del Reglamento lo fija el Pleno, en otros el Consejo Directivo, o la Mesa Directiva, o el Presidente del Congreso. El ordenamiento parlamentario tiene carácter abierto, flexible y dinámico. No ocurre como en los ordenamientos rígidos, cerrados o excluyentes en los que la tendencia es a cerrar posibilidades de interpretación o aplicación. El ordenamiento parlamentario no tiene el carácter de un código, no obstante que el Reglamento sea el espacio natural en el que se codifica con criterio abierto las disposiciones centrales que sirven de eje

Las características de la autonomía normativa colisionan frontalmente con la cultura normativa hegemónica. Es por la autonomía normativa que le corresponde que en el Congreso el mayor nivel discrecional de sus operadores hace mucho más exigentes los estándares con los que se evalúa y califica a sus titulares. La autorización moral que dan los votos requiere de un margen especial para el ejercicio del poder. Pero esa autorización demanda igualmente el ejercicio moral del poder recibido. De ahí que sin la autorización que confieren los votos no sea posible contar con el amplio y discrecional poder de la representación, pero a la

vez es igualmente cierto que el poder político viene con la exigencia de rendir cuentas en niveles mucho más altos que los que regularmente establece el sistema jurídico para quienes no son parte del estatuto parlamentario.

Es también, y por ello, debido al carácter dinámico y flexible del ordenamiento parlamentario, que se trata de un sistema volátil y mudable. No es un orden externo a los sujetos que lo reconocen y significan, sino un orden propio e interno. Este tipo de concepto y de régimen es contradicho y resistido de modo más o menos uniforme e intenso por la comunidad jurídica. La reacción se origina en la cultura del positivismo, no menos que en la presunción de que quien detenta el poder no debe contar con amplitud de disposición para su uso. De ahí la construcción de la ideología liberal del Estado de Derecho. El liberalismo es la respuesta al absolutismo y a formas autocráticas de disposición del poder. Y el Estado de Derecho es una construcción que descansa en el supuesto de que los textos o documentos escritos están premunidos de la supuesta capacidad de suspender la realidad política con la fuerza de la palabra escrita.

La experiencia muestra que la ideología del liberalismo y del Estado de Derecho es una pretensión ideal de limitación del abuso. Como pretensión sin embargo, es incapaz de evitar el uso de esa propia ideología para imponer verticalmente su supuesta superioridad en latitudes que, contrariamente, ven en el relativismo que propicia síntomas de decadencia moral, si no en casos, además, de simulación, o de hipocresía política. El abuso no se combate en el plano de las ideologías políticas sino en los hechos y en la práctica efectiva de la vida y de la existencia. No es necesario recurrir a una ideología para enjuiciar ni para condenar el abuso que se constata en la consciencia de la ciudadanía según aspiraciones naturales universalmente compartidas en el tiempo y en la diversidad de geografías.

Los documentos y los textos sólo son nortes para dirigir las conductas de los hombres. En ellos se recuerdan las formas del orden deseable. Sin embargo, el único orden efectivo es el que respetan los hombres en su fuero interno. Es este tipo de convicción la que justifica la prevalencia del concepto material y sustantivo de la normatividad parlamentaria. Y ello no obstante el carácter hegemónicamente precario en el que se instala, en contra de las tendencias dominantes en la cultura colectiva. Afirmar la diferencia y establecer la distinción resulta de la necesidad de la propia identidad de un régimen cuya fundamentación se encuentra en la primacía de la voluntad de la república. Es esa voluntad el criterio de bien político que traza el límite entre lo normativamente conveniente y lo normativamente ineficaz para que la representación nacional procure el bien colectivo.

Es en este tipo de concepto normativo en el que descansa el carácter constitutivo y constitucional del régimen representativo. La Constitución Política se hace e

inventa desde la práctica política de quienes la existen y operan con su actividad. La cultura parlamentaria, por ello, a la vez expresa y crea el orden constitucional. La Constitución es lo que ella significa desde las distintas manifestaciones de su existencia expresadas en la cultura y en el comportamiento de quienes operan el régimen representativo. La Constitución vive desde la autonomía con la que el parlamento lleva a efecto sus funciones según un orden corporativamente consensuado y compartido.

44. Autonomía administrativa

Está dentro de la lógica del sistema representativo que el poder se use al máximo de sus posibilidades para alcanzar los valores que sustentan el pacto de asociación política. El Perú es consecuencia de la voluntad política efectiva e intensa de quienes lo quieren construir desde los proyectos personales de su propia existencia. El Perú es una experiencia política. La cultura de todos los ciudadanos, y por lo tanto de toda autoridad, inventa una república todos los días, y en los actos diarios de sus habitantes se perfecciona el proyecto colectivo.

A diferencia de lo que ocurre con los Estados administrativos, en los que el valor de la cultura de sus pueblos cuenta poco, en las repúblicas y Estados representativos la cultura política tiene un nivel alto de incidencia e impacto. No existe una representación distinta ni disociada de la cultura política de quienes como habitantes de la república la afirman electoralmente y, sobre todo, de quienes la comprenden y la corrigen con parsimonia.

La autonomía administrativa del Congreso también se sustenta en ese modelo y en ese proyecto de vida colectiva. Quienes representan deben contar con los mejores recursos posibles para que los valores políticos vivan y nos sean más próximos en la vida diaria. No es que la autonomía administrativa constituya un peligro, ni que en sí misma sea una forma de fomentar el desorden con burbujas organizacionales en el sistema estatal. El sistema estatal incluye la dinámica vital que se origina en la continua renovación de los cuadros representativos. Cada período parlamentario tiene el propósito de inocular creatividad, innovación y también entusiasmo, ilusión y fantasía en los procesos estatales.

¿Qué significa que el Congreso cuente con autonomía administrativa? Significa que los representantes cuentan con libertad para tomar decisiones administrativas a partir de su capacidad discrecional para escoger qué es mejor para afirmar el proyecto republicano. Esto es, para que la voluntad del pueblo sea un factor determinante en las prioridades de atención de la colectividad entera. La autonomía administrativa significa que el Congreso puede priorizar con libertad los modos en los que se

proveerá de apoyo, asistencia y recursos para operar y funcionar óptimamente. Sin retazos, sin parches y sin concesiones. El límite lo fija el uso virtuoso y moralmente pulcro de la discreción con la que se facilita su gestión.

El concepto de autonomía organizacional y funcional es complemento de la autonomía administrativa. Se refiere a la capacidad de definir la estructura orgánica, así como las competencias funcionales propias del perfil de puestos en la organización.

Si se dispone de autonomía administrativa, va con ello la capacidad de establecer los niveles orgánicos. Sin embargo, también teniendo presente el sentido efectivo que corresponde al carácter o aspecto autonómico de la actividad y tarea representativa que se reconoce al parlamento en el Estado peruano, debe ir de la mano y ser parte del mismo el uso de formas compensatorias de la labor administrativa desarrollada en la correspondiente escala laboral.

Así como existe la capacidad de definir con qué estructura organizativa se alcanzarán los objetivos corporativos, debe complementar dicha estructura el establecimiento de los niveles salariales del equipo que ocupe los puestos desde los cuales se dirigen e integran los esfuerzos organizacionales. De la misma manera que no cualquier estructura organizativa se acomoda ni es útil para alcanzar los logros y resultados proyectados en una institución, también deben existir las seguridades técnicas que garanticen que quienes tengan bajo su cargo y responsabilidad contarán con los incentivos salariales propios de las competencias que los perfiles de puestos demanden.

Sólo cabe desconocer este importante requerimiento si carece de valor, o resultara indiferente, que los objetivos a alcanzar no demanden en realidad calificaciones especiales para gestionar la organización con la estructura que se adopte ni los perfiles de puestos de quienes se seleccione como responsables de los cambios buscados. Pero si los objetivos exigen que la estructura organizativa sea dirigida por especialistas con perfiles de competencias particularmente predefinidos y ajustados a la búsqueda de resultados o productos claramente predeterminados, no hay modo que se opte por modos organizativos que impidan el concurso de dichos especialistas. La lógica del emprendimiento responsable exigiría que se priorice la sujeción a estándares genéricos que contradicen las exigencias que la representación establece.

De modo similar cabe concebir la autonomía funcional. El Congreso está en la capacidad constitucional de regular y aplicar un sistema de distribución de funciones acorde con la finalidad política de la institución parlamentaria. Si el sistema general de personal definido por el Poder Ejecutivo concibe niveles organizacionales y salariales diferenciados en términos de las funciones por las que el personal es responsable, también resulta exigible que el Congreso, cuyo personal asiste y apoya en la obtención de logros políticos que suponen incluso la vigilancia y control del

gobierno, puedan ser seleccionados y también remunerados conforme a un régimen acorde con el tipo de misión que tiene el Congreso.

Otro aspecto crítico de la autonomía administrativa consiste en la capacidad de contratar bienes y servicios. Si bien el Organismo Superior de las Contrataciones y Adquisiciones del Estado (OSCE) tiene la misión de regular la generalidad de los procesos estatales bajo su competencia, la observancia de las normas generales que dicta puede, o no, ser discrecionalmente adoptada por el Congreso. La autonomía administrativa del Congreso incluye los alcances y efectos relativos a este ámbito singular de la regulación así como la de eventuales actos de cobertura operativa en los procesos administrativos propiamente dichos. Esta dimensión es parte del bloque conceptual que define el carácter representativo del Estado sustentado en la voluntad popular.

Finalmente, la autonomía administrativa consiste igualmente en la capacidad de autocontrol, y limitaciones de Contraloría para vigilar los procesos administrativos que se desarrollan en el Congreso. Hasta el año 1992 las sucesivas administraciones parlamentarias tenían muy en claro los límites competenciales de la Contraloría. Sin embargo, ha sido como consecuencia de la insuficiente preparación de los propios representantes que perdieron rastros de la tradición republicana en el Perú y que además carecieron de experiencia parlamentaria suficiente, que progresivamente se ha concebido a la Contraloría como una agencia que puede garantizar externamente lo que el Congreso debe alcanzar por sus propios medios.

El plantel técnico de Contraloría, en efecto, ha sido convocado para revisar actos y procesos de carácter administrativo al interior del Congreso, y al intervenir ha seccionado el ámbito de la ejecución a cargo de personal del servicio parlamentario, del ámbito de las decisiones administrativas que acuerdan quienes cuentan con la capacidad y voluntad de resolver en niveles de decisión usualmente alejados de los puestos administrativamente más altos. Es ésta una de las razones por las que se ha cumplido el dicho que *la pita se rompe donde es más débil*, concluyéndose así en la responsabilización de quienes ejecutaron órdenes o realizaron actividades o actos cuyo origen no les era, por lo menos, enteramente atribuible.

El sinceramiento de esta dualidad exigiría que los exámenes y auditorías incluyeran y comprendieran la participación efectiva de quienes toman la decisión en su calidad representativa de la voluntad popular. Pero esos exámenes y auditorías no puede ni debe practicarlos personal de Contraloría. Les corresponde a los propios congresistas. Ellos son los únicos titulares y responsables de la actividad representativa y de las decisiones de carácter administrativo que se toman. La intervención de Contraloría ha servido de manera regular como instrumento de limpieza para escudar eventuales o supuestas irregularidades en los procesos, políticas y disposiciones administrativas en las que concurren los propios congresistas.

45. Autonomía presupuestaria

La autonomía presupuestaria del Congreso es necesaria porque desconocerla causa el efecto de que la misión política que le corresponde quedaría mediatizada por otro poder del Estado. El gobierno, en efecto, está a cargo de la administración de los recursos fiscales de los cuales se prevé la atención de los recursos que necesita el Congreso para alcanzar las metas y objetivos políticos que le corresponde cumplir en el sistema político.

Quedar privado de partidas presupuestales suficientes para garantizar la representación pone a los representantes de la voluntad popular en una situación de dependencia de la voluntad de la agencia cuya administración es, además, materia de control y seguimiento por el Congreso.

En el presupuesto del Congreso se incluyen los recursos que permite y que aseguran que su misión política se alcance. Sólo la falta de visión es el límite. Si existe la capacidad de definir qué y cómo debe ser el Congreso en el futuro, y cómo la sociedad aprovecha mejor el papel que quiere cumplirse desde el Congreso para que ella prospere, esa visión es el sustento de la óptima calidad de la inversión de los recursos fiscales en su sistema representativo. El compromiso con el futuro es la garantía de una inversión segura y rentable en el sistema representativo. Sin capacidad prospectiva lo más que puede esperarse de la capacidad presupuestaria del Congreso es la dudosa utilidad de los gastos previstos. Uno de los más grandes enemigos de la acción parlamentaria efectiva es la improvisación y la falta de visión sobre el papel y compromiso del Congreso con el futuro.

Si la autonomía presupuestaria es normativamente reconocida se debe a que el sistema se diseña en la confianza que los operadores contarán con el talento y competencias que aseguren los mejores destinos de la república. Si esa confianza se deshonda con los desengaños que se sufren por el pobre o el mediocre desempeño de la representación nacional, no debe ser la realidad de tal desempeño la que resuelva la abolición del medio que bien utilizado permitiría al Perú un mejor destino. El profesor Manuel De la Puente Lavalle, jurista de la Pontificia Universidad Católica, solía repetir que *el temor al abuso del derecho no debe impedir el reconocimiento del derecho*.

Precisamente el mantenimiento de oportunidades reconocidas para alcanzar los más altos estándares es lo que habilita el marco de referencia para las condenas más graves por el abuso. Si la autonomía presupuestaria se confunde como oportunidad para servirse de los recursos fiscales como un botín o dispensa para el aprovechamiento de intereses personales o privados, la condena por el mal desempeño de la representación merece las consecuencias más drásticas

para la incompetencia técnica o moral de quienes cuentan con mandato representativo.

Los precios del sistema político no los impone solamente el sostenimiento del sistema electoral, toda vez que sería mucho más económico que el país no gastara en elecciones a que éstas se realicen. El precio también supone mantener arreglos normativos que con usos ideales óptimos permitirían al país mayor riqueza y prosperidad económica y espiritual. Entre esos arreglos está el precio que hay que pagar por la esperanza de que los representantes estén a la altura del destino que nos merecemos. Eliminar esta posibilidad importa una visión quizá más realista, pero no menos fatalista, si no tanática, de nuestra especie. Las instituciones se crean y se mantienen porque existe una actitud optimista que asegura que es mejor creer a la falta de toda creencia.

Si cabe evaluar a los representantes por su capacidad para honrar su mandato, una forma de documentar los logros de su desempeño debe ser qué tipo de resultados y productos han alcanzado. De ahí la importancia de administrar y de evaluar estratégicamente la institución parlamentaria. Si tanto de tanto se puede disponer con suficiente discrecionalidad, la responsabilidad exige que se mida y que se muestre, tanto como que se exija, cómo se le ha sacado provecho al tiempo durante el que se contó con el estatuto representativo. Representar es más que sólo mandar u ordenar que las cosas se hagan de una manera y no de otra. Representar es servir, y si para servir bien se aseguran medios y recursos a los representantes, la autonomía presupuestaria de la que gozan requiere la humildad necesaria para exhibir y mostrar evidencia que permita notar qué bien ha obtenido la república con la ocupación de un puesto representativo.

Es precisamente para honrar virtuosamente el mandato popular recibido que el Congreso debe valerse de una metodología confiable para organizarse y realizar todas sus actividades. Una metodología potencialmente eficiente es el planeamiento estratégico. Ella exige la definición de una visión, metas y objetivos, cuyo logro se propone alcanzar en un margen de tiempo. Ese tiempo son los períodos constitucionales. Carecer de visión, metas y objetivos es precisamente lo que facilita el dispendio y el desorden. Es una forma encubierta de mala representación. Cuando los recursos son escasos y su obtención es consecuencia del duro esfuerzo y de la labor extenuante de los ciudadanos en la nación, es un pecado imperdonable gobernar o representar en base a la lógica efímera de la coyuntura.

¿Qué hace tan difícil el uso eficiente y responsable de la autonomía presupuestaria? En un entorno en el que el objetivo principal es gestionar responsable y ordenadamente, la resistencia al cambio es el principal enemigo. Es más fácil

seguir haciendo lo mismo de lo mismo, sin cuestionamiento y de modo mecánico, que innovar y que pensar en cómo introducir mejoras en el propio trabajo. El planeamiento estratégico por eso resulta tan difícil de implantarlo como método y herramienta consuetudinaria en la gestión parlamentaria. Exige el sinceramiento de las actitudes, de los procesos, de redistribución de las cargas efectivas de trabajo, y también de la reingeniería en la estructura organizativa, los perfiles de puestos y de competencias, y en el sistema de administración del personal con el que se lleva a cabo los planes aprobados.

La responsabilidad por el cambio involucra a todos quienes comparten alguna tarea en la institución parlamentaria. Representantes y personal de apoyo y asistencia. Si existe la posibilidad de contar con los recursos que se necesiten para representar bien al país, el éxito empieza por la actitud con la que se emprende la tarea política e institucional. Esa actitud demanda la discusión transparente de los fines buscados y cómo el presupuesto será el medio eficiente para alcanzarlos. El presupuesto del Congreso, por lo tanto, bien merece que se prepublique antes de su remisión a la Comisión de Presupuesto para que lo incluya en el dictamen que elabora para el Pleno, y sobre la base de los comentarios recibidos con la prepublicación sería necesario que el debate y el dictamen tomen posición respecto de los aportes o comentarios estratégicamente más relevantes.

Durante el régimen bicameral que existió hasta 1992 se previó la existencia de una Comisión especial a cargo de la discusión tanto del presupuesto como de las cuentas de cada Cámara. Hoy esta responsabilidad la comparten la Mesa Directiva y el Consejo Directivo. Sin embargo, no se difunden los debates de una ni otro. La sola publicación de las Actas de sus acuerdos no sustituye la discusión que se lleva a cabo, que puede contener material importante para valorar mejor la racionalidad en la gestión respecto del presupuesto institucional.

Por otro lado, si acaso existe discusión respecto del presupuesto, lo que no existe es debate alguno respecto de las cuentas presupuestarias. Esta discusión tiene por objetivo verificar que se alcanzaron los objetivos presupuestados, y que las cuentas financieras fueron bien ejecutadas. Este ejercicio no recibe adecuado control. No basta con que se pida a Contraloría que audite la gestión o cuentas por las que cabe la responsabilización del personal.

En muchos casos termina ocurriendo que el personal asume y se le exige responsabilidad por las decisiones administrativas adoptadas por miembros de la Mesa o del Consejo Directivo. No es una medida muy valiente precisamente que la pita se rompa por el lado más delgado. No son pocas las ocasiones en las que, evitando dar órdenes por escrito, desde los puestos directivos se dispone la realización de acciones por funcionarios del aparato administrativo. Cuando

Contraloría se hace cargo de las auditorías, y dado que no tiene competencia para intervenir ni controlar las decisiones tomadas en el ámbito propiamente parlamentario, se realizan pesquisas y se obtienen hallazgos cuyos orígenes debieran encontrarse en niveles distintos a los que maneja el servicio parlamentario. Este tipo de situaciones pueden anticiparse y dimensionarse correctamente si es que los propios congresistas se encargan de auditar la gestión de las Mesas o del Consejo Directivo.

46. La no imperatividad del mandato

¿Qué significa que el congresista no tiene mandato imperativo? Significa que una vez elegido, sus electores no pueden revocarle el mandato que le dieron. Significa que el congresista es elegido por el íntegro del período parlamentario y que su mandato sólo concluye con la muerte, su vacancia, destitución, o con la disolución del Congreso. Significa, además, que al congresista que ofreció el cumplimiento de una promesa y luego no la cumple, el electorado sólo puede sancionarlo cuando éste postule a su reelección, si optara por postular.

El mandato del representante adquiere una dimensión nueva. Ser mandatario de la nación significa actuar de conformidad con la conciencia política y moral de cada representante. De ahí la posibilidad que se configure una brecha importante entre las exigencias del sistema representativo y las posibilidades efectivas de los representantes que el sistema electoral establece.

Sin embargo no es muy claro qué ocurre con los parlamentarios respecto de sus partidos o agrupaciones. Es condición necesaria para participar en las elecciones parlamentarias pertenecer a una lista. De ahí que exista una ligazón innegable en la conducta parlamentaria de quien llega al Congreso no a pesar precisamente de su adscripción a una lista parlamentaria, sino por el contrario gracias a ella.

¿Qué sentido tiene entonces eso de que el parlamentario queda *independizado* de sus electores? El sentido es que está independizado de sus electores porque ellos constituyen una fuente de poder que permanece solamente como un sufragio anónimo e inidentificable. Nunca es posible saber quién elige y se compromete con un candidato, ni quien lo prefiere. Cada elector es concebido únicamente como un número carente de identidad. Los electores carecen de semblante. Son únicamente la cifra que acredita el éxito. La independización entre elector y representante, por eso, diluye la calidad de la representación. Se representa gracias a la mecánica de un proceso que agrega números de opciones, pero sin capacidad para determinar ni definir quiénes son los sujetos que efectivamente le confiaron su adhesión. El voto sólo genera resultados mecánicos en los que se ha desvanecido en la oscuridad

de la mecánica la identidad y la voluntad del sujeto que marca su opción. De ahí que no le sea posible al elegido recurrir a sus electores para ajustar el sentido o significados posibles de su mandato. Son dos esferas inconexas y desuncidas en la cadena simbólica del proceso político representativo. Esta es la dimensión que arraiga y sustenta el carácter no imperativo del mandato: si no se puede conocer quién elige a quien gana, mal puede contrastarse con el elector si sus expectativas o confianza son honradas o defraudadas.

Que el mandato es no imperativo, quiere decir que desde que el representante es elegido el voto obtenido lo independiza de quienes lo eligieron, para vincularlo ya no a una circunscripción o un número de votantes sino a la nación toda. Pero así como la no imperatividad e irrevocabilidad del mandato seccionan el vínculo originario entre el elector y el mandatario, no es menos cierto que el sistema impone del representante expectativas cuyo cumplimiento le queda moralmente impuesto. Ni la no imperatividad ni la irrevocabilidad del mandato eximen al representante de tipos de desempeño cuyo apartamiento le es políticamente incondonable.

¿Qué autoridad puede ejercitar sobre el congresista la agrupación por cuya lista postuló? Esa es una relación bilateral. Puede ejercitar tanta autoridad como permita el congresista que le sea impuesta. Esto es, en términos sencillos, tanta como deje que se ejercite sobre él. Y permitirá y dejará, luego del cálculo costo-beneficio que establezca sobre los ideales que quiere ver acercados a la comunidad desde el poder, o su propia posición y carrera partidaria dentro del cuadro de méritos del partido.

El mandato, en este caso, si bien no es no imperativo, tampoco es puramente incondicionado. Existe una imperatividad consentida y consciente. De disentir de los vínculos y obligaciones que lo ligan, no hay disposición legal que le impida renunciar a su partido o agrupación. Este último fenómeno, sin embargo, ocurre con poca frecuencia.

Para comprender con mayor precisión los límites de la no imperatividad del mandato en relación con el importante papel que se asigna a las agrupaciones políticas como agentes de intermediación entre el pueblo y el Estado, es necesario tener presente el efecto que genera el sistema electoral; la evaluación demoscópica de las percepciones, expectativas y desempeño político; la dimensión mediática que modula el régimen democrático; y la información y cultura política del ciudadano que elige entre los partidos y los candidatos.

Los efectos del uso del sistema electoral por la población no son independientes del tipo de elemento del sistema con el que se define quiénes ganan en las elecciones un puesto representativo. Si basta tener 25 años de edad y carecer de antecedentes penales para postular, no hay modo eficiente de filtrar que postulen ni que ganen

muchos candidatos cuya performance en el Estado no pueda garantizarse. Que el distrito sea múltiple y no único puede acercar el vínculo inicial del representante con la población pero no garantiza la mejor capacidad del mismo representante para operar eficientemente las responsabilidades estatales a las que lo obliga su función. La valla electoral y la cifra repartidora también limitan los modos como se elige al ganador, porque deben asegurar la presencia de agrupaciones capaces de consolidar mejor las preferencias del mayor número de electores. El voto preferencial es una manera de impactar decisivamente en los equipos con que los partidos prefieren responsabilizarse del cumplimiento de su misión intermediadora. Finalmente, la imposibilidad del elector de ordenar sus preferencias con pesos impide que el sistema produzca resultados colectivos transitivamente menos imperfectos.

El factor demoscópico cada vez recibe mayor consideración como criterio de verdad y como parámetro de buena ejecución de los roles políticos. Las encuestas de opinión se valen de procedimientos estadísticos con los que se mide la percepción de la realidad. No miden ni la calidad ni la capacidad de los encuestados para opinar calificadamente sobre la realidad respecto de la cual se indaga. Sin embargo basta la percepción acumulada de opiniones concentradas en sentidos y tendencias predominantes para que la cantidad acumulada de percepciones se tome como criterio de corrección. Este tipo de característica del sistema político induce al error y niega la naturaleza de la verdad: ésta no consiste en la suma de conceptos de dudosa veracidad. Pero el uso y recurso generalizado de la medición de la opinión por las empresas encuestadoras reduce proporcionalmente el impacto de la calidad del juicio político basado el mejor conocimiento de los procesos estatales en el régimen representativo.

La dimensión mediática no es tampoco una variable independiente ni en los procesos electorales ni en los subsiguientes procesos de seguimiento y evaluación colectiva del desempeño de la colectividad de representantes en el parlamento. La insuficiencia de la preparación de quienes deben ostentar calificaciones apropiadas para informar y orientar sobre el sentido en que debe funcionar el sistema político, mella la calidad de los datos según los cuales el ciudadano forma su juicio sobre el desempeño de la representación nacional. Cuando se selecciona la cobertura en primeras planas de aspectos más policiales que políticos en el comportamiento parlamentario, también se sesga la calidad del juicio de la población, porque se focaliza su atención antes en el escándalo que en el trabajo parlamentario que con esfuerzo se avanza diariamente en la institución parlamentaria. La capacidad de selección de la noticia es por eso un poder que raramente se evalúa críticamente, porque se asume que la información que se destaca y que se recibe diariamente es la más importante y la que merece la atención pública. Tanto como los medios se ungen a sí mismos con la potestad de enjuiciar públicamente el funcionamiento del sistema, ellos mismos deben ser objeto de enjuiciamiento sobre la idoneidad con la que cumplen el papel político que la sociedad merece que la sirvan.

No es tampoco irrelevante para la comprensión de los efectos de la irrevocabilidad y no imperatividad del mandato la calidad de la cultura política del ciudadano. Es desde esa cultura que se define quiénes deben ser elegidos, y también cómo se evalúa a quienes lo son. La capacidad de discernimiento y los atributos ciudadanos del elector no son indiferentes en el proceso de conformación del grupo representativo que recibe el mandato popular. La consciencia con la que se ejercita el voto, o la indiferencia y desinterés, marcan los resultados en el proceso colectivo que articula el sistema electoral.

Si el voto se ejercita por quienes cuentan con documento de identidad, pero ese mismo documento no es carta de garantía que quien lo detenta tiene las calificaciones necesarias para desempeñarse efectivamente como ciudadano, es esperable que de los déficits de ciudadanía se deduzcan elecciones con resultados inciertos respecto de las competencias que se requerirán para operar eficazmente en los puestos representativos del Estado. Y si el sistema electoral es un mecanismo apropiado para describir, traducir y transportar al Estado el perfil de los ciudadanos representados, no será menos cierto tampoco que de la calidad incierta de ciudadanos resulte igualmente representantes altamente representativos de los déficits de ciudadanía. Estos dos factores explican el perfil y también los resultados que se observan en los cuadros representativos de la república.

En este contexto ¿cuál es finalmente el papel de las agrupaciones políticas en el ejercicio de un mandato que es normativamente no imperativo e irrevocable? Los congresistas llegan al Congreso porque se agrupan en organizaciones autorizadas para postular a puestos representativos. Sin vínculo con una organización autorizada no hay mandato representativo posible. De ahí que exista una autoridad a la que se debe la ocupación de un puesto representativo. Es por eso un mandato comprometido y al que se debe un grado no insignificante de lealtad. Cuanta mayor cohesión tienen las agrupaciones, mayor la eficiencia en la intermediación. Contrariamente los niveles más altos de inconsistencia grupal en los partidos y en los grupos parlamentarios diluyen las posibilidades de responsabilización por ineficiencias representativas. Por eso es que el mandato representativo no es totalmente no imperativo. Existen responsabilidades con los partidos de los que depende y a los que se debe la participación grupalmente concebida en la representación. La representación de espaldas a la agrupación con la que se llega es insuficientemente representativa.

Son éas las razones por las que la dirección de la función representativa no se diluye en el solo ejercicio individual del mandato. Los representantes tienen una identidad organizacional porque existe un compromiso que trasciende el éxito individual alcanzado en las ánforas de la elección popular. Porque se deben a la agrupación a la que se asocian tienen un frente común qué respaldar en relación con los factores que afectan, y que pueden ser capaces de distorsionar, la comprensión y el enjuiciamiento

de la tarea representativa, sean de carácter demoscópico o mediático. La valla que debe superarse no es baja.

Los representantes tienen la obligación de llevar una conducta políticamente honorable y estatalmente eficiente, no obstante carecer original e inicialmente de los atributos potenciales necesarios para comportarse y desempeñarse según la república lo exige y espera. Existe un mandato por honrar, que por cierto no es legalmente imperativo, pero que sin embargo está escrito en la historia que siempre será política y moralmente necesario que se cumpla. Así como los pueblos sólo tienen los representantes que los describen y que se merecen, no es paradójicamente menos cierto también que siempre habrá de exigírseles que den todo lo que se espera recibir de quienes no son otra cosa que los mejores hombres de la república. Esa es la diferencia entre las democracias representativas y populares, y las democracias morales o republicanas.

47. Los alcances de la inviolabilidad de voto y opinión

¿Qué alcances tiene la inviolabilidad de voto y opinión? Esta prerrogativa tiene dos aspectos. La inviolabilidad por los votos que emiten los congresistas sobre las materias que somete a acuerdo la presidencia, y la irresponsabilidad por las opiniones que expresan mientras cumplen con las funciones propias de su representación.

Ha ocurrido que en algún caso se han presentado denuncias contra algunos congresistas por la aprobación de una ley cuyo proyecto o dictamen ha sido promovido por ellos. Sin embargo, la respuesta procesal uniforme ha consistido en la denegación de tales pretensiones en consideración al carácter corporativo de las decisiones en mérito de las cuales se aprueba una ley. Los congresistas tienen libertad para presentar proyectos, y para hacerlo deben observar los requisitos de admisibilidad y procedibilidad. Si el proyecto se deriva a una Comisión para estudio, debate y aprobación la decisión se toma por todos los miembros de la Comisión. Luego en el Pleno el proyecto también debe ser aprobado según los requisitos y mayorías reglamentarias.

Las leyes no son un producto individual. Por eso es que no es posible individualizar a un congresista por un producto que hace suyo la organización parlamentaria. La inviolabilidad de voto en este caso deja a salvaguarda a los congresistas, porque la iniciativa no tiene carácter vinculante, y cuando votan para aprobarla lo hacen en ejercicio de una función institucional. Tendría que tratarse de un acto de complicidad corporativa suficientemente documentada en evidencia confiable para que cupiese el pedido de destitución o de acusación de un representante.

Es aceptado en general que los congresistas tengan plena libertad para votar conforme les parezca. Esta facultad no es discutida. Sí es más discutido el otro aspecto: la inviolabilidad o irresponsabilidad por las opiniones expresadas por el congresista.

La defensa de sus puntos de vista requiere que, en principio, no se lo restrinja. Debe tener la posibilidad y la garantía de que podrá hablar con claridad y calificar lo que observe de la manera más fidedigna posible. El parlamentario tiene una verdad que defender. Esa verdad puede ser dicha de muchas formas, por supuesto, pero la forma que escoja el parlamentario puede ser la más gráfica para transmitir la gravedad de un hecho o una conducta. Esa libertad de fondo y de forma reconocida al parlamentario, para opinar conforme a su conciencia, es a lo que se conoce como inviolabilidad de opinión.

El ámbito de esta libertad debe entenderse restringido a los casos en los cuales en congresista está ejercitando efectivamente sus funciones legislativas, fiscalizadoras, o representativas. No lo beneficia cuando actúa al margen de su investidura o funciones. Lo protege exclusivamente cuando realiza actos de naturaleza parlamentaria dentro de uno de los órganos del Congreso, o fuera de ellos pero con ocasión, o como consecuencia de su participación en actos parlamentarios en los que él ha participado en uno de los órganos del propio Congreso.

El congresista es irresponsable por las opiniones que emite en el Pleno o en Comisiones. Pero queda sin embargo sujeto a las medidas disciplinarias previstas en el Reglamento del Congreso, así como a las normas del Código Penal por los delitos que cometan excediéndose en el uso de su libertad de expresión.

El Congreso y el Poder Judicial pueden sancionar al congresista por los excesos que cometa. El Congreso por la potestad disciplinaria que tiene sobre sus miembros. El Poder Judicial por el derecho del pueblo a conseguir la aplicación de la ley que protege sus derechos del abuso por terceros, en particular de los excesos del poder.

El Reglamento faculta al Presidente del Congreso a llamar al orden y moderación a los congresistas. Esta facultad se extiende a reconvenir a quienes ofendan, agraven o injurien en sus intervenciones. La inviolabilidad o irresponsabilidad por las opiniones emitidas no protege contra los excesos contra la dignidad, nombre o imagen de las personas, sean congresistas, autoridades, particulares, instituciones o símbolos. El exceso de los congresistas puede ser sancionado por el Congreso con la amonestación, el retiro del salón de sesiones, o la suspensión en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

El Poder Judicial también puede conocer las denuncias interpuestas contra un congresista por los delitos que pudiera cometer contra el honor de las personas.

Estos delitos son los de injuria (ofensa o ultraje de palabra), calumnia (atribuir a otro, falsamente, la comisión de un delito) y difamación (atribuir públicamente hechos, cualidades o conducta que perjudican el honor o reputación de la persona afectada). El Código Penal no considera como injuria o difamación, sin embargo, las apreciaciones o conceptos desfavorables que realizara el congresista en cumplimiento de sus funciones.

Si bien las denuncias en sede judicial requieren para su procesamiento la autorización del Congreso, la tendencia general en los procesos de levantamiento del fuero para tramitar los casos contra el honor por los que se responsabiliza a un congresista es a denegarlos o declararlos improcedentes, fundamentalmente porque se asume un concepto amplio sobre el ejercicio de la función.

Con esa tendencia se opta por la protección del vínculo representativo y por márgenes laxos para el uso de la libertad expresiva del congresista, antes que por la responsabilización bajo un modelo rígido de protección de la honra individual causado por límites estrechos del uso de la misma libertad de expresión. Son modos de preferir el valor de la libertad de expresión del representante del pueblo, antes que el valor del honor individual de quienes se sienten ofendidos por presuntos excesos del poder representativo. También son modos de afirmar con fuerza el carácter absoluto de la inviolabilidad parlamentaria y los necesarios atributos inherentes al Estado como fuente de autoridad representativa de la política nacional y de valores colectivos, antes que la primacía de tendencias políticas favorables a los derechos individuales y al peligro potencial de disociación del pacto político.

48. Los alcances de la inmunidad de proceso y de arresto

¿Qué cubre y cuáles son los alcances de la libertad de proceso y de arresto de los representantes? Si un congresista tuviera la desdicha de cometer un delito, la Constitución y el Reglamento del Congreso prevén mecanismos especiales para su procesamiento judicial. Los mecanismos son diferentes según se trate de un delito común, o de un delito de función. La diferencia entre ambos tipos de delito depende del tipo de crimen y también del modo en que se usa la función representativa. Si el delito cometido es uno común, el parlamentario goza de inmunidad de proceso y arresto. Si el delito es funcional el mecanismo a usar es el de la acusación constitucional, sea en la vía del antejuicio o del juicio político.

Por la inmunidad de proceso y arresto el parlamentario está protegido contra denuncias que pretendan intimidarlo, o impedirle el cumplimiento de las funciones propias de su cargo. El congresista, en efecto, no puede ser detenido por la policía sino en caso de cometer un delito flagrante. En todo caso en el que el delito cometido

no sea flagrante, el congresista no puede ser detenido. Es más, dicha detención tiene el exclusivo fin de ponerlo a disposición del propio Congreso para que autorice la continuación del trámite policial o judicial.

Si el congresista es denunciado por la comisión de un delito, el juez no puede admitir la acción hasta que se haya gestionado la autorización de su incoacción por el Congreso. El Congreso debe evaluar y merituar la denuncia. La evaluación del Congreso en ningún caso es un pronunciamiento sobre la procedencia legal de la denuncia, o sobre la culpabilidad del congresista.

El papel central del Congreso es garantizar que no se trate de una acción iniciada para prevenir al parlamentario del cumplimiento de su función, ni para prescindir de un individuo o una fuerza contraria del escenario parlamentario. El criterio es: ¿es la denuncia un acto político de quienes pretenden neutralizar las acciones emprendidas por el congresista? Si no existe evidencia que se trate de un acto iniciado con la finalidad de afectar el pleno ejercicio de la función, el Congreso debe autorizar la prosecución del caso.

Sea cualquiera que fuese la determinación que acuerde el Congreso, es preciso que ella sea claramente fundamentada o motivada, de manera que se conozcan las consideraciones que se tuvo presentes y la coherencia de la decisión del Congreso con los principios de separación de poderes y de igualdad ante la ley que rigen nuestro Estado.

Si bien es cierto el efecto del reconocimiento del régimen de inmunidades tiene un alcance relativo a la persona singular del representante, la naturaleza de dicho régimen no pretende configurar una situación de privilegio privado al individuo que ejercita funciones representativas. Las inmunidades son prerrogativas de índole corporativa. Esto quiere decir que existen como medidas políticamente idóneas para garantizar el funcionamiento del Estado representativo, bajo condiciones tales que tal funcionamiento no se vea perjudicado por usos excesivos del sistema de justicia en manos de intereses particulares o individuales con la finalidad de atacar los resultados y consecuencias del proceso electoral.

De otro lado, si el Congreso equivocadamente protegiera al congresista de una acción legítimamente iniciada, con una finalidad o propósito inocuos respecto a la voluntad popular o a la pretensión de alterar adrede el funcionamiento de la institución parlamentaria, sin motivación política de intimidación o ni direccionamiento para que ese congresista cumpla sus funciones, dicho proceder afectaría la esencia misma de nuestra democracia y la base fundamental sobre la que se sustenta la existencia del Estado. El Congreso habría actuado irresponsablemente, puesto que una conducta encubridora es propia sólo de agrupaciones mafiosas.

Todos somos iguales ante la ley, en particular cuando quien recibe el poder por mandato popular incurre presuntamente en actos impropios, ilegales o abusivos. En esas circunstancias es cuando mayor sentido y exigibilidad tiene la igualdad legal. Quien actúa incorrectamente debe ser examinado por el órgano especializado del Estado para aclarar las responsabilidades que se le imputan. La prerrogativa de la inmunidad de proceso o arresto no se consagra con el fin de librar la aplicación de la ley ni de la justicia a la mayor o menor fuerza de una fracción parlamentaria en el Congreso, ni de poner a buen recaudo a quien por la evidencia presunta de conducta impropia no debiera merecerla.

Los equívocos de calificación o apreciación del Congreso no solamente pudieran significar la usurpación de la facultad jurisdiccional o la violación del principio de igualdad ante la ley, sino que representarían además un acto de arbitrariedad contra el derecho de particulares, o de la sociedad, a obtener el equitativo resarcimiento que las leyes prevén. De ahí que el particular, y el propio Ministerio Público, dispongan siempre de la posibilidad de recurrir al Poder Judicial para impugnar los acuerdos del Congreso que distorsionen el fin y naturaleza excepcional de esta prerrogativa. El indebido uso de ella no puede ser amparado por el sistema judicial.

En general no existe área de ejercicio del poder que no pueda ser valorada por las cortes de derecho. La justicia es un valor cuya custodia se les confía por naturaleza a los órganos jurisdiccionales. El parlamento tiene un fuero especial, necesario para que el régimen político cumpla los valores cuya aspiración última tiene la comunidad como base del pacto de asociación. Pero el parlamento no cuenta con ese fuero para manipular la administración de justicia en beneficio de intereses particulares de quienes deben ser enjuiciados. Sólo las cortes de justicia pueden definir en último término qué es legal y qué no lo es. Al Congreso sólo, en esos casos, le corresponde habilitar la jurisdicción ordinaria para que se investigue a quienes hay razón o indicios para presumir que hay conductas turbias y poco dignas de quien tiene el mandato y la autoridad para representar a la nación.

49. El levantamiento del fuero parlamentario

¿Qué es el desafuero? El desafuero consiste en el levantamiento o privación del fuero a quien está premunido de éste. El fuero es el espacio jurisdiccional especial reconocido a un grupo singular de la república. En el Perú se reconoce el fuero parlamentario, el fuero eclesiástico, el fuero de las comunidades campesinas y nativas, además del fuero militar y policial y, en alguna medida el fuero diplomático. En los regímenes democráticos a ultranza los fueros no tienen reconocimiento, porque de ellos se afirma que constituyen formas organizacionales propias de sociedades tradicionales, o modelos políticos insuficientemente igualitarios. El modelo democrático en el

Perú no es sustantiva sino sólo formalmente igualitario. Sigue un patrón parcial y no absolutamente igualitario.

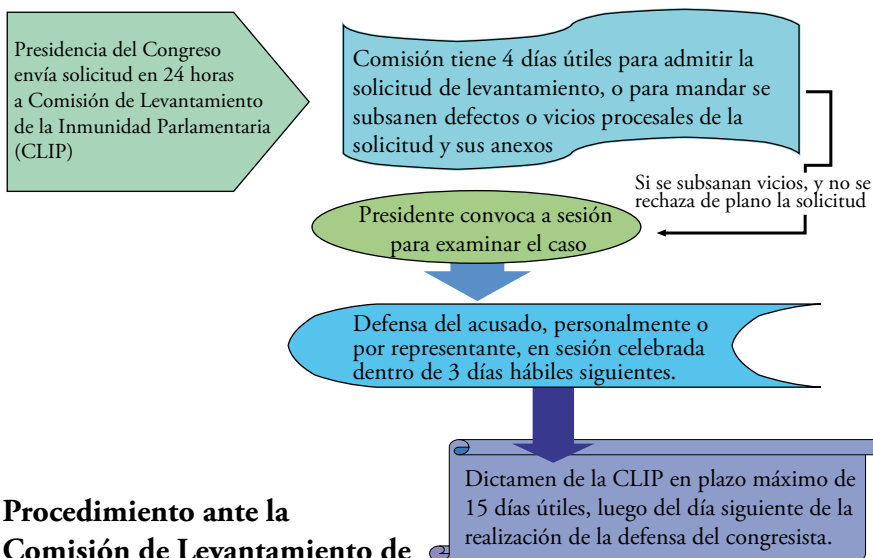
El fuero parlamentario afecta a la integridad de la corporación y de sus miembros, en consecuencia, se dice que son “aforados”. Quienes pertenecen y son miembros del parlamento, en su condición de representantes de la comunidad, están protegidos por las inmunidades, irresponsabilidades e insindicabilidad inherente al fuero para que la corporación parlamentaria cumpla su misión política. Sin fuero los medios serían insuficientes para afirmar el poder de la república. Limitarlo o eliminarlo equivale también a la afirmación de un tipo de democracia, de régimen y de organización política distinto al constitucionalmente querido.

Desafuero por lo tanto quiere decir suspensión o levantamiento del fuero parlamentario. El fuero, en este caso, es la condición jurisdiccional del parlamento para discernir sobre las acciones que afectan a sus miembros. Levantar el fuero, o desaforar, a un parlamentario, es liberar el camino regular de la justicia ordinaria para pueda examinarse su conducta al margen de las prerrogativas que impedía tal examen. El desafuero no es una sanción. Es únicamente una modalidad propia de la corporación parlamentaria para limpiar o remediar lo que manche el prestigio u honor que justifica su afirmación o reconocimiento como un recurso o herramienta técnica para que los valores políticos rijan en plenitud.

En la historia anterior al período que se inicia en 1995 algunos de los más conocidos procesos de desafuero han sido los tramitados contra los Diputados Gonzales Lanegra (2982), Barrera Bazán, Espinoza, Begazo, del Pomar, García Belaunde y Manosalva Cruzado (período 1985-1990).

¿Qué tipo de supuesto condiciona el pedido de levantamiento de inmunidad? Lo central de la inmunidad es el especial tratamiento que se prevé para casos en los que a un representante se le imputa la comisión de un delito, pero no un delito cualquiera sino uno de los considerados como *delito común*. Se habla de delito común para distinguir este proceso parlamentario del relativo a la acusación constitucional que está referida a la prerrogativa relacionada con los que la Constitución llama *delitos cometidos en el ejercicio de la función*. Los delitos comunes son todos los que tienen tipificación penal que no comete el congresista en, durante, como causa o con ocasión del ejercicio de sus funciones.

El procedimiento de desafuero se origina en el pedido que eleva el juez a la Corte Suprema para que ésta solicite el levantamiento del fuero del congresista, y concluye en el acuerdo del Pleno mediante el cual se accede o no al pedido que tramita la Corte Suprema. En el gráfico que a continuación se incluye puede advertirse el esquema básico que se sigue en el proceso de levantamiento de la inmunidad de proceso o de arresto.



Procedimiento ante la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria

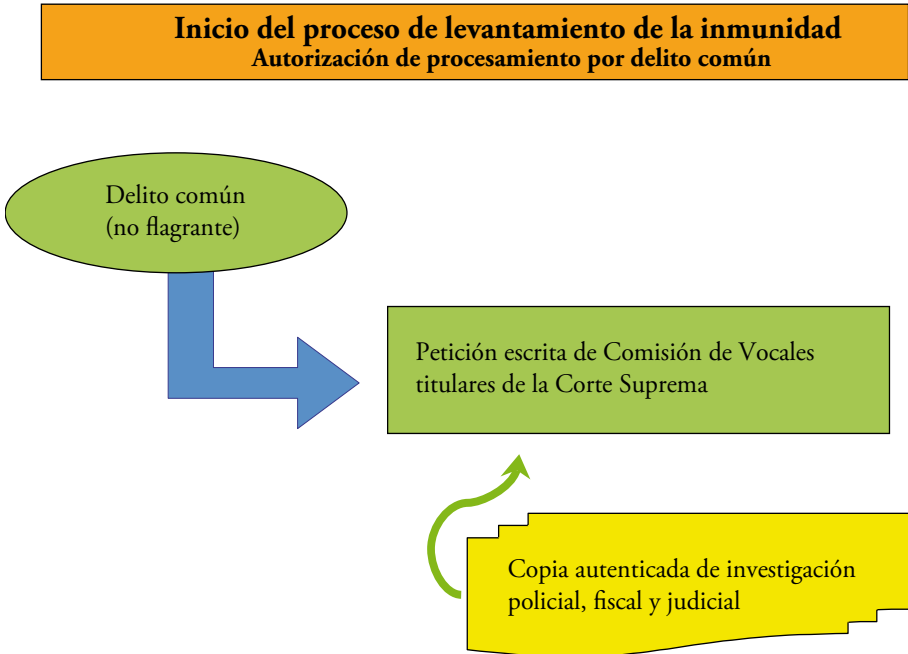
El requerimiento del tribunal ordinario en primera instancia no es tramitado de modo automático ni mecánico al Congreso. La Corte Suprema valora el pedido y para derivarlo a la Presidencia del Congreso se cerciora que se remite y acompaña todos los recaudos o documentos propios de la actuación en el juzgado, de forma que el Congreso en su oportunidad no carezca de información relevante y pertinente para dar crédito a la procedencia del levantamiento o suspensión del fuero.

El principal requisito para que se tramite un pedido de levantamiento de inmunidad es que el congresista tenga el ejercicio pleno de la función parlamentaria. Los actos y procesos judiciales de índole penal anteriores a la fecha de su elección no están cubiertos por la inmunidad parlamentaria. La inmunidad de proceso no comprende los procesos anteriores al inicio de la función, los mismos que continúan, no se paralizan ni suspenden, a pesar de tener la condición de representantes. Si existieran ilícitos comunes cometidos antes de su elección, que no hubieran sido procesados antes de dicha fecha, sólo pueden procesarse mediante el levantamiento del fuero parlamentario. Esta regla es de reciente data, porque anteriormente la inmunidad de proceso comprendía y alcanzaba también aquellos procesos penales en curso, los mismos que obligadamente debían suspenderse en el estado en que se encontraran al momento en que se verificaba la elección.

La inmunidad de arresto tiene una naturaleza distinta. Se procesa en distintos tipos distintos de circunstancias. La primera y obligada es cuando quien es congresista es pillado en delito flagrante. En ese caso cabe la detención inmediata, pero tan pronto

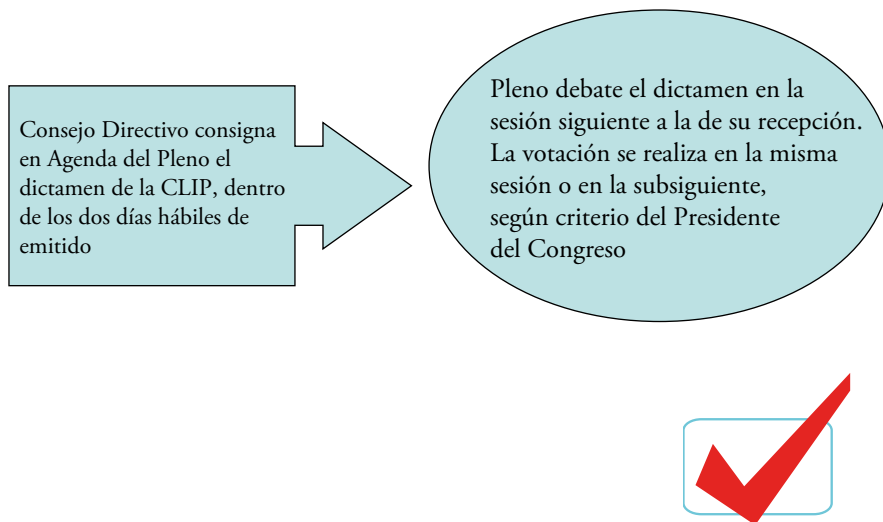
como el congresista está bajo control de la autoridad policial que lo detiene bajo su custodia, debe ponerse a disposición del Congreso para que se regularice la autorización mediante el levantamiento del fuero no de proceso sino de arresto. La segunda es cuando existe un proceso de por medio, iniciado sin que hubiera mediado vigencia de la inmunidad de proceso, como consecuencia de cuyo desarrollo la autoridad jurisdiccional debe proceder conforme a su criterio y atribuciones a sustituir la orden de comparecencia por la orden de detención. La tercera ocurre cuando luego de habersele levantado la inmunidad de proceso, sin que existiera requerimiento de levantar también la de arresto, sobrevienen circunstancias que llevan al juez de la causa a tomar medidas que garanticen el procesamiento mediante la transformación de la orden de comparecencia en orden de detención para continuar el juicio en tal condición. La cuarta puede presentarse cuando el congresista no tiene la condición de denunciado, procesado ni inculcado, pero se requiere indispensablemente su concurrencia y no obstante haber sido requerida ésta no ha sido cumplida.

En el gráfico siguiente se presenta el caso elemental relativo a un pedido de levantamiento de la inmunidad de proceso. El trámite regular es verificar que exista un delito no flagrante, puesto que en esta hipótesis no se aplica la inmunidad de proceso sino la de arresto. Si hay necesidad de procesar a un congresista, luego de la denuncia que conoce el juez penal ésta debe ser tramitada ante la Comisión que designa la Corte Suprema, para que evalúe el expediente y documentándolo cumplidamente lo remita al Congreso, incluyendo las actuaciones policiales, fiscales y judiciales.



Por lo general el Congreso ha enviado el pedido del Poder Judicial a una Comisión. En algunos casos ha sido la Comisión de Reglamento o una Comisión Especial, la cual dictamina el caso. En el ordenamiento vigente a dicha Comisión se la denomina Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria. El dictamen es puesto a consideración del Pleno con los argumentos y razones que han evaluado los miembros de la Comisión que sustentan su opinión y recomendación. Los dictámenes relativos al fuero parlamentario cuentan con un trámite prioritario en la ubicación de la agenda de las sesiones, porque el Reglamento indica que *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.* En el gráfico siguiente se muestra la relación y pasos que señala el Reglamento.

Debate y votación de la solicitud de levantamiento de inmunidad ante el Pleno del Congreso



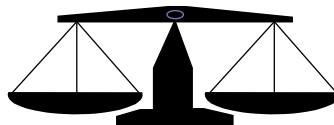
En debate el dictamen sobre el pedido de levantamiento las reglas establecen que el congresista denunciado cuenta con espacio especial para expresar sus argumentos o posición sobre el pedido planteado desde la instancia jurisdiccional o sobre las conclusiones que exponen los miembros de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad. En el gráfico que se adjunta en seguida se consignan los derechos del

congresista afectado, así como la fórmula para llegar al acuerdo final respecto de la inmunidad. Los derechos reconocidos en el debate comprenden el tiempo de 60 minutos para exponer los planteamientos de su posición, sea personalmente o por intermedio de letrado que ejercite su defensa, así como el derecho a que se le comunique y documente los términos del dictamen que justifica el planteamiento de la propuesta sobre la cual debatirá el Pleno.

Derechos del denunciado y mayoría requerida para el levantamiento de la inmunidad

Derechos del denunciado

- * **60 minutos** de tiempo en su defensa, en cualquier instancia (Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, o Pleno, o Comisión Permanente)
- * Recibir el dictamen de la CLIP oportunamente
- * Recibir la transcripción de las intervenciones que realice
- * Asistencia de letrado en su defensa
- * Puede allanarse al requerimiento de la Corte Suprema, previa autorización del Congreso



El levantamiento del fuero procede con el voto de la **mitad más uno del número legal** de congresistas (66 votos)

El Reglamento del Congreso precisa que el levantamiento del fuero se acuerda con la mayoría absoluta del número legal de congresistas. Se requiere por lo tanto de 66 votos. En el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 se dispuso que la suspensión del fuero requería el voto de más del cincuenta por ciento de los diputados hábiles, y que la sesión en que se debatía el caso era secreta. Al concluir el Pleno su evaluación sobre el pedido de detención o procesamiento, el parlamento opta por permitir la continuación del trámite regular, o niega tal posibilidad. Si permite la continuación se produce el desafuero del congresista.

El desafuero ha sido con frecuencia confundido con la suspensión del mandato parlamentario. La suspensión del mandato afecta también una forma de impedimento para el regular ejercicio de la función representativa, porque se priva al congresista de la posibilidad de participar en las responsabilidades ordinarias que corresponden

a los representantes. Es por ello que cuando se suspende al congresista en el ejercicio de la función o del mandato parlamentario, ya no más puede asistir a las sesiones del Pleno ni de ningún otro órgano parlamentario, no puede debatir, opinar, votar, presentar proyectos, pedidos o mociones, ni suscribir dictámenes. Tampoco puede contar con los recursos logísticos o de personal.

Es esa la razón por la que cuando el Congreso levanta el fuero al congresista no lo sanciona ni castiga. Simplemente permite que la justicia siga su curso normal. La inmunidad que garantizaba el adecuado ejercicio de la función ha sido levantada, desaparece. El parlamentario deberá concurrir a los despachos policiales o judiciales como cualquier ciudadano. El parlamento ya se tomó las seguridades que el delito cometido no importaba una persecución, ni tenía como objetivo modificar la composición política de las fracciones en el Congreso. El levantamiento de la inmunidad no significa que se pierda ni se suspenda el mandato.

El congresista no puede ser disminuido de los derechos que se reconocen a todo ciudadano. Sólo después de un proceso regular y una sentencia judicial queda establecida la culpabilidad de una persona. La inocencia se presume. Para probar la culpabilidad debe seguirse íntegramente el proceso previsto en la ley. Sólo el proceso judicial puede definir la culpabilidad de una persona. El procedimiento del desafuero ni anticipa ni sustituye ni obliga al fuero judicial.

En consecuencia, el congresista desaforado no tiene impedimento alguno para asistir a las sesiones del Pleno o comisiones, puede dar quórum, puede votar y no deja de percibir los emolumentos inherentes a su función. La única excepción es el caso del congresista que se encuentra detenido.

Por el desafuero no hay una calificación legal de las acusaciones contra el congresista. Por lo tanto no configura una situación de pre-juicio. El Congreso no se pronuncia sobre el fondo ni sustancia propios de la materia que conoce el juzgado. Se limita a constatar que en el proceso que se pretende iniciar no hay motivación política dirigida a enervar el ejercicio de las atribuciones corporativas como resultado del proceso incoado. El congresista sólo deja de serlo por sentencia judicial que da mérito a la declaratoria de vacancia por el Congreso, a lo que sucede el otorgamiento de credencial a quien lo suceda por la corte electoral.

El arresto que sufre como consecuencia del delito flagrante que comete, o del mandato de detención que libra el juez instructor, supone, en efecto, una suspensión de hecho en el ejercicio de la función parlamentaria. Es una consecuencia inevitable del levantamiento de la inmunidad, si la ley prevé el mandato de detención, en vez de la comparecencia.

En caso de suspensión de hecho del ejercicio de la función, se produce un doble efecto: primero, la fracción del electorado que eligió al congresista queda sin representante durante la inhabilitación que origina la detención; segundo, el congresista detenido está imposibilitado de concurrir a las sesiones por mandato regular del juzgado. Sobre lo primero, el Congreso no debiera quedar mutilado y un representante de la propia agrupación política a la que pertenece el congresista detenido debiera asumir el puesto. El congresista sustituto es el accesitario o suplente.

El Congreso, en el caso del segundo efecto, prevé el régimen de las remuneraciones que toca percibir al congresista detenido. Si se convoca al accesitario, naturalmente que el titular está impedido de percibir las, pues las recibirá el suplente. Si no se convoca al suplente, tampoco parece equitativo que se abone emolumentos a quien de hecho no puede ejercitar la función. En esta última hipótesis los emolumentos se depositan en una cuenta bancaria para, o reintegrarla al parlamentario, o revertir al Estado, según cómo concluya el proceso penal.

Si el titular no percibe emolumentos como consecuencia de una denuncia que resulta infundada y termina siendo absuelto finalmente, tiene derecho al reintegro de los emolumentos dejados de percibir. Si fue reemplazado por el accesitario el reintegro equivale a un doble egreso, porque el suplente también contó con emolumentos durante la detención del titular al que reemplaza.

Según la reforma del Reglamento que se aprobó en octubre del 2007 el reemplazo del congresista sólo procede, sin embargo, cuando existe sentencia privativa de la libertad por delito doloso, si la pena privativa de la libertad impuesta no es suspendida sino efectiva. Además dicha reforma estableció que el acto de reemplazo del congresista, cuyo levantamiento de inmunidad de arresto se concede (así como en el caso de la suspensión en un proceso de antejuicio político), es facultativo, y sujeto a la aprobación de la mayoría absoluta del número legal de congresistas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional declaró el 4 de enero del año 2010, en su STC 13-2009-PI/TC, que la reforma adolecía de inconstitucionalidad y, en consecuencia, y que la consulta respecto a si se reemplaza al congresista suspendido era constitucionalmente inexigible. En consecuencia del mandato del Tribunal Constitucional la expulsión de la cláusula sobre el reemplazo facultativo determina la necesaria ocupación del puesto del titular por el suplente. Si se continuara consultando mediante el sistema de votación del Congreso si se accede o no a reemplazar al congresista suspendido dicho acto tendría carácter abiertamente inconstitucional.

50. Los derechos y obligaciones funcionales

Suele confundirse fácilmente la noción de “derechos” de los congresistas. Los congresistas actúan un papel, y en esa condición cuando se habla de “derechos” son propiamente las facultades, atributos y funciones del rol desempeñado. No se trata del “derecho” de la persona particular que actúa o desempeña el rol o papel, ni se entiende que esos “derechos” tienen la misma dimensión ni significado que el que tiene cualquier ciudadano en ejercicio de los derechos que les corresponde en su esfera privada. Los “derechos” de los congresistas no forman parte del espectro de derechos privados del sujeto. Se trata de “derechos funcionales”, esto es, de la dimensión de bienes que se reconoce a quien desempeña un papel estatal representativo, sólo en tanto y en cuanto le resulta aplicable y necesario para actuar el papel que tiene el mandato de cumplir.

En esencia no cabría por ello referirse a los “derechos” de los congresistas, si por “derechos” se concibe el haz de exigibilidades igualitarias propio de los derechos de cualquier persona particular. La función representativa no importa derechos subjetivos de índole particular. El contenido esencial de las facultades propias del cargo representativo consiste en el conjunto de facilidades que permiten el desempeño del mandato popular sin que quien lo cumple resulte perjudicado o lesionado en su patrimonio o bienes privados. Son por eso medios que compensan por el ejercicio de un cargo público que permite la gestión del Estado por el titular del poder que es la voluntad popular a través de quienes ésta elige para que la represente públicamente.

De ahí que a los congresistas tampoco les corresponda en sentido estricto el carácter que suele reservarse a los funcionarios públicos. Quien cumple un mandato representativo no es propiamente un funcionario público como lo son quienes tienen a su cargo el cumplimiento de funciones estatales de carácter técnico. Los congresistas ocupan un cargo público. Pero el ejercicio de ese cargo no equivale al desempeño de roles o funciones como las que se reconoce a quienes sirven y trabajan en posiciones permanentes que forman parte de la carrera pública.

Los congresistas no son por eso parte del servicio ni de la carrera públicos. Ellos acceden al cargo público en razón de un vínculo electoral o representativo, no por los méritos técnicos basados en un proceso de selección. El cargo representativo tiene carácter esencialmente periódico, no permanente, aunque por razón de la reelección de muchos quepa afirmar que hacen carrera política o representativa en sucesivos períodos electorales. La mayor experiencia en un puesto representativo no convierte el cargo del congresista en un puesto permanente dentro de la carrera pública.

El vínculo representativo por ello no tiene carácter laboral tampoco. La función o tarea representativa está asistida de un espectro de facilidades, a la vez que complejas, especiales, para permitir que la actuación del representante tenga capacidad de ejercitarse eficazmente. Pero esas facilidades no suponen que el cargo representativo equivalga ni se asemeje a una relación laboral. No existe dependencia, sino todo lo contrario, puesto que el representante cuenta con importantes niveles de autonomía para afirmar la voluntad popular de la que es portador. El congresista, por esta razón, no es un asalariado ni recibe en sentido estricto remuneración alguna. De ahí que a las percepciones pecuniarias que se le reconoce se las denomine usualmente emolumentos o estipendios. Por ello también no les corresponde estabilidad en el puesto. Su puesto es temporal. No es un empleo público al servicio de un superior cuyas instrucciones acata u obedece, ni cabe en él la expectativa de ascenso o promoción, reparto de beneficios o utilidades, ni de incentivo por producción o desempeño extraordinario.

Son las premisas anteriores las que permiten ordenar y estructurar los sentidos en los que el Reglamento del Congreso reconoce “derechos” funcionales a los congresistas. Estas premisas no han sido reconocidas con claridad ni contundencia en el régimen parlamentario nacional, y por ello es posible advertir que en algún caso dicho régimen resulta abundante y generoso si se afirma que el papel representativo no tiene carácter particular ni que el ejercicio de la función representativa es equiparable a los derechos laborales que se conceden a quienes mantienen de relación de dependencia frente a una contraparte a la que suele llamarse “patronal”. Los congresistas son sus propios patronos, y el desempeño de una tarea representativa no pone al electorado en la posición del empleador.

El cargo representativo no supone una posición administrativa integrada en la línea de carrera del servicio público. La potestad constitucionalmente reconocida del ejercicio del poder administrativo sobre la organización parlamentaria, de modo singular el que ejercitan con autonomía el Presidente del Congreso, la Mesa Directiva, o incluso el Consejo Directivo, no convierte a quienes gestionan o gerencian los procesos administrativos en su condición de congresistas en una posición análoga a la que cumplen los funcionarios parlamentarios incorporados como parte del personal de planta en el escalafón. Son dos estatutos diferentes y diferenciables. Los congresistas ocupan posiciones de mando y de responsabilidad gerencial, pero no por ello pertenecen al estatuto administrativo del personal con vínculo laboral o contractual.

Es en este complejo contexto que debe conceptuarse el marco de los denominados “derechos” de los congresistas. En ningún caso es apropiado asimilar el tratamiento propio de quienes son parte de la carrera en el servicio parlamentario, con el que

con carácter excepcional se otorga a los congresistas con el propósito sustancial de hacer posible el desempeño de tareas públicas sin daño ni efectos negativos en la dimensión privada del sujeto que ocupa una posición representativa en el Estado. Esos “derechos” deben por ello entenderse como incentivos o como fórmulas compensatorias para que quienes carecen de recursos o comodidades económicas puedan postular y disponer del tiempo correspondiente a un período constitucional para actuar y para desempeñarse como mandatarios de la colectividad.

Los principales derechos que el Reglamento del Congreso reconoce a los congresistas pueden clasificarse en dos tipos. Uno primero, en el que existen componentes propios de vínculos no precisamente representativos. Y uno segundo, que se refiere propiamente a las facultades o atribuciones funcionales. En el primer grupo cabe anotar los siguientes:

- el régimen de seguridad social y seguro privado de salud: el desempeño de función representativa no genera la pérdida de los derechos a pensión y asistencia social en materia de salud dentro del régimen al que pertenecía el congresista antes de su mandato. Si el representante tuvo una relación laboral dentro del sector público, el cumplimiento del mandato representativo no anula la acumulación del tiempo de servicio mientras se desempeña la función parlamentaria. Además se les reconoce el derecho a contar con un seguro privado de salud para cada uno de ellos, además de sus familiares dependientes dentro de los cuales se incluye al cónyuge y a parientes consanguíneos en primer grado;
- los emolumentos: aunque el Reglamento los llama equívocamente “remuneraciones”, cuando indica que los congresistas tienen derecho a una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley;
- la compensación por tiempo de servicios: es el monto que percibe el congresista con carácter extraordinario que es parte del conjunto de derechos sociales del trabajador;
- la asignación por función congresal: antes se la conocía como “gastos operativos”, y consiste en una cantidad extraordinaria de dinero que se percibe además de los emolumentos. Este monto tiene carácter tributable, pero no pensionable ni susceptible de homologación. Se la excluye del concepto de “remuneración”.

En el grupo de los “derechos” propiamente funcionales e inherentes esencialmente al mandato representativo, se incluyen los siguientes:

- asistencia a sesiones y participación con voz y voto: este derecho es absoluto cuando los congresistas asisten a las sesiones de Pleno, así como cuando concurren a las sesiones de las Comisiones de las que son miembros titulares, o en ejercicio regular de la suplencia del titular. No es absoluto sino relativo, cuando los congresistas pueden asistir a las sesiones de órganos parlamentarios de los que no son miembros, en cuyo caso su participación se restringe a la capacidad de ejercicio del derecho de voz, pero no del derecho de voto;
- el carácter facultativo del voto, y del derecho de abstención: si bien el Reglamento establece sanciones equivalentes al descuento en sus “remuneraciones” y la publicidad de sus ausencias en medios de comunicación masiva, dichas sanciones no se aplican como consecuencia de la opción de no votar, sino en razón a la omisión en el registro de la asistencia; de esta forma se preserva el carácter facultativo del voto, aunque el carácter funcional de la concurrencia obligatoria a las sesiones del Pleno y de los demás órganos parlamentarios de los que son miembros. De modo similar, el Reglamento sustituye el carácter obligatorio del voto a favor o en contra, y reconoce la posibilidad de que los congresistas dejen el asunto sin resolver al reconocerles la opción de abstenerse;
- el otorgamiento de licencia para ausentarse de las sesiones: en sentido congruente con la obligación de asistir a las sesiones (que paradójicamente se la incluye igualmente como el derecho de participar en ellas), también se permite a los congresistas que gestionen la autorización para no concurrir. Por lo general las licencias se solicitan y otorgan por razones de salud, o por viajes, sean oficiales o particulares. Existe un máximo de licencias otorgables, que se fija en el 20 por ciento del número legal (26 congresistas). Además de las licencias a pedido de parte el Reglamento prevé también las licencias reglamentarias, de oficio o de pleno derecho, que consiste en el supuesto de que el congresista, aunque no las solicitara se le considere concedida cuando se encuentra ausente en la capital de la república, si se encuentra hospitalizado, o si se mantiene enfermo en su domicilio con certificado médico que lo acredite;
- la presentación de proyectos de ley: esta facultad se encuentra mediatizada por la aquiescencia del grupo parlamentario, que debe ser consultado y votar sobre la propuesta, de lo cual deja constancia el vocero de la agrupación;
- la formulación de pedidos de informes: la función representativa otorga a los congresistas la potestad de indagar y vigilar la actuación de toda autoridad estatal, así como de obtener y acopiar información para que su capacidad de acción cuente con el sustento de la información disponible en el Estado.

Sin embargo, la capacidad de exigir dicha información queda supeditada a la posibilidad de exigir que quien fuera remiso a proporcionar la información sea responsabilizado. Así como se constata que los diversos sectores ministeriales no proporcionan respuestas satisfactorias a los pedidos de los congresistas, también ocurre que cuando la información es solicitada a instituciones que no requieren legitimación parlamentaria, como lo son los gobiernos regionales o locales, e incluso los diversos órganos constitucionales autónomos, dichas instituciones pueden dejar de atender los pedidos de informes sin que el Congreso cuente con capacidad o competencia para exigirlos;

- la presentación de preguntas al gobierno: la estación de preguntas es una opción normada por el Reglamento del Congreso, que no se practica de modo regular. El derecho a preguntar al gobierno es reconocida en la Constitución y forma parte de las características parlamentarias del régimen de gobierno. Sin embargo, el desuso de esta opción configura en la práctica el mayor otorgamiento de concesiones al gobierno, y de esta manera deja de aplicarse el régimen constitucional favoreciendo la afirmación de mayores espacios de poder al gabinete;
- la postulación a cargos directivos: el Reglamento considera que el acceso a los cargos directivos es un “derecho” funcional. De ahí que muchos conciben como una oportunidad la mayor cantidad de espacios y ocasiones en las que les sea posible postular a posiciones directivas. No se entiende que los cargos directivos deban asignarse a quienes mejores competencias o habilidades tengan para gestionar resultados o alcanzar objetivos organizacionales. La noción del mérito, de acuerdo a este precepto, no forma parte del imaginario normativo para dirigir los órganos parlamentarios. Prima el criterio de la alternabilidad democrática sobre el de la eficiencia o eficacia organizacional. La función representativa se plantea en una dimensión maximalista y, naturalmente, a mayor exigencia de su aplicación efectiva mayor impredecibilidad e inestabilidad en los resultados esperables de la gestión estatal en los períodos parlamentarios;
- la asistencia de personal y asesoría: este tipo de apoyo es relativamente novedoso en la historia del parlamento peruano, porque recién se presta por cuenta del Congreso a partir del año 1988. Hasta entonces los representantes debían desarrollar su función representativa de manera personal, sin posibilidad de asistencia ni asesoramiento asignado contra el presupuesto del Congreso. El único apoyo disponible consistía en el que corría por cuenta del personal de planta, el que debía asistir a los representantes de modo imparcial. Desde 1988 se reconoció la posibilidad de contar con un asesor y una secretaria. Sin embargo, pronto se cayó en cuenta que los profesionales de manera

singular carecían de destrezas y de experiencia adecuadas para hacerse cargo de las tareas propias de la institución parlamentaria. Si a ello se añade los actuales niveles de renovación de congresistas que no alcanzan la reelección, no es difícil caer en cuenta que la calidad del asesoramiento profesional es insuficiente para atender eficientemente la diversidad de responsabilidades del congresista. Ese es uno de los factores por los que los niveles de rotación y movilidad en el personal de confianza de los congresistas es tan elevado. La agregación de ineficiencias redundante, naturalmente, en productos y resultados que lejos de ser y de percibirse mejores que los que se notaban antes de 1988, son relativamente inferiores. En realidad poco es lo que ayuda en el ejercicio de las funciones institucionales de los congresistas si ellos no se hacen cargo de las obligaciones propias de su mandato de manera personal. La posibilidad de delegar esas obligaciones entre los asistentes no sólo afecta la eficiencia de su gestión, sino que, además, y ello es lo más grave, empobrece la calidad de los valores políticos y la propia calidad del vínculo representativo con la república.

- las facilidades materiales: los congresistas cuentan actualmente con áreas individuales de oficinas asignadas, las que además están dotadas de muebles y utensilios de oficina, así como de recursos informáticos. También este tipo de apoyo es relativamente nuevo en la experiencia parlamentaria peruana, porque sólo a fines del período 1980-1985 las Cámaras adquirieron inmuebles cuyo destino era la adjudicación de oficinas para cada uno de los representantes. Hasta entonces cada congresista realizaba sus labores o en espacios comunes del Palacio Legislativo, en sus domicilios o en oficinas cuya propiedad o alquiler corrían por cuenta del presupuesto de cada representante;
- la asistencia del servicio parlamentario: este apoyo sí ha sido prestado de manera constante y regular a los representantes, y se ofrece con criterio plural e imparcial, sin preferencia de grupo parlamentario alguno. El criterio principal con el que brinda apoyo y asistencia el servicio parlamentario es la confidencialidad, en razón de lo cual la lógica del servicio estatal contribuye a la formación de un Estado en el que la diversidad tiene un espacio efectivo en la afirmación del Estado y del modelo de democracia de nuestra cultura constitucional.

Además de los derechos funcionales, existen igualmente las obligaciones funcionales. Cabe clasificarlos según el tipo de función al que se aplican.

- los deberes respecto a la función deliberativa son la obligación de asistir y participar en las sesiones de los órganos de los que son miembros, y que las propuestas que formulen sean sustentadas o motivadas;

- los deberes relativos al ejercicio de la función representativa incluyen la obligación de mantener el vínculo con los ciudadanos y organizaciones sociales, escuchar sus propuestas, apoyarlos en la intermediación de los agravios o quejas que le hagan llegar, e informarlos respecto a los procesos y acciones realizadas, en curso o proyectadas en su gestión o pendientes en los diversos órganos del Congreso;
- los deberes en materia de la función de control son los relativos a la observancia de normas de cortesía y conducta idónea en el desempeño de su rol, sea en interacción plural y tolerante con otros congresistas, con el personal que los asiste, y en general en los actos públicos o privados en los que intervienen o participan, pero principalmente la obligación de vigilancia de los actos de las autoridades de otros órganos cuya gestión controla el Congreso. Comprende igualmente la obligación de declarar bienes y rentas; cuidar los bienes públicos puestos a su servicio, dar cuenta de los gastos en que incurre en viajes oficiales o visitas al exterior con bolsa de viaje, y la presentación de informes respecto de los viajes oficiales o visitas por cuenta del Congreso;
- los deberes asociados al ejercicio de la función garantista suponen la obligación de observar y mantener la cultura constitucional de la república, y el acatamiento de los preceptos previstos en el Reglamento del Congreso.

6. Estructura de las sesiones

51. Los períodos de sesiones durante el año legislativo

¿Puede el Congreso sesionar durante todo el año? La Constitución no impide ni que el Congreso sesione durante todo el año, ni que fije el período en el cual opte por sesionar.

Hay parlamentos como el inglés o el alemán que no tienen límite para sesionar durante el año completo. Y otros como el francés que a partir de la reforma constitucional de 1995 tienen un período fijo de sesiones (no dos como ocurrió hasta antes de la reciente reforma constitucional) y un período de receso.

En el Perú hemos acostumbrado a no sesionar el año corrido. La Constitución de 1919 estableció un período ordinario no menor de 90 ni mayor de 120 días al año. La de 1933 señaló que el período ordinario tenía un término fijo: 120 días.

La Constitución de 1979, siguiendo el modelo francés antes de su reciente reforma constitucional, dividió el año parlamentario en dos períodos que, siguiendo nuestra tradición, llamó legislaturas ordinarias. La primera comenzaba el 28 de Julio y concluía el 15 de diciembre. La segunda se iniciaba el 1 de abril y terminaba el 31 de mayo. El modelo del que esta Constitución tomó esta división del tiempo parlamentario fue la Constitución francesa antes de su reforma de 1995.

La Constitución de 1993 no contiene una regla sobre este particular. El Congreso puede establecer la extensión del período de sesiones, o modificarlo, según le parezca. Luego de concluir sus funciones propiamente constituyentes, el Congreso Constituyente optó por seguir de forma cercana, aunque no estricta, el patrón de la Constitución de 1979.

Sin embargo, el propio CCD realizó también una innovación atípica. Introdujo la figura de las “sesiones complementarias”. Estas son sesiones que celebraba el Congreso en los períodos de receso, sin que se requiera convocatoria a legislatura extraordinaria. Es un modo de evadir la formalidad de la legislatura extraordinaria, la misma que comprende un *período* y la expedición de un decreto de convocatoria. Se

trata, en este caso, de *un día de sesión* para el cual la Junta de Portavoces acuerda una agenda definida (aunque es justo decir, a la vez, que una legislatura extraordinaria puede ser convocada para un solo día de sesión, como ocurrió cuando el Presidente de la República convocó al Congreso para la investidura del gabinete Goldenberg, en marzo de 1994).

Con la figura de las “sesiones complementarias” el CCD no tenía impedimento alguno para sesionar durante todo el año. Las clausuras de legislatura y los recesos desaparecieron como corte de período de sesiones. Los recesos de alguna manera se prolongan durante las legislaturas ordinarias (porque las instalaciones no se producen en las fechas prefijadas sino una o dos semanas después) y las legislaturas ordinarias se prolongan durante los recesos (porque ya no se efectúan las clausuras de legislatura y porque el simple acuerdo de la Junta de Portavoces determina que se sesione en período normalmente reservado para el receso y para las legislaturas extraordinarias).

La práctica posterior al CCD abandonó la opción de las “sesiones complementarias”, a las que sustituye con la prórroga del período ordinario de sesiones con agenda cerrada. Con este tipo de alternativa se pasa por alto el proceso de convocatoria a legislaturas extraordinarias. Es un modo más flexible de hacerse cargo de la agenda pendiente, sin necesidad de marcar la diferencia entre las legislaturas ordinarias y las extraordinarias. De esta manera se genera mayor continuidad en el tiempo de sesiones, donde el criterio para ampliar o prorrogar el período ordinario lo determina la temática cuyo abordaje se estima indispensable. La rigidez del mecanismo que marca artificial y estrictamente el tiempo se reemplaza por un arreglo informal que facilita la conclusión del material de debate y decisiones pendientes.

52. Los alcances de las legislaturas

¿Qué son las legislaturas? El concepto legislatura tiene dos acepciones. Una es la que identifica orgánicamente a una asamblea, congreso o parlamento. Por ejemplo, se habla de la legislatura peruana, argentina, británica, chilena, colombiana, o italiana, etc. La otra acepción es usada como sinónimo de período de tiempo. En el Perú no se utiliza el primer significado, sino el segundo: se habla de legislaturas ordinarias y extraordinarias.

La legislatura ordinaria no está prevista en la Constitución de 1993. Como en la Constitución no existe delimitación del tiempo, ni determinación conceptual sobre lo que se entienda por un período ordinario de sesiones del Congreso, tampoco es posible definir constitucionalmente cuál es el período extraordinario de sesiones, cuánto pueden durar éstas, ni de qué pueden tratar durante su vigencia. De ahí que

sea el Reglamento del Congreso el único texto en el que pueda buscarse información sobre el período que ella comprende.

El efecto principal de que la duración de los períodos de sesiones del Congreso haya quedado indefinido, es que permite que sea unilateralmente como pueda fijarse, por medio del Reglamento del Congreso. De esta manera el Poder Ejecutivo carece de la garantía con que contaba, al amparo de la Constitución de 1979, en su cálculo de capacidad de acción: durante la inacción del parlamento el ejecutivo sufre menor control parlamentario.

En adelante, en efecto, cada Congreso podrá cambiar el Reglamento según como le convenga establecer sus relaciones con el gobierno. Tanto podrá fijar un período ininterrumpido de sesiones, como señalar que los períodos ordinarios no durarán sino 90 días naturales al año.

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 señala que, dentro del período anual de sesiones, hay dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas. El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre, y el segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio.

53. Convocatoria a legislatura extraordinaria

¿Quién convoca a legislatura extraordinaria? Aún cuando la Constitución guarda silencio respecto al período ordinario de sesiones del Congreso, sí menciona dos casos puntuales de períodos extraordinarios. Dice al respecto que:

- * el Presidente de la República convoca y firma el Decreto de Convocatoria de las legislaturas extraordinarias del Parlamento; y,
- * el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria para la exposición y debate de la política general de gobierno del presidente del gabinete ante el parlamento.

En el primer supuesto queda fijada la atribución exclusiva del Presidente de la República para convocar, y firmar el Decreto de Convocatoria, para las legislaturas o períodos extraordinarios de sesiones. En el segundo supuesto, se establece la obligación del Presidente de la República de convocar cuando corresponde al parlamento debatir la investidura del gabinete.

Sólo es posible comprender el sentido de la primera hipótesis a la luz de la experiencia anterior a la Constitución de 1993. El caso es la legislatura extraordinaria a que

convocó, por pedido de 49 senadores y 145 diputados, el entonces Presidente del Congreso, Senador Máximo San Román, el 11 de enero de 1991, para tratar el proyecto de ley de presupuesto para 1991 y las observaciones que sobre él formuló el Presidente de la República. Se trataba de la facultad constitucional que reconocía al Congreso el artículo 168 de la Constitución de 1979.

Una primera lectura de la Constitución de 1993 podría sugerir que el parlamento no dispone ya de la posibilidad de autoconvocarse. El texto parece ponerse en el supuesto de que sólo el Presidente de la República puede convocar a legislatura extraordinaria. Es más, el supuesto hasta parecería ser que hasta innecesario es que el parlamento convoque a legislatura extraordinaria.

En efecto ¿qué necesidad habría para que el parlamento convoque a legislatura extraordinaria, cuando por no habérsele limitado constitucionalmente los períodos ordinarios de sus sesiones, queda a su entero y exclusivo arbitrio decidir cuándo debe sesionar? No sería necesario. Sería redundante.

Sin embargo, si por desarrollo de este concepto por el Reglamento del Congreso se distinguiera (1) el caso en que el Presidente convoca a legislatura extraordinaria y además firma el decreto de convocatoria, y (2) el otro caso en el cual no es el Presidente quien convoca y por lo tanto no firma el decreto los casos en los cuales, entonces puede muy bien entenderse que el Congreso sí puede convocar (a pedido, conforme el Artículo 50, de tres quintos del número legal de congresistas, esto es, 78 representantes, o como podría ocurrir previa reforma del Reglamento vigente, por acuerdo de la Junta de Portavoces) y, en esta hipótesis, no sería el Presidente de la República quien firmaría el decreto de convocatoria.

Un desarrollo reglamentario de este tipo dejaría establecida la titularidad y derecho legítimo del parlamento a autoconvocarse, como cuestión de principio. Pero, no obstante, parecería no haber mayor sentido práctico de establecer tal titularidad ya que a través de la prórroga o ampliación de la legislatura ordinaria se compensa con creces la posibilidad de convocar a legislatura extraordinaria, sin quedar recortado por algunas de las limitaciones de ésta última.

Sí tiene sentido pleno que la Constitución mande al Presidente a convocar para que el parlamento evalúe la investidura del gabinete. Y tiene sentido porque no hay modo de saber cuándo se producirá un cambio de gabinete. No hay plazo fijo. Puede ser porque el propio Presidente, luego de remover al gabinete de acuerdo a la atribución que le reconoce la Constitución, designe a otro cuya investidura corresponda llevar a efecto en período de receso. O puede ser porque el parlamento censuró al gabinete en pleno, y se impuso su recomposición.

Así como existe registro de la ocasión en la que se convoca a legislatura extraordinaria para la investidura del gabinete Goldenberg, también cabe señalar la opción opuesta que es la que se adopta en el período 2011-2012, cuando se prorroga la primera legislatura ordinaria hasta el 31 de enero del año 2012, entre otros fines con el propósito de la investidura del gabinete Valdez, luego de la renuncia del gabinete Lerner en diciembre del 2011.

Adicionalmente, conforme el Artículo 49 del Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, las legislaturas ordinarias pueden ampliarse con agenda fija según atribución reconocida al Presidente del Congreso, o a solicitud de no menos del 50 por ciento más uno de congresistas

54. Agenda de las legislaturas extraordinarias

¿Qué asuntos pueden verse en una legislatura extraordinaria? Hay dos casos, como se ha visto, en los cuales el Presidente de la República puede convocar a legislatura o período extraordinario de sesiones. Y de estos dos, el primero se ponía en dos alternativas (según que haya sido el Presidente de la República quien la convocara, o que haya sido el propio Congreso que se autoconvocara). En el segundo se preveía exclusivamente el caso de la convocatoria para investir al gabinete. Quedando claro que el objeto de una legislatura extraordinaria para investir al gabinete es obvio ¿cuáles son los asuntos que pueden verse en el primer caso?

No hay límite para las materias que puedan ser objeto de consideración, debate y decisión del Congreso. En tanto que la Constitución de 1979 prohibía que durante la legislatura extraordinaria se tratara otras materias distintas a las expresamente definidas en el decreto de convocatoria, tal límite no está previsto en el texto de la Constitución de 1993. La omisión, sin embargo, la cubre el Reglamento, que dispone en el Artículo 50 que *durante los períodos de sesiones extraordinarias sólo se podrán tratar los temas materia de la convocatoria.*

Tratándose de una restricción de carácter no constitucional sino reglamentario, el grado prescriptivo es menor y concede un margen de discrecionalidad importante al Congreso. Desaparecida la prohibición establecida en la Constitución de 1979, esa disposición ha quedado constitucionalmente revocada. Levantada la prohibición por no haber sido incluida en la Constitución de 1994, nada impide al Congreso modificar el límite eliminando la restricción del texto reglamentario.

Por último el propio Reglamento del Congreso establecía en el texto original del Artículo 50 que durante el denominado “período de ampliación” no pueden

tratarse reformas constitucionales. Esta disposición fue derogada. Su exclusión no obstante no constituye una licencia para tramitar los procesos de reforma constitucional en legislaturas extraordinarias. La Constitución de 1993 contiene reglas parlamentariamente insalvables, y para su reforma debe seguirse el procedimiento establecido en el Artículo 206.

Aún cuando esta norma no excluye la posibilidad de que, bajo la opción del proceso combinado que supone la aprobación en sede parlamentaria sujeta a referéndum, la reforma no pueda llevarse a cabo durante una legislatura extraordinaria, ni dentro de la ampliación o prórroga de una legislatura ordinaria, parece constitucionalmente una medida y posición más saludable, confiable, razonable y recomendable que las reformas constitucionales se consulten y voten dentro del período regular de una legislatura ordinaria, así el proceso de reforma no observe la alternativa del voto calificado de dos tercios de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

Puede añadirse que dado que no existe prohibición expresa, el vacío constitucional no convertiría por sí mismo en irregular que la reforma se haga efectiva con el voto de la mayoría absoluta bajo condición de referéndum dentro de una legislatura extraordinaria, o dentro del período de prórroga o ampliación de una legislatura ordinaria. No es lo doctrinariamente ortodoxo, pero el carácter práctico de tal alternativa se apartaría de pautas y prácticas que forman parte de la cultura histórica del parlamento peruano.

55. Tipos de sesiones

¿Cuántos tipos de sesiones hay? Las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, solemnes, especiales, reservadas, secretas, permanentes, continuas, o complementarias.

Son ordinarias las sesiones que se celebran regularmente dentro del horario que establece el Reglamento. Hasta antes del 5 de abril de 1992, las sesiones se celebraban regularmente de martes a jueves. Durante el desarrollo del CCD, éstas se limitaron a un día a la semana, aunque en casos acordados por el Consejo Directivo cabía sesionar más de una vez por semana. Durante el año 1993 el día regular de sesiones era el miércoles. En 1994 se prefirió igualmente sesionar los días jueves. En 1995 las sesiones se desarrollaron los martes y los viernes. Desde entonces la pauta general es que las sesiones se realicen los días jueves durante todo el día, y si la agenda es recargada también los días miércoles en la tarde.

Son extraordinarias las que se celebran días no previstos como regulares por el Reglamento, que no sean los fines de semana. Hasta el 5 de abril de 1992 cabía celebrar sesiones extraordinarias los días lunes o viernes, previa consulta y acuerdo del Pleno. A partir del período que se inicia en julio de 1995 cabe considerar extraordinaria toda sesión que se realice en día distinto al específicamente acordado como día regular de sesión durante una legislatura. Lo regular ha solidado ser que el Pleno sesione el día jueves de cada semana; si esta norma se mantiene extraordinarias son las sesiones que tuvieran lugar entre lunes y miércoles, o los viernes, sea porque el Presidente del Congreso las convoca, porque convoca el Consejo Directivo, o porque, según el Reglamento, lo solicita la mitad más uno de congresistas.

Son especiales las sesiones que tienen un propósito o agenda específicos, en las que no cabe el despacho, consideración ni debate de otro asunto que no sea el que motivó la convocatoria. Hasta el 5 de abril de 1992 eran de dos tipos, las que se llevaban a cabo los días sábados (no cabía ningún tipo de sesión en día domingo), y las que se celebraran en día regular de sesión pero con un objeto o agenda distinto al del despacho regular de asuntos pendientes. Como corresponde a cada distinto tipo de sesión, llevan un régimen de Actas: independiente de los demás tipos de sesiones.

Solemnes son las sesiones que revisten una finalidad protocolar o simbólica. Lo son, por ejemplo, las sesiones de instalación del Congreso el 27 de julio de cada año, o la sesión del 28 de julio de cada año, cuando asume el mandato presidencial el Presidente de la República a inicios de un nuevo período constitucional, o las sesiones de los años sucesivos a las que en la misma fecha asiste el Presidente de la República para informar sobre el estado de la cosa pública. Este tipo de sesiones, cuando existe fecha fija, no puede llevarse a cabo en ningún otro día, así fuera domingo o feriado. En las sesiones solemnes del 28 de julio la convención consuetudinariamente sostenida es que al finalizar un régimen e iniciarse el siguiente asista el Presidente de la República del período que concluye, dé su Mensaje Anual exponiendo los principales logros del último año y de la integridad de su período, y que luego acuda el Presidente electo a jurar el cargo, asumir el mandato, y dar su primer Mensaje Anual anunciando los lineamientos centrales que se propondrá cumplir durante su período. Esta convención, sin embargo, no fue sostenida el año 2011, pues el Presidente Alan García rehusó concurrir en prevención de que pudiera reiterarse la desagradable experiencia por la que pasó el año 1990 cuando durante su exposición de fin de régimen fuera abucheado por el hemiciclo y las galerías en demostración del descontento por el ejercicio y los resultados de su gestión entre 1985 y el año 1990.



Sesión solemne de asunción del mandato presidencial a inicio del período constitucional

Reservadas son las sesiones en las que la deliberación es llevada a cabo en secreto, pero cuyas conclusiones sí son hechas públicas. El caso más usual es el de las sesiones en las que se sanciona la indisciplina de un parlamentario por haberse expresado con frases injuriosas u ofensivas. Ha sido una práctica común que las sanciones de carácter disciplinario tengan carácter reservado, no para asumir una actitud contraria a la transparencia sino principalmente para evitar el ahondamiento de los escándalos con la mella consiguiente del prestigio institucional. Si bien toda la sesión se lleva a cabo sin presencia del público, y en ello se asemeja a las sesiones secretas, sí se hace conocer a éste que se sesionó, cuando menos, para conocer el caso del miembro del parlamento que, luego de la deliberación del Pleno fue absuelto de toda sanción o, por el contrario, fue sancionado con tantos días de inhabilitación o suspensión. Para realizar una sesión reservada cabe realizar la coordinación entre las diversas agrupaciones parlamentarias, o puede disponerlo el Presidente con cargo a dar cuenta al Pleno durante la sesión una vez iniciada. Si ocurriera que el Pleno disintiera de la decisión del Presidente y manifestara su preferencia por la sesión pública, no existe impedimento para proceder a suspender o levantar la sesión reservada y continuar o iniciar la sesión pública.

Secretas son las sesiones cuyo desarrollo y conclusiones no son dadas a conocer al público. Generalmente son las relacionadas con asuntos de seguridad interna, de defensa nacional o la integridad del territorio. Según el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, se pasa a sesión secreta a la sola orden del Presidente del Congreso, *con la finalidad de tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno*. De acuerdo al Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 el Presidente de la Cámara proponía este trámite y el Pleno debía aprobarlo.

A comienzos de siglo XX hubo un proyecto de Reglamento cuya elaboración se encomendó a una Comisión Mixta de ambas cámaras en 1911, el mismo que fuera dictaminado y enviado por el Senado en revisión a la Cámara de Diputados en 1916, que señalaba que para pasar a sesión secreta se requería una proposición firmada por no menos de tres representantes, y los votos de por los menos dos tercios consultados en votación nominal. En esta misma línea, en 1986 el grupo parlamentario del Partido Popular Cristiano presentó un proyecto de ley en el que se exigía que para pasar a sesión secreta se contara con el voto conforme de más de la mitad de los Diputados presentes.

Las sesiones permanentes tienen duración indeterminada. Su finalidad es tocar un tema sin otra interrupción que la del vencimiento diario del horario acordado por el propio Congreso. Como se ve posteriormente, estas sesiones admiten cierta flexibilidad a través de la aprobación de paréntesis. Adicionalmente, las sesiones permanentes no son excluyentes, y no impiden que se lleven a cabo otras sesiones paralelamente.

Las sesiones continuas son un tipo de reunión reservado exclusivamente para tratar casos de suma urgencia y peligro nacional. Para su celebración se requiere el acuerdo de la mayoría de representantes. En ellas no cabe interrupción ni suspensión de ningún tipo. A diferencia de las sesiones permanentes, las continuas empiezan a una hora determinada y no pueden suspenderse ni interrumpirse hasta que no se agota el tema que la originó.

Las sesiones complementarias han sido ya referidas previamente, por su relación con la definición constitucional sobre el período de sesiones del Congreso y sus efectos neutralizadores de la figura de la legislatura extraordinaria. Este tipo de sesiones, que formó parte de la práctica que inició el Congreso Constituyente Democrático, cayó posteriormente en el desuso luego del año 2001.

56. Materias tramitables en sesión

¿Qué tipo de asuntos se tramitan en una sesión del Congreso? Los asuntos a ser tratados se dividen básicamente en dos tipos. Los que son materia del despacho y los que son materia del orden del día. Unos y otros son parte de la agenda de la sesión.

Dentro de los primeros se incluyen las comunicaciones, pedidos, saludos y notificaciones de informes, reportes o dictámenes. Son asuntos que en realidad no requieren debate. Son materias de cuyo ingreso o trámite se informa a los representantes. Generalmente sólo se abre debate sobre estos temas cuando existe alguna objeción de principio al trámite dispuesto por la Presidencia o la Mesa Directiva.

En el orden del día se trabaja las decisiones más importantes del Congreso. Se delibera sobre los proyectos de ley dictaminados o dispensados de dictamen, expeditos para su aprobación. Se discute sobre las mociones de orden del día que contienen la declaración o posición del Congreso sobre una materia de actualidad, de nivel nacional o regional y que requieren de una toma de posición. Se debate sobre la censura o confianza al gabinete, o se lo interpela. Se delibera sobre los reportes o informes de las comisiones investigadoras, o sobre los de la Comisión Permanente respecto de la acusación constitucional contra los funcionarios públicos objeto de antejuicio político.

El propósito de la división del tiempo de una sesión en partes, es distinguir lo que debe ser materia de simple trámite, de lo que requiere debate. Existen algunos temas de puro trámite respecto de los cuales puede abrirse debate, como cuando existe disconformidad sobre la admisión a trámite de un asunto. Y existen otros casos que, siendo por naturaleza debatibles, no son debatidos. Esto último ocurre, por ejemplo, con los proyectos que reciben dictamen unánime de todos los miembros de una comisión.

La división clásica que se señala entre despacho y orden del día tuvo hasta 1992 una distinción notable en el régimen bicameral. Primero se tramitaba el despacho, y luego, con un quórum especial para lo que se llamaba “segunda hora”, se ingresaba al orden del día. Este distingo cronológico se ha ido progresivamente perdiendo, a medida que los asuntos de los que previamente se ponía en conocimiento del Pleno en la “primera hora” o despacho, ha disminuido conforme el uso de la tecnología y la división del trabajo parlamentario ha ido minimizando el espacio en el que todo el Pleno era informado de documentos remitidos para conocimiento de toda la Asamblea.

Hasta 1982 aproximadamente se conservó la tradición de dar lectura al íntegro de los oficios, pedidos, o mociones, en la sesión por el Relator de cada una de las Cámaras. Esta costumbre se sustituyó por la lectura de la síntesis de los mismos documentos, luego de lo cual el Presidente indicaba el curso que seguiría cada uno. Posteriormente se daba lectura a los documentos por categorías según el estado del trámite que seguirían.

Hoy se recurre a un doble tipo de trámite. En algunos casos los asuntos de primera hora son puestos en conocimiento del Consejo Directivo, para abreviar las cuestiones que pasan al Pleno, y en sesión de Consejo Directivo el Presidente se refiere a la agenda, previamente distribuida entre los voceros, indicando que ha llegado tal número de oficios, pedidos o mociones, sin que en la mayoría de los casos se lea el resumen de los documentos, luego de lo cual comunica el curso que la materia seguirá en los procesos parlamentarios. En otros casos se presume que

los documentos que debían tramitarse en primera hora son de conocimiento de la integridad de la representación nacional, a través de notificaciones generales que se publican en la página web del Congreso. Quien no se conecta virtualmente a la página web se priva de la información que antes se comunicaba en la sección despacho.

No es difícil notar que con el ánimo de impulsar la acción parlamentaria con mayor rapidez el Congreso se ha visto privado de la cantidad y también de la calidad del tiempo para estar adecuadamente enterado de las cuestiones que llegan para que toda la representación conozca qué se requiere o espera que procese. La celeridad se utiliza como un criterio de eficiencia. El poder de la tecnología sustituye imperceptiblemente la atención efectiva que el ser humano le presta a la información que le llega y, en consecuencia, cada vez más la interacción humana se automatiza y se pierde el control consciente de la finalidad y del propósito en razón del cual se actúa y se toman decisiones.

En efecto, si no se asegura el espacio efectivo para prestar atención a lo que llega para conocimiento del Congreso, es fácil deducir que el despacho acelerado y en paquete de las materias pendientes de la indagación o por lo menos del concernimiento de los miembros del Congreso, redundará en la mecanización y automatización del proceso representativo. Y este tipo de constatación debe llevar a preocupación general en quienes como ciudadanos esperan que la gestión del Estado se haga efectiva con la atención y consciencia plena de los congresistas a los que elegimos para que en nuestra representación tomen decisiones colectivas que afectan a todos y a cada uno de los que votamos por ellos.

Hay “soluciones” que generan más problemas que los que antes existían. La celeridad, la eficiencia y la racionalización de los procesos parlamentarios durante el desarrollo de las sesiones traen como efecto inevitable que los representantes le presten cada vez menos atención a los asuntos sobre los que toman decisiones. El Congreso no es una máquina de agregación de decisiones precipitadas. No es un bien político sumar ni aumentar cada vez más la cantidad de cuestiones sobre las que han resuelto algo los representantes. La pregunta es qué calidad tienen las decisiones tomadas con tan baja capacidad para escuchar lo que los diversos grupos y representantes piensan y opinan.

El Congreso es una institución cuya finalidad es que los representantes actúen reflexiva y conscientemente, pensando y ponderando, con capacidad de escucha, lo que otros representantes de la colectividad plantean en el debate. A menor espacio para el pensamiento y para el intercambio de criterios y pareceres decae la calidad política de la institución parlamentaria y, por lo tanto, también la calidad del régimen representativo en la república. Una democracia sin capacidad de

pensamiento es un sistema de poco servicio para la comunidad que lo prefiere como forma de organización política.

Para que el parlamento sirva a la república debe arraigar sus decisiones en la convicción que resulta de la discusión profunda sobre los temas que llegan para el trámite y las decisiones del Congreso. La racionalidad del uso del escaso tiempo existente no justifica que se niegue la posibilidad del debate a niveles tales que el pensamiento carece de valor de curso en los procesos parlamentarios. Una democracia sin pensamiento es lo mismo que un cuerpo en estado vegetativo que, si bien permanece vivo, es incapaz de crear, de generar ni de producir acto humano alguno más allá de la capacidad deyección o miccional mediante la que expelle lo que la materia orgánica no requiere para su nutrición.

7. Las reglas de debate

57. Titular en la conducción del debate

¿Cómo y quién decide qué se tramita, debate o vota en una sesión? En realidad esta es una pregunta sobre una de las partes más importantes del proceso de toma de decisiones. Quién decide qué se debate es quien controla una parte importante de este proceso. Es el Reglamento el que define quién puede decidir. Buena parte de la respuesta entonces, es que cómo se deciden los asuntos puestos a consideración del parlamento depende de quién dice el Reglamento que debe controlar el proceso de toma de decisiones. Quien decida qué se tramita o debate es quien controla y dirige el proceso parlamentario, es quien detenta el poder.

El año 1987 marca un hito en la historia del parlamento peruano. Aproximadamente hacia ese año es que el Senado y la Cámara de Diputados permiten la participación de las minorías en la definición de la agenda. Antes de entonces la regla era que el Presidente decidía qué entraba en debate y en qué orden.

Uno de los ejemplos más claros de cómo es que se decidía antes de entonces, es el trámite que siguió el proyecto de reforma constitucional sobre la reelección presidencial presentado en noviembre de 1986 por el diputado por el Callao, Héctor Marisca Villarán. Este proyecto había sido dictaminado el 12 de diciembre del mismo año por la Comisión de Constitución y se encontraba en Mesa con mayoría de firmas. Sólo no lo suscribieron los representantes de los grupos parlamentarios del Partido Popular Cristiano, de Acción Popular y de la Izquierda. Para el día 15 de diciembre, último de la legislatura, había el entendimiento que iba a ser debatido y votado prioritariamente. Sin embargo, la presidencia no solamente nunca lo puso en debate sino que nunca apareció más en agenda dicho proyecto, por disposición de la misma presidencia.

Desde 1987 ha empezado un proceso gradual pero serio y deliberado de permitir la participación de las minorías en el proceso de definición de la agenda de las sesiones. Uno de los esfuerzos más notorios es el que se realiza, también en la Cámara de Diputados, durante la presidencia de Roberto Ramírez del Villar, de agosto de 1991 a abril de 1992. Fue el intento de llegar a decisiones de consenso en la Junta de Portavoces, sin poner al voto los asuntos en que se discrepara.

A partir de la experiencia parlamentaria del Congreso Constituyente, se constata igualmente un intento de insistir en la experiencia de participación de las minorías en todo el proceso de toma de decisiones.

En la actualidad el proceso de toma de decisiones ha cambiado y acentuado el giro iniciado en 1987 y ha sustituido el papel excluyente del Presidente por la participación aparentemente cada vez más notoria de la Junta de Portavoces o del Consejo Directivo. En las sesiones se trata, por principio, de lo que acuerda el Consejo Directivo. Este principio admite excepciones, sin embargo, habida cuenta que un cuerpo político como es el Congreso debe actuar con suficiente elasticidad. Esta elasticidad hace que también ocurran casos en los que se trate de lo que, en último término, le esté facultado disponer al Presidente que se trate. En el margen de esa misma elasticidad, por lo tanto, es que el Presidente puede mantener o recuperar el papel que tuvo en otros tiempos cuando la Comisión Directiva o la Junta Directiva se integraba exclusivamente por el partido mayoritario, con exclusión de las minorías. Sin embargo, la afirmación del poder del Presidente para dirigir el proceso de debate y el contenido de la agenda no es una cuestión unilateral que pueda usurpar según su interés, puesto que el Pleno y los diversos grupos parlamentarios cuentan con medios y recursos suficientes para controlar los eventuales o pretendidos excesos del Presidente del Congreso.

El Presidente debe contar con un margen indispensable de discrecionalidad para modificar, a su criterio y bajo su responsabilidad, el orden y programa acordado en la agenda. Si los propios congresistas invocan la flexibilidad del Presidente para que no aplique el Reglamento rígidamente cuando, por ejemplo, les toca expresarse en el Pleno, es sólo civilizado y razonable esperar, recíprocamente, que se conceda un margen y dosis de tolerancia para que no pierda la capacidad de decisión que quien detenta autoridad tenga la posibilidad de ejercitarla.

El margen de discrecionalidad que se endosa al Presidente no es gratuito, como puede parecer obvio. El Presidente responde por los eventuales excesos que el ejercicio de su criterio exija demandarle el Pleno. El Presidente puede exponerse a una censura, efectivamente, si su discrecionalidad se convierte en sistemático ejercicio arbitrario de su capacidad de dirigir el debate e interpretar la voluntad de la asamblea.

58. Procedimiento para decidir la materia del debate

¿Cómo se decide qué entra en debate? El procedimiento más usual es que cada grupo parlamentario proponga en las sesiones del Consejo Directivo, o en la Junta de Portavoces, los temas que mayor interés les representan. Las propuestas son

puestas a consideración de todos los portavoces y van acordándose los temas que reciben aprobación y consenso de los portavoces presentes.

Sin embargo el éxito de este procedimiento depende, entre otros, de dos factores: que haya a su turno consenso al interior de cada grupo parlamentario de forma que el portavoz actúe en la Junta de Portavoces o en el Consejo Directivo en nombre y representación efectiva de los miembros de su grupo; y que las minorías del Congreso estén adecuadamente representadas en cada uno de los grupos parlamentarios, especialmente en aquellos integrados por miembros sin o con relativamente escasa afinidad ideológica entre sí.

Al Consejo Directivo y a la Junta de Portavoces deben llegar en realidad como insumo los sub-productos y consensos parciales de los grupos. Si al interior de éstos no se trabaja con el mismo espíritu el producto organizacional decae en calidad. Esto exige de los portavoces capacidad real para trabajar pluralmente con sus representados. La seriedad de sus esfuerzos enriquece el trabajo colectivo que se debe producir en la Junta de Portavoces y en el Consejo Directivo.

En parlamentos con mayor cantidad de representantes, cada grupo parlamentario cuenta incluso con comisiones, integradas por los representantes del grupo miembros de las correspondientes comisiones del Congreso. El grupo tiene oportunidad de informarse sobre los temas y avances de todas las comisiones en las que tiene representación el grupo, y de adoptar igualmente una determinación que permita al grupo fijar una posición colectiva ante las comisiones del parlamento. Esta es una manera de obtener suficiente representatividad del grupo ante las comisiones del Congreso y de mejorar la cohesión institucional y organizacional de la institución parlamentaria.

Como los portavoces cuentan con toda la información que previamente ha sido procesada al interior del grupo, están en condiciones de intermediar óptimamente entre sus grupos y el Pleno. Los temas de debate acordados, la cantidad total de tiempo que se asignará a cada uno de ellos y la que corresponderá proporcionalmente a los voceros de cada grupo, son puntos en los que han ido acumulándose y agregándose, de la manera más plural posible, la voluntad colectiva del Congreso.

Si el anterior es el procedimiento más usual, el extraordinario es que la mayoría actúe sorpresivamente, introduciendo una materia no contemplada en el acuerdo plural entre grupos. Cuando ello ocurre se apela a situaciones de urgencia política o imprevistas que no fue posible discutir en la reunión regular entre grupos. Este mecanismo en un número considerable de casos oculta en realidad una estrategia o táctica de la mayoría, para conseguir la aprobación de una medida crítica que de

antemano se presume no contará con el consenso de la representación nacional. Proceder de esta manera es una forma de ganar tiempo y evitar el debate.

59. La materia del debate

¿Qué se debate? Qué se debate en el Congreso es una cuestión que depende en parte del Consejo Directivo o de la Junta de Portavoces, en lo que respecta a la calendarización y programación de los temas y la asignación del tiempo que cada uno de los temas y de los grupos le corresponde, y en parte del Presidente. Lo primero ha sido ya explicado en los puntos anteriores. Lo segundo tiene que ver con el momento en el que el tema ya fue definido y el Presidente cumple con presentarlo al Pleno.

Se debate lo que el Presidente ha propuesto y formulado como materia de consideración al Pleno. Para que el Presidente proponga un tema como materia de debate debe haberse asegurado previamente que el asunto reúna las condiciones mínimas para que la asamblea se pronuncie afirmativa o negativamente sobre la materia.

Aunque el Presidente no sustituye al Pleno en la decisión sobre la admisibilidad o procedencia de una materia, tiene la obligación de filtrar aquéllos asuntos que por disposición constitucional o reglamentaria no deben ser materia de consideración por el Congreso. Entre estos últimos, por ejemplo, no deberían serlo los proyectos de demarcación territorial, o los que modifican el presupuesto de la república. El tipo de control de admisibilidad que ejerce el Presidente del Congreso sobre estas materias es, no obstante, relativamente laxo. En efecto, ante la insistencia del representante para que sea el Pleno el que vea su proposición lo usual es que se permita la presentación de la propuesta, aunque el Pleno por lo general tiende a respaldar la percepción del Presidente.

Antes de iniciarse el debate de materias de naturaleza legislativa, por ejemplo, el Presidente expresa frases como “en debate el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, que dispone...”, o “en discusión el proyecto sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Justicia, recaído en el proyecto presentado por los señores congresistas..., por el grupo parlamentario..., en virtud del cual...”.

El orden de las intervenciones sobre la materia en debate depende del acuerdo a que eventualmente podría haber llegado la Junta de Portavoces o en el Consejo Directivo o, en defecto de éste, del orden en el que los representantes se anoten para hacer uso de la palabra antes de la sesión o durante ella.

Existen algunas excepciones a la regla de que sólo puede intervenir sobre la materia propuesta por el Presidente. Hay casos cuando el Presidente no ha anunciado aún cuál es el siguiente tema en debate y un congresista pide la palabra. El Presidente se la otorgará si la pide para formular una cuestión de orden. Y hay otros casos cuando estando en discusión un tema, un congresista plantea igualmente una cuestión de orden o una cuestión previa. La regla a seguir en estos casos es que estas cuestiones son excepcionales y se presentan como un recurso urgente para subsanar alguna irregularidad o para prever una toma de posición extemporánea del Congreso.

La materia en debate deja de existir como tal cuando el punto ha quedado suficientemente discutido por todos los grupos parlamentarios, cuando ha vencido el plazo acordado para la etapa del debate por éstos, cuando ningún grupo ni representantes piden hacer uso de la palabra, o cuando se vota y aprueba una moción de cierre para dar el punto por debatido. Sin embargo, es una práctica no infrecuente que el Presidente conceda la licencia de otorgar el uso de la palabra a algún congresista no obstante no existir tema en debate. Este tipo de concesión, sin embargo, induce al desorden porque luego de constatado el hecho de que sin haber materia agendada en debate se haya concedido el uso de la palabra a un representante, los demás congresistas consideren que tienen igual derecho para requerir el mismo trato del Presidente. Por ello es altamente recomendable reducir al máximo posible el uso de licencias que favorezcan la presentación de cuestiones extraordinarias distintas a las acordadas como parte de la agenda de una sesión determinada.

Finalmente es también útil tener presente que existen asuntos que no son debatidos en absoluto en el Pleno, y que pasan directamente al voto. Son casos en los cuales el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces acuerdan el procedimiento abreviado para resolver los temas pendientes de trámite por el Congreso.

60. Alcances de la intervención en el debate

¿Sobre qué puede intervenir en los debates? La propuesta y formulación introductoria del Presidente fija el tema en debate. Los congresistas deben centrar sus intervenciones alrededor del tema fijado. En caso que el congresista se aparte del tema, el Presidente llama su atención y puede disponer que el Relator dé lectura al tema sobre el cual se discute.

A esta práctica se la conoce como la regla sobre la relevancia del debate (el Presidente puede retirar el uso de la palabra al congresista que insiste en intervenir sobre materias no relevantes al punto en debate).

Es también una práctica del Congreso que los representantes no deben intervenir más de una vez sobre el tema en debate, a menos que precise efectuar una aclaración en caso que variara el estado de la cuestión. De igual manera es una regla de los debates que las intervenciones no supongan una exposición repetitiva de argumentos previamente formulados (el Presidente está igualmente facultado para retirar el uso de la palabra al representante que insista en repetir lo ya suficiente y previamente expuesto).

Las reglas sobre relevancia y no repetición en los debates son una garantía para el derecho de la asamblea de arribar a una decisión. Se trata como una violación del derecho del Congreso que los representantes usen ineficientemente el tiempo del Pleno. Una forma de transgredir la regla sobre la no repetición, por ejemplo, son las intervenciones de los congresistas que insisten en debatir sobre temas ya sometidos a votación.

Otra importante limitación en el derecho de los congresistas para intervenir lo constituye la consideración que deben guardar para con sus colegas y el respeto para autoridades o terceros. Las ofensas, agravios e injurias están proscritas de la conducta parlamentaria. Se los considera costumbres antiparlamentarias.

Entre los casos de palabras ofensivas más notables se cuentan las expresiones “chantaje político”, “mayoría espuria”, “política deshonesta de este gobierno”, “asesinos de curas”, que hicieron a algunos de sus autores acreedores a la sanción de suspensión del ejercicio de la función parlamentaria por 15 días. Ofensas mayores han significado suspensiones de hasta 120 días de legislatura, aun cuando en dichos casos no se ha tratado de expresiones agraviantes propiamente dichas, sino de acciones no verbales.

61. Procedencia de la interrupción al orador

¿Cuándo puede interrumpirse al orador? La interrupción se produce sobre una intervención ajena. Por tanto es posible solicitarla sólo desde que haya algún orador que tenga el derecho a expresarse. No es infrecuente que se pida una interrupción cuando el orador aún no ha empezado a hablar.

La interrupción es una forma oblicua de participación en el debate. La forma usual se denomina intervención. La interrupción sólo puede ocurrir si a algún orador ya se le reconoció o está en el uso de la voz o de la palabra. No cabe interrumpir si no hay a quien el Presidente no le haya previamente concedido el uso de la palabra.

Las interrupciones se solicitan al congresista a quien la presidencia ha otorgado el uso de la palabra. Sin embargo, es potestad de la propia presidencia asentir en la concesión de la interrupción. Hay ocasiones en las que el Presidente anuncia que no concederá en el otorgamiento de interrupciones, ya sea para aligerar el debate o la agenda, o porque los congresistas se exceden en su otorgamiento desnaturalizando los fines para los cuales ellas sirven.

La práctica parlamentaria del Congreso peruano no permite que se produzca una interrupción dentro de otra. La interrupción es una forma de aclarar puntos insuficientemente expuestos en una intervención precedente, o una oportunidad para encauzar en mejor manera el trámite de los asuntos pendientes. Quien interrumpe lo hace porque quien tiene derecho a la palabra se allana a contribuir en el esclarecimiento del tema, o de cualquier idea o procedimiento en general. Mal podría ceder un derecho que él mismo usufructúa por cuenta ajena.

Se interrumpe, en efecto, dentro del tiempo de quien interviene. Las interrupciones se descuentan del tiempo asignado a quien está con el derecho a la palabra. Por ello es que en casos las interrupciones son un procedimiento para extender el tiempo que normalmente le corresponde utilizar a un grupo parlamentario, o a un congresista individualmente considerado.

Originalmente no existía tiempo límite para usar una interrupción. Se daba por descontado que quien interrumpía haría buen uso de la consideración y la prudencia para no abusar. Posteriormente, con la limitación del tiempo para quien intervenía, surge también la necesidad de asegurar un término general razonable para que la interrupción no perjudicara al que intervenía ni desnaturalizara su sentido o finalidad. En la práctica contemporánea hasta el año 1992 se ha observado que las interrupciones duren alrededor de tres minutos. Durante la práctica del Congreso Constituyente se modificó el tiempo de las interrupciones, reduciéndolas a un minuto por cada una, y limitando a dos el número máximo de interrupciones por cada intervención. Esta misma tendencia ha sido mantenida desde el año 1995.

A pesar de la naturaleza sumaria que deben tener las interrupciones, se han presentado ocasiones en las que algún congresista se ha visto precisado a interrumpir a su interruptor para retirarle la interrupción. El retiro de la interrupción también procede cuando quien la usa procede con animosidad negativa en contra de quien se la concedió. Este último retiro de la interrupción tiene su fundamento en una de las principales normas de toda conducta parlamentaria: la cortesía. La violación de la cortesía parlamentaria se considera una lesión al buen trato que deben profesarse entre sí los miembros del parlamento.

Se considera dentro del uso correcto de la interrupción que ésta se use para presentar una cuestión de orden. Sin embargo el uso de la interrupción con este fin no es recomendable, debiendo reservarse para este tipo de articulación sólo excepcionalmente.

También ha ocurrido que las interrupciones han servido para dirigir preguntas a un ministro interpelado. Un caso ocurrió con ocasión de la interpelación que se dirigió al Ministro de Agricultura, ingeniero Enrique Basombrío Echenique, en setiembre de 1945. Sin embargo, debe notarse que no está en la naturaleza de las interpellaciones que el ministro esté obligado a pronunciarse sobre otra cosa excepto por el texto del pliego interpelatorio aprobado y remitido. No obstante, por voluntad del propio ministro las preguntas adicionales pueden tener naturaleza interpelatoria. Al permitir la formulación de preguntas a través de las interrupciones, éstas sirvieron de canal regular para extender los términos de la interpelación original.

62. La alusión

La alusión es una modalidad procesal en el debate de reciente aparición. Su uso resulta de la reciprocidad con la que debe tratarse al congresista cuyo nombre ha sido mencionado en la intervención de otro.

Si durante una intervención el congresista en uso de la palabra se refiere a los dichos o hechos pronunciados o realizados por otro congresista, este último puede solicitar al Presidente que le conceda el uso de la palabra “por alusión”. Ello significa que el representante aludido tiene la posibilidad de usar el tiempo de alusión para aclarar o para compensar las referencias expresadas por quien lo aludió.

La razón de ser o sentido del reconocimiento de la alusión tiene su raíz en la cortesía parlamentaria. Es una pauta recomendable omitir la referencia a otro congresista durante las intervenciones, para evitar de este modo que el debate gire en torno a aspectos personales o subjetivos, y enfatizar más bien en el debate de las cuestiones sustantivas o de fondo. Sin embargo, la pasión no siempre queda sujeta a la razón ni a las pautas de cordialidad, cortesía, prudencia, paciencia o tolerancia en el debate entre los representantes.

Cuando estos casos ocurren la referencia a la persona de un congresista supone el tratamiento equitativo entre todos, en razón de lo cual el Presidente debe facilitar la restauración del equilibrio en la corporación, para lo cual o invoca a los congresistas a aludir a otros colegas, u otorga el uso de la palabra al congresista aludido de forma que cuente con oportunidad para el trato que con justicia se merecen igualmente todos los representantes.

63. La cuestión de orden

¿Qué es una cuestión de orden? Se plantean con el fin de aclarar el sentido o interpretación del Reglamento. Su fundamento está en el derecho y la responsabilidad que tiene cada miembro del Congreso de llamar la atención inmediata del Presidente, respecto de cualesquiera circunstancias que signifique el quebrantamiento del orden, de las normas o del fuero del Congreso. De ahí que sea un requisito que al presentar una cuestión de orden el representante se cuide de señalar cuál es la norma o regla en general que se viola o lesiona.

Generalmente el efecto que causan las cuestiones de orden es la confirmación o establecimiento de una práctica o precedente parlamentario. Entre otras materias que pueden ser materia de una cuestión de orden, las más usuales son:

- * la aplicación del Reglamento;
- * el pedido de pase a sesión secreta;
- * la declaración del punto como suficientemente discutido (*cloture* o *closure*, o moción de cierre);
- * la suspensión momentánea de la sesión (*cuarto intermedio*);
- * el retiro de frases ofensivas o injuriosas;
- * el pedido de cómputo de quórum; y,
- * dar cuenta de asunto que afecte al fuero de la Cámara o sus miembros.

Es práctica del Congreso que las cuestiones de orden puedan presentarse en cualquier momento. Sin embargo, ellas deben formularse en un plazo muy corto (cinco minutos hasta 1992, y dos minutos desde 1995) y, a discreción del Presidente, puede no abrirse debate sobre su contenido y ponerse directamente al voto.

La cuestión de orden tiene tal urgencia e importancia para el debate que han ocurrido casos en los que se han presentado incluso durante una votación, particularmente cuando de por medio ha existido una ofensa o injuria a un miembro de la representación nacional. La regla es, sin embargo, que la votación no debe ser interrumpida, y que luego de ella puede plantearse y consultarse la cuestión de orden.

Como la cuestión de orden es usada para hacer llamar la atención sobre la aplicación del Reglamento, es con una de ellas como generalmente se cuestiona la conducción

del debate o de las sesiones en general, y la censura del Presidente del Congreso o de la Mesa Directiva. Aún cuando, como regla, no se abre debate para discutir las cuestiones de orden, una excepción es la defensa que hace uno de los miembros de la Mesa sobre la propiedad en la conducción de las sesiones. Sin embargo, el hecho de hacer uso de la palabra no se considera una violación de la regla general, sobre no apertura del debate en cuestiones de orden, sino una “cuestión de privilegio” (que es como se denomina usualmente los casos en que el fuero parlamentario o la conducta de un miembro del Congreso han sido afectados), caso en el cual el derecho mínimo del representante es a exponer su punto de vista ante el Pleno para que éste proceda conociendo los dos extremos respecto de los cuales habrá de pronunciarse.

64. La cuestión previa

¿Qué es una cuestión previa, y cómo se diferencia de una cuestión de orden? Las diferencias centrales con la cuestión de orden son la **materia** y el **efecto**. La materia de una cuestión de orden es la interpretación o aplicación del reglamento. La de una cuestión previa puede ser de cualquier naturaleza, excepto la reglamentaria, que debe ser tratada como cuestión de orden. Y en cuanto al efecto, el de la cuestión de orden no es la suspensión del debate bajo consideración del Pleno. El efecto de la cuestión previa es, por el contrario, interrumpir o suspender el debate. Un tipo de cuestión previa es la denominada “cuestión previa de aplazamiento”, por la cual un debate puede ser aplazado indefinidamente.

Las siguientes son las cuestiones previas más comunes:

- * para aplazar (suspender o interrumpir) la discusión por tiempo determinado o indeterminado;
- * el pase de la iniciativa a otras Comisiones;
- * la vuelta a Comisión del dictamen;
- * la presencia del autor de una iniciativa, de los miembros de la comisión dictaminadora, o de los ministros competentes sobre asunto que se discute en el Pleno; o,
- * el agotamiento del debate y consulta inmediata de la materia en discusión.

En todos estos casos se presume que la materia es competencia del Pleno, por lo que no es regular extraerlas de su jurisdicción mediante un órgano distinto.

Las cuestiones previas pueden o no tener naturaleza incidental. Esto quiere decir que pueden o no incidir sobre el tema principal en debate. Existen casos cuando

mediante una cuestión previa se plantea un tema por completo ajeno a la materia en discusión. Casos de este tipo se presentan cuando debe ponerse en conocimiento del Congreso algún acontecimiento excepcionalmente grave o importante que exige se suspenda el trámite normal de los trabajos parlamentarios.

Un supuesto no infrecuente tanto como inciertamente resuelto es la falta de uniformidad en el criterio relativo a si cabe o no plantear una cuestión previa en el curso de una interrupción al orador. Existe el reiterado reclamo y pretensión, en efecto, de que durante las interrupciones no procede plantear una cuestión previa. Sin embargo, los Presidentes han tenido criterio concesivo o permisivo respecto de esta regla. Así ocurre, aunque siempre a título de una excepción a la norma, que se ha consentido en la admisión de cuestiones previas durante una interrupción.

Uno de los casos recientes más destacados, en medio de una trayectoria relativa e inciertamente continua, regular y uniforme en contra, tuvieron sentido distinto las cuestiones previas presentadas, en el período 2006-2011, durante una interrupción por el congresista Abugattás Majluf en la sesión del 31 de agosto del 2006, cuando se debatía la ley orgánica del RENIEC; la presentada por el congresista Otárola Peñaranda en la sesión del 1 de marzo del 2009, para que el proyecto de avance de la inversión pública retorne a la Comisión de Presupuestos y Cuenta General; la presentada por el congresista Bruce Montes de Oca en la sesión del 29 de octubre del 2009, durante el debate sobre la penalización por conducir en estado de ebriedad para votar por separado los niveles de alcoholemia en el transporte privado. De modo similar, en el período 2011-2016, el pedido de dar por agotado el debate sobre el otorgamiento de facultades investigadoras a la Comisión de Fiscalización para que conozca las irregularidades denunciadas en SUNARP, en el curso de una interrupción a la intervención del congresista Apaza Ordoñez, que presentó el congresista Lay Sun, en sesión del 22 de marzo del 2012, la misma que se aprobó a mano alzada. También dentro del período 2011-2016 se concedió la presentación de cuestiones previas en el espacio de una interrupción en las sesiones de los días 22 de setiembre y 13 de octubre de 2011, por los congresistas Diez Canseco Cisneros, y Bruce Montes de Oca, respectivamente, las mismas que no fueron aprobadas luego de la consulta realizada por el Presidente.

Planteadas una cuestión previa el Presidente puede o no abrir debate sobre ella. Si lo hace, sin embargo, debe cuidar que no se presenten más cuestiones previas dentro del debate de una cuestión previa sin resolver. No caben, en efecto, cuestión previa de cuestión previa. Si excepcional e inevitablemente se presentaran varias cuestiones previas sucesivamente, o cuestiones previas condicionadas al resultado de la votación sobre una cuestión previa anterior, el trámite regular exige que el Presidente ponga al voto cada cuestión previa en el orden en que fueron presentadas. No lo hace si el autor de una de las cuestiones previas la

retira antes de ponerla al voto, ya sea por iniciativa propia o por sugerencia de la presidencia.

65. La “guillotina”

¿Cuándo se usa la “guillotina”? Generalmente se confunde la moción de cierre con la “guillotina”. La “guillotina” es un mecanismo de limitación más que de corte del debate que opera por la preclusión de etapas dentro de períodos específicos de tiempo. Permite a la Cámara fijar plazos dentro de los cuales debe concluirse una de las etapas de estudio o debate de un proyecto, ya sea en el Pleno o en Comisiones.

Es un procedimiento para racionalizar el debate en términos de días o de horas de consideración por una Comisión, un grupo parlamentario o el Pleno. El sólo transcurso del tiempo cercena mayor consideración por el parlamento, uno de sus órganos o un Miembro del Parlamento.

Un caso típico de “guillotina” sería el recorrido preestablecido para un proyecto de ley en el que se asigna una semana a los grupos parlamentarios para estudiarlo, tres para que la comisión competente recabe información y reciba criterios técnicos de especialistas, tres horas de debate sobre la totalidad de la iniciativa en el Pleno, y otras tres divididas entre la cantidad de capítulos de ésta para el debate por partes, luego de lo cual procedería la votación. Al cumplimiento de cada uno de los términos prefijados, las etapas se dan por canceladas e iniciado el siguiente paso. La “guillotina” consiste en el cercenamiento progresivo y programado del debate.

66. La “moción de cierre”

¿Cuándo se usa la “moción de cierre”? Es un procedimiento excepcional para concluir con la consideración de un asunto cuyo debate toma un tiempo extraordinariamente largo e injustificado. Se inicia mediante una moción para que se consulte si el punto en debate se da por suficientemente discutido. Es un instrumento de la mayoría parlamentaria para controlar el uso del tiempo en el Pleno.

A este tipo de moción o cuestión incidental se la conoce como *cloture*, en francés, o *closure motion*, en inglés, que en ambos idiomas significa *cierre*. Por lo general estos pedidos son puestos al voto sin abrir debate sobre la moción, y se precisa como requisito para que proceda su presentación que el debate del tema ya haya durado más de por lo menos tres distintas sesiones.

La moción de cierre nace en el Perú con ocasión del debate sobre el contrato Aspíllaga-Donoughmore, relacionado con la cancelación de la deuda externa, condonación de los bonos derivados de ella mediante la explotación del guano, durante la Segunda Legislatura Extraordinaria del período 1888-1889. En esa ocasión 52 diputados presentaron una Moción el 4 de febrero de 1889, para que en caso que el debate de una proposición se hubiese prolongado por más de cinco sesiones, pueda presentarse a la Mesa, en cualquier estado de la discusión, un pedido escrito autorizado por la firma de cinco representantes cuando menos, para consultar si se da el punto por discutido. El Presidente, sin más trámite que la lectura del pedido, verificará la consulta. Esta Moción no fue aprobada hasta el 12 de junio del mismo año. Posteriormente el 19 de diciembre de 1939 se modifican las condiciones, disminuyendo a dos el número de sesiones y a tres el número de representantes.

El Reglamento de la Cámara de Diputados señalaba que después de dos sesiones de iniciado un debate, y siempre que medie por lo menos un día entre sesión y sesión, podía pedirse, por medio de una proposición firmada cuando menos por tres representantes, que se dé el punto por discutido. Esta proposición se ponía al voto inmediatamente después de presentada, sin abrirse debate.

El Reglamento del CCD, disponía que si el debate de alguna cuestión se prolongara más de una sesión, el Pleno, a propuesta del Presidente, podía declarar el punto suficientemente discutido, siempre que hayan intervenido todos los grupos parlamentarios que han solicitado el uso de la palabra. Desde 1995 esta modalidad de recurso procesal no ha sido usada conforme a la modalidad tradicional, pero sin embargo sí ha acontecido que se presenta como una cuestión previa de *dar por agotado el debate*, que surte, para efectos prácticos, el mismo efecto que el que antes se generaba con las *mociones de cierre*.

67. El cuarto intermedio

¿Qué es el cuarto intermedio? Es un recurso dilatorio. Dilata el desarrollo de un debate. Ocasionalmente puede generar también la dilación en el desarrollo de una sesión.

Puede solicitarse como cuestión de orden o como cuestión previa. Es de orden si sirve para permitir el acuerdo y entendimiento o persuasión recíproca entre los grupos o participantes sobre una materia específica del debate. Es previa si sin que lo requiera el Reglamento ni acuerdo anterior de los grupos parlamentarios, se propone, por ejemplo, la concurrencia de los Ministros del sector para que esclarezcan los alcances de una acción o política del gobierno sobre cuyo contenido se debate.

Al aceptarse el cuarto intermedio sobre una materia en debate éste no prosigue. Se interrumpe en el punto en que se aprueba el cuarto intermedio. Al concluir el cuarto intermedio la cuestión se reinicia por completo. De ahí que por su naturaleza no constituya una cuestión suspensiva sino interruptiva. Existe solución de continuidad entre lo debatido antes y después de aprobado el cuarto intermedio.

Además el cuarto intermedio tiene carácter determinado, esto es, se solicita la interrupción del debate hasta que ocurra un hecho o momento cierto y definido (hasta que llegue el Ministro), o por un plazo fijo y determinado (15 minutos, media hora, etc.). Ocurrida la condición esperada se reinicia el debate esta vez con la inclusión de quien se requirió que concurriera. La brevedad es una de sus notas más características. Los cuartos intermedios por plazos que trascienden el rango de tiempo de duración de una sesión no corresponden con la vocación concreta ni con la finalidad específica en razón de la cual existe y se reconoce el cuarto intermedio.

En alguna ocasión se ha utilizado el cuarto intermedio para enviar o reenviar un proyecto a Comisiones, con el objeto de que la materia sea examinada o vuelta a revisar por la Comisión, a la luz de la percepción o convicción que se forma durante la sesión del Pleno de que el proyecto no está listo, apto o en adecuadas condiciones como para que el debate se produzca con los necesarios elementos de juicio que la Comisión debe aportar en el dictamen.

Considerando que el cuarto intermedio es un recurso que interrumpe el debate, puede no ser el medio técnicamente perfecto para que el Pleno envíe o reenvíe la iniciativa a la etapa previa al debate en el Pleno. El cuarto intermedio, de modo similar a lo que ocurre con el paréntesis, tiene como primer efecto resolver o poner los medios para atender una condición insuficientemente cumplida para que el Congreso haga efectiva su misión política e institucional, y como segundo efecto que la materia se mantenga dentro de la competencia del Pleno de forma que se subsane el insuficiente, o incompleto cumplimiento de requisitos para que prosiga el debate en la sesión. Si lo que se pretende es que el proyecto pase, o vuelva, a Comisiones, es obvio que el Pleno se sustrae de la competencia que asumió, para encargar el estudio y formación de consensos al órgano funcionalmente mejor calificado para hacerlo que son las Comisiones.

El cuarto intermedio puede plantearse de modo autónomo, sin necesidad de utilizar la cuestión previa para formularlo. En realidad el cuarto intermedio es un recurso legítimo por sí mismo en la práctica parlamentaria peruana, que no precisa de la invocación de una medida incidental ajena como lo es la cuestión previa. El cuarto intermedio es un recurso dilatorio válido y autosuficiente.

Ello no importa que, formalmente, no pueda presentarse a través de una cuestión previa, puesto que la cuestión previa es un recurso que cabe usarse cuando se cae en cuenta que antes de proseguir debe resolverse una duda o problema que conduce a discusiones cuyo provecho ganaría si se contara con datos o con acuerdos que faciliten mayor eficiencia deliberativa, o porque la constatación de esas duda o problema impide la resolución del Pleno sobre la materia bajo discusión. El cuarto intermedio por ello puede considerarse que tiene la naturaleza propia de toda cuestión previa, aunque no tenga regulación constitucional ni reglamentaria.

Sí parece correcto pues que, sin negar la validez del planteamiento del cuarto intermedio se lo plantee dentro de una cuestión previa de pase, o de vuelta, a Comisión, porque ello ocurre bajo el sustento de que no existe información, datos, estudio, análisis o concertación adecuada o suficiente para que se produzca el debate. Existen supuestos similares en el cuarto intermedio y la cuestión previa, porque son como la especie y el género.

Sin embargo, desde el punto de vista material, lo específico del cuarto intermedio es que tiene una vocación temporal más corta. La cuestión previa puede generar la dilación del debate por un período más largo o indefinido que el cuarto intermedio. El cuarto intermedio se presenta y solicita cuando se requiere una interrupción breve, que no debe durar más de lo que dure la sesión en la que se lo presenta. Por eso suele plantearse para promover el intercambio de pareceres mientras el Pleno atiende otros asuntos en la misma sesión.

De ahí la relativa inconsistencia entre la presentación de un cuarto intermedio y que el contenido de éste sea el envío o vuelta a Comisiones. Cuando una iniciativa pasa o vuelve a Comisiones este trámite importa que el mismo asunto no regresará a competencia del Pleno en el desarrollo del mismo día de sesiones. La cuestión previa sí permite el trámite de asuntos de plazo final más largo, o incluso indefinido. Muchos son los casos en los cuales se aprueban cuestiones previas de envío o vuelta a Comisión, en los que incluso se fija plazo para que el proyecto se dictamine en término perentorio, sin que la Comisión cumpla con el plazo ni término final fijado. De ahí que no resulte consistente que, si ya es difícil que las cuestiones previas de envío o vuelta a Comisión tengan éxito, con cuanta mayor razón tendrá menos sentido que el envío o vuelta a Comisión de plantee como un cuarto intermedio.

68. El "paréntesis"

¿Qué es el "paréntesis"? Es un recurso cuyo objetivo es tratar un asunto ajeno al del tema en debate. Puede presentarse como una cuestión de orden o una cuestión previa, pero por lo general no es incidental al tema en debate.

A diferencia del cuarto intermedio, el paréntesis sirve no para no tratar lo que está en debate, sino para tratar otra cuestión en vez de la materia en debate. En este sentido este es un recurso que agrega o comprime temas en la sesión. No uno que necesite que no se siga tratando lo que está agendado.

Acordado el paréntesis produce los efectos de una cuestión dilatoria respecto del tema central cuyo debate queda suspendido. Supone la suspensión de un tema central para tramitar, discutir o decidir otro asunto que por su urgencia, o fácil resolución, requiere o permite la adopción de una determinación para cumplir con fines institucionales o nacionales impostergables, o cuya postergación podría significar mayor daño que el de interrumpir el debate sobre el tema central.

Por su naturaleza es una cuestión suspensiva. La suspensión del debate supone que al concluir el paréntesis aquél prosigue exactamente en la circunstancia en que se cortó. En el cuarto intermedio en general no hay suspensión sino interrupción, por lo tanto al volver a debatirse la materia objeto del cuarto intermedio empieza nuevamente la discusión.

Los paréntesis son especialmente útiles en las sesiones permanentes, en las que, por su naturaleza, ningún otro asunto puede ser regularmente tratado. Un paréntesis en una sesión permanente la hace más flexible y no interrumpe asuntos de urgente consideración por el Congreso.

Por ejemplo, son notables los paréntesis aprobados en sesión permanente, en agosto de 1961, para tramitar el pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la acción conjunta que se proponía dirigir a los demás parlamentos de América para salvar la vida de sacerdotes y estudiantes procesados en Cuba; y en diciembre de 1963, también en la Cámara de Diputados, para tramitar el pedido de interpelación al Presidente del Gabinete y Ministro de Gobierno, doctor Oscar Trelles Montes. En el primer caso la sesión permanente trataba del Estatuto del Seguro Social del Empleado, y en el segundo del proyecto de Ley de Reforma Agraria.

69. La preferencia en el debate

¿Qué es la preferencia en el debate? Por el pedido de preferencia en el debate se pretende que una materia cualquiera sustituya a la que se encuentra corrientemente en debate. Su presentación supone una alteración del orden preestablecido o programado en desarrollo durante una sesión.

El presupuesto de la preferencia en el debate es el surgimiento de un acontecimiento emergente e imprevisto, que determina la prioridad o mayor urgencia del asunto

cuya preferencia se propone, sobre el asunto que de modo regular se tramita en el Pleno. Como es obvio, los pedidos de preferencia en el debate no aparecen por anticipado en la agenda de las sesiones.

Se requiere el cumplimiento de condiciones rigurosas para el éxito de su proposición. Durante la vigencia del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 se exigía una mayoría de dos tercios de los congresistas presentes. Aún más, la votación para consultar si se aprobaba o no la preferencia, debía realizarse por votación nominal. La consulta del pedido de preferencia debía realizarse en la misma estación en la que se encontraba la materia cuya preferencia se solicitaba. De este modo, los dos tercios de los presentes sumaban una cantidad mayor de representantes en el orden del día que en primera hora.

El Reglamento de la Cámara de Diputados era aún más estricto, porque prescribía los dos tercios de los diputados hábiles para aprobar un pedido de preferencia y por práctica parlamentaria se establecía que los pedidos de preferencia se tramitan en la estación de la sesión en la cual correspondía debatir la cuestión cuya preferencia se solicitaba. Los asuntos pendientes de trámite o debate en segunda hora, en consecuencia, no podían consultarse ni votarse en primera hora.

No se consideraba preferencia en el debate los casos en los que, como consecuencia del aplazamiento o interrupción de la discusión de un tema determinado a través de un paréntesis o de un cuarto intermedio, para concordar criterios entre los diversos grupos parlamentarios, debía continuar el debate respecto del tema sobre el que se interrumpió la discusión. Un caso de esta naturaleza tuvo lugar, por ejemplo, en la sesión de la Cámara de Diputados del 1 de diciembre de 1982, mientras se debatía el Informe de la Comisión Investigadora de Licitaciones y Contrato de Obras Públicas y Adquisición de Equipos, cuando se solicitó la continuación del debate previamente interrumpido respecto del proyecto de ley sobre el Patrimonio Cultural de la Nación.

Adicionalmente el Reglamento de la Cámara de Diputados prescribía que los temas acordados como preferentes debían verse en la Cámara en sesión permanente. Sin embargo, en estos casos, la Cámara optaba por desarrollar sesiones paralelas, esto es, sesiones ordinarias a la vez que la sesión permanente. La permanente se llevaba a cabo en las mañanas, por ejemplo, en tanto que las ordinarias se desarrollaban a la hora regular durante las tardes.

El Reglamento del CCD no contenía normas ni procedimiento relacionados con la preferencia en el debate, y en el Reglamento del Congreso de 1995 se asigna a la Junta de Portavoces la atribución de fijar precedencias o prioridad en el debate para los asuntos que acuerde la mayoría del número legal de miembros cuyos voceros así lo acuerden.

70. La reapertura del debate

La reapertura del debate ocurre luego que éste se ha dado por concluido o agotado por el Presidente.

La reapertura no se confunde con la reconsideración. La reconsideración se produce cuando ha habido una decisión adoptada por el Pleno. La reapertura se presenta cuando no hay decisión, pero sin embargo el debate se ha dado por agotado.

El objeto de la reapertura del debate es continuar con un debate que se supuso suficientemente discutido, pero que debe iniciarse nuevamente para permitir que se produzcan modificaciones respecto del texto sobre el cual ha de votarse.

En consecuencia, la reapertura no tiene por finalidad generar una decisión distinta a la ya adoptada, puesto que no es una vía para volver a votar un asunto ya decidido. Su finalidad es encontrar una fórmula distinta a la que había quedado supuestamente lista o expedita para consultarse al Pleno. Es un recurso para agregar elementos de juicio y optimizar el resultado que producirá el Pleno.

8. El planeamiento y la toma de decisiones

71. El Plan Estratégico y la Agenda Legislativa del Congreso

Las herramientas principales en el sistema de toma de decisión corporativa del Congreso son su plan estratégico y la Agenda Legislativa. Todas las decisiones que debe adoptar la institución parlamentaria tienen una dirección y un sentido. Sin embargo, esa dirección y ese sentido pueden resultar de la consciencia y voluntad del colectivo para conducirse hacia objetivos o metas preestablecidos y determinables, o pueden ser consecuencia de las sucesivas negociaciones que con carácter coyuntural van agregando resultados sin una dirección explícitamente identificada.

Si bien el uso de uno y otro métodos o disciplinas de organización del trabajo institucional no han sido observadas de forma regular, es la práctica útil y efectiva en lapsos del desarrollo reciente que permite y aconseja su uso y práctica regular, de modo que queden instalados como parte de la cultura institucional.

Porque la acción colectiva del Congreso importa la administración de bienes tangibles y no tangibles, como pueden serlo el patrimonio presupuestal y de recursos, o la relación de confianza con la comunidad cuya fidelización debe honrar la representación nacional, se considera como deseable y preferible que exista una vocación visible de explicitar la conducción de los productos y resultados parlamentarios. Entre la posibilidad de dejar que las cosas se desenvuelvan solas o al azar, y la orientación voluntaria de la integridad de la corporación parlamentaria en un sentido y objetivos identificados, parece que va más de acuerdo con las expectativas del pueblo que se establezcan, de modo explícito, cuáles serán las prioridades y los plazos en los que la acción y los procesos parlamentarios serán dirigidos durante la vigencia del mandato de cada Congreso.

El Congreso es una organización pluralmente integrada, y sus miembros deben concertar también pluralmente cuál es el programa que articule las distintas prioridades de políticas o de productos que deben procesarse durante el plazo constitucional en el que tienen el mandato representativo. Tanto es más decisiva esta disposición, actitud y compromiso, cuanto más alta es la valla para mostrar índices verificables de satisfactorio desempeño por los representantes. Porque el Estado

cede recursos y un patrimonio al Congreso, la gestión de los mismos, durante el período de tiempo del mandato, exige la adopción de políticas de organización competitivas que aseguren cuanto sea posible los más altos niveles de productividad por la representación nacional.

El plan estratégico es la herramienta conforme a la cual se imprime dirección y sentido definido a los actos y procesos parlamentarios durante el mandato en un período constitucional. Los actos y procesos parlamentarios tienen carácter estratégico cuando se acoplan con una visión colectiva en la que consta el deseo de futuro de la representación nacional. Esa visión refleja el compromiso de todos los grupos y miembros presentes en el Congreso conforme a intereses generales. La existencia de esa visión es la que vinculará a todos los órganos parlamentarios y quienes son miembros de ellos en un mismo compromiso colectivo. La explicitación de esa visión y de los objetivos institucionales que de ella se derivan permitirá monitorear periódica y regularmente las acciones, las tareas y las actividades corporativas, así como evaluar el rendimiento y desempeño parlamentario según las metas que se acuerda alcanzar.

De la visión futura y de los objetivos fijados y adoptados para alcanzarla el Congreso obtiene su sentido y orientación organizacional. La diferencia entre la acción estratégicamente adoptada, y la acción colectiva basada en el azar, en la coyuntura o en negociaciones ad hoc entre las agrupaciones parlamentarias, es que la perspectiva estratégica es el medio que supone el esfuerzo de asumir una perspectiva de futuro al que se llega de manera comprometida y colectivamente consciente. La perspectiva de futuro permite coordinar la identificación y priorización de los insumos de forma que su procesamiento y transformación permita la agregación de valor público efectivo en los productos y resultados que de los procesos se logre. Es porque existe una perspectiva o visión colectivamente tangible de futuro que es exigible la vigencia del compromiso en el procesamiento y producción de resultados en la cadena secuencial de actividades representativas.

Es desde la orientación estratégica del Congreso, con una visión de futuro y objetivos estratégicos establecidos, que cada año debe programarse la Agenda Legislativa. La Agenda Legislativa tiene el papel de condensar los productos legislativos priorizados para un año de trabajo, de forma que de modo transversal toda la organización se enfoque en los resultados cuyo logro ha sido materia de priorización concertada alrededor de la visión estratégica. Es para alcanzar la visión y los productos anuales que la organización adopta la estructura y métodos de trabajo que tales visión y productos requieren. La Agenda Legislativa es la trama conforme a la cual la labor del Congreso adquiere consistencia, minimiza el dispendio de energía, y reduce el umbral de incertidumbre respecto de las acciones que procesa la institución. La formulación de la Agenda Legislativa, de este modo, es el patrón conforme al cual

deben realizarse las coordinaciones al interior del Congreso, así como con los agentes externos cuya intervención permita alcanzar los logros que se desprenden de la visión establecida.

El plan estratégico y la Agenda Legislativa son herramientas que fijan un rumbo definido, lo hacen según un criterio directivo uniforme, e imponen una disciplina integral que prioriza secuencial o concurrentemente la interacción colectiva. La organización de los procesos de toma de decisión durante la vigencia del mandato representativo conforme a una y otra herramientas de dirección en la institución parlamentaria constituye también un mecanismo de distribución procesal de responsabilidades entre los distintos niveles; establece un mismo código de interacción y comunicación organizacional; y permite niveles de medición del alineamiento entre los diversos sistemas administrativos del Congreso.

Es por el apoyo que representan para usar mejor el tiempo, los talentos, destrezas y competencias de las personas, los recursos informativos, el patrimonio presupuestal o económico, y la tecnología, que su uso reduce o elimina los riesgos de la subutilización de todos estos factores. La identificación y compromiso de los líderes, voceros y representantes en general con estas herramientas, y su uso efectivo, puede representar la diferencia entre un Congreso que gestione eficientemente la demanda política, y otro que funcione con niveles onerosos de dispendio para el país.

72. El quórum

¿Qué es el quórum? *Quórum*, según el concepto que se maneja en el quehacer regular y cotidiano del Congreso peruano, es el número de parlamentarios que deben estar presentes en una sesión para que ésta se lleve a cabo legítimamente.

El quórum resulta de la calificación que cada asamblea realiza. No existe una norma general o universal aplicable a toda corporación. Las corporaciones se rigen según las reglas de toma de decisión reconocidas en sus propios estatutos. Por ello el quórum forma parte de la identidad telúrica y de la identidad organizacional de quienes la integran.

La afirmación de reglas de quórum expresa el grado o nivel de prioridad de sus miembros para operar, funcionar, deliberar o tomar acuerdos, y también revela la capacidad de manejo institucional de la indefinición, de la incertidumbre o de la impredecibilidad de su devenir y desempeño. Las reglas sobre quórum expresan también, por esta razón, formas de asunción de la imparcialidad y del azar. Con las mismas reglas es posible que, en particular en organizaciones plurales

o fragmentadas, no exista una tendencia monolítica en el tipo de decisiones o productos que resultan de la aplicación de sus reglas sobre el quórum.

Son *presupuestos* de funcionamiento y decisión en las reglas sobre quórum que la entidad a la que se aplique esté constituida, o pueda constituirse mediante la aplicación de la norma general sobre el quórum. Este es el presupuesto de índole subjetiva, porque se relaciona al sujeto al que se aplica la regla. Y el presupuesto objetivo lo constituyen los supuestos de hecho que sustentan o justifican la reunión o la consulta del quórum.

El presupuesto subjetivo tiene el carácter de un requisito material, sin cuyo cumplimiento el acto parlamentario es inexistente o, eventualmente, nulo. Si el cuerpo colectivo no está constituido, en efecto, es irrelevante la cuestión relativa a la validez de los acuerdos, porque los acuerdos sólo pueden tomarse si previamente se cumple el requisito anterior para tomarlos.

El presupuesto objetivo puede tener carácter *legal* o *convencional*. Hay situaciones en las que es la Constitución o el Reglamento que mandan que una reunión corporativa se lleve a cabo, como cuando se fija el 27 de julio para la instalación del Congreso, o el 28 de Julio para la sesión solemne en la que el Presidente de la República da el discurso anual en el Congreso. También tienen carácter legal las reuniones periódicas que se llevan regularmente a efecto para tramitar la agenda que fija el Consejo Directivo, o los asuntos pendientes. Pero son convencionales los casos en que es el Presidente del Congreso el que cita a sesión, o cuando lo hace la mayoría absoluta de congresistas.

Pero además de los presupuestos, la existencia de quórum exige la concurrencia de *elementos* sin los cuales el acto carece de validez. Es preciso, en primer término, que se constate o verifique mediante algún tipo de expresión, manifestación o declaración de voluntad del sujeto que es miembro de la entidad cuyo quórum es preciso comprobar. La declaración de voluntad es uno de los elementos que estructuran el acto de constatación del quórum. El segundo elemento es la causa en razón de la cual el ordenamiento reglamentario o constitucional exige el requisito de la consulta y verificación del quórum.

El marco general de presupuestos y elementos del quórum supone una gama diversa de situaciones conforme a las cuales las reglas de quórum diverjan. En el régimen parlamentario peruano se usan tres tipos de base para señalar la barrera de número para que el quórum exista. Está en la naturaleza y razón de ser del quórum que él constituya una parte del total respecto del cual se señala la indispensabilidad de un número mínimo de miembros del todo. Quórum es esa fracción de un todo exigible para que algún acto o proceso pueda llevarse a cabo.

De ahí que corresponda responder a la pregunta respecto de qué todo el quórum marca el cumplimiento exigido.

En el régimen parlamentario peruano puede exigirse quórum sobre el número *legal*, sobre el número de *hábiles*, o sobre el número de *presentes*. De las tres alternativas sólo el quórum exigido sobre el número total o legal de miembros del órgano parlamentario es fijo o predecible. Cuando la base exigible son los *hábiles* o los *presentes* el cálculo exige la referencia previa al total de hábiles o de presentes, lo cual es variable, incierto e indefinible.

Verificar que los procedimientos del Congreso se lleven adelante con *quórum* es responsabilidad del Presidente. También es suya, y de la Mesa Directiva que él preside, la indelegable responsabilidad de que los asuntos sometidos a votación sean aprobados con el número de votos que la Constitución, el Reglamento del Congreso o la ley establecen

El *quórum* es un requisito para el válido funcionamiento del Congreso. No tiene la naturaleza de una condición, puesto que el requisito es una característica que afecta la existencia de un acto o de una relación jurídica, mientras que la condición afecta el plano de la exigibilidad o la ejecutabilidad de las prestaciones generadas como consecuencia de un acto existente y válidamente conformado o perfeccionado.

Se presume que debe existir un número mínimo de congresistas presentes en el Pleno, para que los asuntos que se despachan y las materias que se debaten, se tengan por suficientemente considerados por la representación nacional. Los asuntos tramitados y las proposiciones debatidas, con *quórum*, aseguran el mínimo necesario para que los acuerdos del Congreso se consideren adecuadamente expuestos a la pluralidad de tendencias políticas que representan a nuestra comunidad. No es que los actos existan o sean válidos siempre que se produzca el cumplimiento de una condición, sino que los actos no pueden existir ni gozar de validez a menos que el requisito de constitución del acto se hubiera cumplido. Los actos válidos no están sujetos a una condición cuyo cumplimiento les da validez. Los actos son válidos porque se cumplen los requisitos, aunque puedan ser exigibles o ejecutables si quedara condicionada su ejecutabilidad o exigibilidad

Quórum de funcionamiento y número de votantes no son lo mismo. Puede votar un número inferior al de congresistas presentes en el Pleno. Hay casos, en efecto, en los cuales la suma de los votos no coincide con el número de congresistas presentes. Ello ocurre, en particular, cuando algunos congresistas que se abstienen de votar, a pesar de la prohibición en contrario que en casos establece el Reglamento del Congreso o de las cámaras, o cuando el tema a votar no requiere que se consulten ni los votos en contra ni las abstenciones. El *quórum* es el número de asistentes

en el Pleno, así no voten. Este es el significado que tiene este concepto en nuestra práctica parlamentaria. En otros parlamentos sí se distingue, en efecto, el *quórum* de asistencia del *quórum* de votación.

Para que una votación sea válida se presupone que exista un número definido de miembros del parlamento y que, además, vote un número específico de congresistas, cuando la Constitución o el Reglamento lo prescriban de manera expresa (por ejemplo, para aprobar una reforma constitucional, una ley orgánica, un pedido de reconsideración, un pedido de preferencia en el debate, una censura, o admitir una interpelación). Pero para sesionar sólo es indispensable un número determinado o determinable de asistentes.

En algunos parlamentos el *quórum* es un número fijo. Por ejemplo, el parlamento británico requiere que haya un *quórum* de 40 miembros presentes. Desde que entró en vigencia el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas en 1853, hasta 1939, se prescribía un *quórum* de dos tercios del número total de miembros de cada Cámara. Pero en 1921 se establece la distinción entre la primera hora, o despacho, y la segunda hora, u orden del día, y desde 1939 se establece que con la tercera parte de los representantes hábiles se produce el *quórum* de despacho, en tanto que el del orden del día se fijó en la mitad más uno también de los hábiles.

Según los Reglamentos del Senado de 1946, 1981, y de 1988 el *quórum* de primera hora era de no menos de la tercera parte del total legal de senadores, y el del orden del día de la mitad más uno. De acuerdo al reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 el *quórum* para primera hora era de 45 diputados (equivalente al veinticinco por ciento, o la cuarta parte del número legal), y el del orden del día de la mitad más uno del número de diputados hábiles.

Durante el funcionamiento del Congreso Constituyente de 1993 desapareció la distinción rígida entre despacho y orden del día. El requisito de *quórum* para una y otra estaciones se fijó en la mitad más uno del número legal. En realidad se trataba de un *quórum* fijo, porque el número legal es definido. El *quórum* fijo entonces era de 61 congresistas.

El *quórum* para la realización de las sesiones del Pleno y de la Comisión Permanente, es fijado por el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, en la mitad más uno del número hábil de congresistas. No se incluye en el número hábil a los congresistas aún no incorporados, a los suspendidos, a los que cuentan con licencia legal o convencional (la legal es la que automáticamente se reconoce aunque no se la solicite por estar ausente de la capital, o por encontrarse bajo tratamiento hospitalario, clínico o doméstico por razones de salud, la convencional es la que autoriza el Consejo Directivo e incluye el desempeño de comisiones oficiales en

representación del Congreso), a los que desempeñan función ministerial, ni a los autorizados a asistir a una Comisión en las oficinas del Congreso. Se trata de un *quórum* indefinido pero definible, sujeto al número variable de congresistas hábiles.

Si bien el Reglamento prevé que existe un máximo del 20 por ciento del número legal de congresistas al cual se le puede otorgar licencia formal, este límite sólo afecta el tipo de licencias convencionales (que otorga el Consejo Directivo) y no incluye ni comprende las licencias de tipo legal (que se reconoce aún cuando no sean solicitadas).

En consecuencia es previsible que no obstante haberse alcanzado el máximo de 20 por ciento de licencias convencionales, disminuya de modo indefinible el número de congresistas hábiles, primero porque existe margen para justificar las licencias por mandato legal, pero además porque la cantidad de no incorporados o de los suspendidos debe sumarse a ese 20 por ciento.

Y si, además de tales supuestos, se añade el de los casos de los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, que según el inciso d.7 del Artículo 89 del Reglamento del Congreso cuentan con licencia de pleno derecho cuando algún caso bajo su competencia se encuentre en proceso de investigación, o el de los casos de los miembros de cualquier otra Comisión cuyas sesiones hubieran sido autorizadas mientras sesionan el Pleno o la Comisión Permanente, la indefinición del número de hábiles aumenta y, con dicho aumento, disminuye recíprocamente la cantidad de congresistas necesarios para sesionar (y por lo tanto también para alcanzar votación si el número de votos necesarios se exige según la base de los hábiles).

A diferencia de la situación relativa al Pleno, el caso de la regla para fijar el quórum de las Comisiones es relativamente distinta porque, debido al menor número de sus integrantes, aumentan las posibilidades de que el reducido número de hábiles para el quórum traiga como consecuencia la posibilidad de que los acuerdos se adopten con una cantidad escasa de sus miembros. El menor número de miembros que consigan aprobar un acuerdo puede comprometer o colisionar la vigencia del principio de proporcionalidad y de representatividad en tal grado que el resultado adolezca de insuficiente legitimidad. Independientemente, y también debido a que la regla del máximo de licencias convencionales otorgables se refiere sólo al Pleno y a la Comisión Permanente, y no a las Comisiones, puede acontecer que el total de licencias existentes reduzcan la cantidad de hábiles a su mínima expresión y, por ello mismo, que los hábiles y presentes en la sesión convengan en dictámenes adoptados con niveles comparativamente insignificantes de votos.

La peculiaridad de situaciones como la apuntada, sin embargo, no parece reñir con ninguna de las reglas prescritas y por ello no cabe calificar decisiones adoptadas en tales condiciones como contrapuestas a los principios democráticos. En un régimen democrático las decisiones se toman conforme a ley, y quienes las toman regularmente deben hacerlo conforme a la regla que fija cuál es la mayoría respecto de cada supuesto. Los agentes de representación que son los congresistas son los responsables de evaluar el efecto que sus acciones causan. Las reglas se fijan con carácter general no para favorecer a ningún agente ni grupo. De ello cabe colegir que la racionalidad del sistema normativo no deja de ser compatible con principios democráticos cuando la regla general ha sido respetada por quien tiene la función de ceñirse a las normas vigentes.

A pesar de lo que en el plano de los ideales sería deseable que no ocurriera, hasta tanto no se opte por reformar o rediseñar el marco normativo y reglamentario, quien preside o dirige una sesión no puede dejar de sesionar ni de poner al voto un acuerdo si es lo que normativamente cabe exigir. No sería políticamente menos correcto que el Presidente de una Comisión cancele, suspenda o levante una sesión si la regla de quórum ha sido cumplida y si luego se consulta una cuestión que es aprobada también conforma a la regla mayoritaria prevista en la Constitución o el Reglamento del Congreso. Por último si por cualquier razón hubiera necesidad de cuestionar las insuficiencias de legitimidad o de representatividad del acuerdo de una Comisión, siempre cabe y es posible solicitar la vuelta a Comisión de la iniciativa discutida, con la esperanza de que se revalore el dictamen y se vuelva a consultar a sus miembros. La vuelta a Comisiones durante el debate en el Pleno es un recurso perfectamente factible para mejorar los resultados institucionales.

En armonía con el propósito de definir la labor del congresista como una responsabilidad a tiempo completo, el Reglamento del Congreso Constituyente de 1993 estableció la sanción de suspensión del congresista que se ausentara a cinco sesiones consecutivas o siete no consecutivas en un año, con el doble del tiempo de suspensión en el ejercicio de sus funciones, sin goce de emolumentos. Rigor parecido tuvo la sanción establecida en el Reglamento de la Cámara de Diputados a partir de diciembre de 1991, que sancionaba con el descuento de la décima parte del haber total mensual, las inasistencias injustificadas a las sesiones de Cámara, y con una treintava parte las ausencias a las sesiones de comisiones.

En efecto, existe un frente distinto en relación con las reglas del quórum que afecta también otra esfera de la organización parlamentaria. Es la esfera de los descuentos por inasistencias injustificadas. Las inasistencias injustificadas, según el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, son descontadas de los emolumentos y publicadas en el diario oficial. El texto original ha sido objeto de

varias reformas, entre las cuales las más notables han sido las de octubre del año 2000, la de noviembre del 2002, y la setiembre del 2004.

Lo que resulta en un concepto permanente de aplicación continua es que a los congresistas se les exige un alto grado de concentración a la representación. De ahí el énfasis que aparece sin ningún tipo de precedente en la historia constitucional y parlamentaria del Perú. Es la primera vez que se documenta el grado de dedicación esperada al cumplimiento de la función política inherente a la confianza que el electorado confía a sus representantes. El inciso a) del Artículo 23 del Reglamento del Congreso, señala que los congresistas tienen el deber de *participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sean miembros de ella, de las Comisiones a las que pertenezcan y de la Mesa Directiva o el Consejo Directivo cuando sean elegidos o designados para integrar estos organismos. Las inasistencias injustificadas serán descontadas de los haberes y publicadas en el diario oficial*. Esta disposición es el primer eslabón conceptual del que luego se desprenderán desarrollos mediante los cuales la noción correctiva se transformará en una perspectiva punitiva, en razón de lo cual este inciso puede tener el carácter de un precepto que supone una transición en la transformación que se operará en el Reglamento del Congreso.

El dato central en esta disposición es que las ausencias injustificadas son castigadas con el descuento, y además con la publicación de los nombres de los congresistas ausentes en el diario oficial, de forma que así la opinión pública reciba noticia de la falta que crea el Reglamento. Según la reforma del 2002 el tratamiento de las inasistencias fija los descuentos por inasistencias injustificadas según el total de registros de asistencia antes de votaciones definidas en un mes; el recálculo de los descuentos según porcentajes pormenorizados; la eliminación de la modalidad de descuento de un día de remuneración si el número de ausencias injustificadas equivale al 75% o más de inasistencias de esa naturaleza; y la exclusión de la posibilidad de que los congresistas justificaran sus ausencias en el plazo de siete días y que la Mesa Directiva conozca casos excepcionales o no previstos (que sí se previó en la reforma del año 2000).

La reforma del año 2004 reconoce la posibilidad de la intervención de la Mesa Directiva, con una modalidad diversa a la existente hasta antes de la reforma del año 2002 (la reforma del año 2000 reconocía la competencia de la Mesa Directiva respecto de casos no previstos). Dicha posibilidad aparece con la reforma del año 2004 adjudicándole a la Mesa Directiva la *potestad de resolver respecto de casos de duda o controversia sobre la aplicación de las disposiciones del inciso reformado*.

Adicionalmente la reforma del año 2004 sustituye el cálculo de los descuentos mensuales por una fórmula de descuentos aplicables según el total diario de

registros de asistencia previos a votación; y reconoce en el sistema de descuentos la situación relativa a las asistencias en Comisiones que es consecuencia del reconocimiento del distinto entre miembros titulares y miembros suplentes en una Comisión.

La aplicación de los descuentos considerados en función de los días en vez del mes representa una hipótesis en la que las faltas injustificadas no suponen descuentos incluso sobre los montos aplicables a días no sesionados, sino que se realizan únicamente sobre el equivalente a un porcentaje de ausencias calculadas sobre el total de registros de asistencia tomados en un día de sesión. Esta hipótesis disminuye el monto de descuento aplicable, puesto que con el sistema adoptado con la reforma del año 2002 las inasistencias injustificadas castigaban aún las remuneraciones percibibles en días no sesionados. Al afinar la base de los descuentos se establece un régimen más equitativo que el precedente, puesto que desaparece la rigidez o dureza que se estableció el año 2002.

El carácter punitivo o disciplinario con que se conceptúa la naturaleza de la tarea representativa en menoscabo de la discreción, la capacidad valorativa y el juicio del congresista trae consigo la consecuencia de la desvalorización de la capacidad de juicio del representante, minimizando o reduciendo la calidad de la autorización que recibe de sus mandantes como consecuencia del sufragio.

Este hecho, además, puede considerarse un sesgo normativo con el cual puede disminuir o bajar la calidad política y también del tipo o modelo de democracia representativa que reconoce la Constitución. Si el voto popular es la base del Estado representativo, pero los representantes están condicionados a formas específicas de ejercicio del mandato recibido, se concretan modos imperativos de desempeño que parecen reñir con la noción de democracia representativa.

73. Oportunidad de comprobación del quórum

¿Cuándo se comprueba si hay o no quórum? Aunque la responsabilidad de existencia y permanencia del *quórum* durante la marcha de las sesiones es primariamente una responsabilidad del Presidente y, por tanto, él puede comprobar el *quórum* cuantas veces lo juzgue necesario, los congresistas pueden solicitar su comprobación.

Esta facultad, no obstante, de acuerdo a los últimos desarrollos del Reglamento y de nuestra práctica parlamentaria, sólo les es posible utilizarla antes de una votación, no en cualquier momento del debate.

A este método de verificación se le denomina presunción de quórum existente. Esto es, se presume la existencia de *quórum*. La presunción sólo puede desvirtuarse antes de una votación. Esta es la precaución indispensable para garantizar la validez de los procedimientos parlamentarios. El *quórum* es necesario para el desarrollo de las sesiones, pero la inexistencia de *quórum* por sí sola no invalida los trámites ni los debates.

De este modo se evita articulaciones artificiosas que, por literales, buscan paralizar el desarrollo de las sesiones. Además, se deja suficiente tolerancia para que el Pleno funcione con quienes mayor interés y responsabilidad sobre la materia en debate tienen.

Los congresistas en muchos casos deben atender asuntos propios de su función en las inmediaciones del hemiciclo, en Comisiones, en alguno de los edificios del Congreso o en las proximidades de éstos, durante el desarrollo de algún debate más o menos largo.

El conocimiento que tiene el Presidente de estos hechos, o el aviso que le dan los congresistas ausentes de la inminencia de su concurrencia, le dan capacidad tanto como sensibilidad y discreción suficiente para evaluar qué tan estrictamente debe exigir la regla sobre el *quórum*. Una vez más, la discreción del Presidente no lo deja a su entero albedrío. Un juicio desacertado de su parte, un exceso, una aplicación dogmática del reglamento, tanto como un uso demasiado liberal de su autoridad, pueden ser causa de que se exija la responsabilidad correspondiente a través de una moción de censura.

74. Las licencias y los titulares hábiles para votar

¿Quién puede votar? Todos los congresistas están obligados a votar. Sin embargo, hay casos en los cuales están incapacitados para hacerlo. En unos es un impedimento físico, en otros uno legal o reglamentario.

Pueden votar los congresistas hábiles presentes en el hemiciclo o en la sala de sesión de una Comisión a la que pertenecen. Entonces la pregunta central es quiénes son los congresistas hábiles. Como resulta más sencillo responder esta pregunta formulándola de manera negativa, preguntaremos qué congresistas no son hábiles, esto es, qué congresistas no pueden votar.

No son hábiles los congresistas no incorporados, los que desempeñan función ministerial, los que están suspendidos, los que se encuentran de licencia, los que se encuentran cumpliendo un encargo oficial representando al Congreso o al Perú

en una misión nacional o internacional, así como los que cuentan con autorización para sesionar en Comisiones mientras el Pleno está reunido.

Conforme se ha visto anteriormente, el congresista se incorpora con su juramentación del cargo luego de resultar proclamado y contar con la credencial expedida regularmente por el órgano electoral. Este acto de incorporación se produce generalmente durante las sesiones preparatorias antes de la instalación del Congreso. Hay casos, sin embargo, en los cuales la incorporación se produce después de la instalación del Congreso. Ello ocurre como consecuencia de:

- * un proceso prolongado de impugnación electoral;
- * por imposibilidad física del candidato electo para estar presente durante el período preparatorio; o,
- * por asunción del cargo a mitad del período parlamentario por cese o vacancia del mandato del congresista originalmente elegido (caso de muerte, incapacidad, incompatibilidad, o sentencia judicial)

Los congresistas que desempeñan función ministerial no se encuentran obligados a concurrir regularmente a las sesiones del Congreso, debatir, deliberar y votar, como cualquier otro congresista. Por esta razón, su ausencia queda justificada. Habida cuenta que se trata de ausencias regularmente prolongadas, no se les considera hábiles para calcular el *quórum*. Hacerlo perjudicaría el desenvolvimiento normal de los negocios parlamentarios, porque se contaría como si ellos formaran el número normal de parlamentarios aptos para discutir y votar. Y el suyo no es el caso. El *quórum* debe formarse con quienes son capaces de concurrir, intervenir y votar. Quienes desempeñan un cargo ministerial en el gabinete, en consecuencia, si bien están dentro del número legal de miembros del Congreso, no componen el número de hábiles. Sus funciones parlamentarias quedan en suspenso temporalmente.

Hay congresistas que por medida disciplinaria, punitiva o preventiva del propio Congreso tienen suspendido el ejercicio de su función. Las suspensiones sea o no propiamente disciplinarias afectan la capacidad de participación del representante tanto como a la población que lo designó como tal. La suspensión por medida disciplinaria del Congreso significa que el representante no puede deliberar ni votar en el Pleno ni en las comisiones a las que pertenece, y que no tiene derecho a los emolumentos que toca percibir a los congresistas. Generalmente sin embargo, aunque se han producido excepciones, se les permite el ingreso al local del Congreso, a sus oficinas personales y de grupo, y hasta al hemiciclo, no pudiendo intervenir sin embargo durante los debates.

La suspensión puede provenir igualmente por medida relacionada con un procedimiento de antejuicio político, o con uno de desafuero. La primera se produce como consecuencia de la comisión de un delito de función, la segunda por la comisión de un delito común. En tanto que en el primer caso sí existe una suspensión para el ejercicio de la función, tal inhabilitación no ocurre automáticamente en el segundo caso. La naturaleza del desafuero no es la inhabilitación del ejercicio, sino la simple suspensión del fuero jurisdiccional: se le levanta al representante la prerrogativa de no ser sometido a juzgado ni corte sin permiso o autorización expresa del Congreso. El levantamiento del fuero en sí mismo no inhabilita para el ejercicio de la función. Esta se produce solamente en el caso que el congresista debe ser detenido por disposición judicial o por acción policial autorizadas (en estos dos casos la suspensión se produce de hecho). Este supuesto ocurre únicamente en el caso del levantamiento de la inmunidad de arresto o de detención. No ocurre cuando sólo se levanta la inmunidad de proceso.

El congresista no es hábil, asimismo, cuando solicita licencia para no concurrir a las sesiones. Esta puede producirse por enfermedad, por viaje personal, o por cualquier otra razón que permita prever al congresista su ausencia a sesiones del Pleno o de sus comisiones durante un plazo definido. El Reglamento del Congreso prevé un tipo de licencia que trasciende el marco de autorización del Consejo Directivo o de la Mesa Directiva, que es el que prevé el Artículo 52, cuando establece que así no se hubiera solicitado licencia el congresista tiene licencia de hecho cuando está ausente de la capital de la república, cuando está internado en hospital o clínica, o cuando está enfermo en su domicilio siempre que presente el certificado médico correspondiente.

Análogo es el caso de los congresistas que deben cumplir una misión oficial como consecuencia de la cual no pueden asistir a sesiones. Son misiones oficiales los casos en los cuales existe una designación por el Congreso o por el poder ejecutivo para representar al país o al Congreso en la realización de ceremonias o conferencias, a las que se invita o en las que participa el Perú.

No son casos de suspensión aquellos en los que los congresistas avisan de su incomparecencia sin haber solicitado licencia. El aviso se produce de manera unilateral, no hay solicitud de autorización. Simplemente se comunica que para una sesión determinada el congresista no estará presente por motivos de salud personal o familiar o cualquier otra circunstancia imprevista, o de fuerza mayor. También se suele dar aviso cuando se prevé que la llegada a la sesión no será puntual. El aviso no es en sí mismo una excusa, pero libera al congresista de aparecer en falta, a la vez que faculta al Presidente a calcular si puede iniciar o continuar una sesión determinada teniendo en mente quiénes son los representantes que han avisado que están en camino.

Del propio modo como quienes no son hábiles tienen justificación o razón suficiente para no votar, también es posible que recuperen su habilidad (integren el número de los hábiles). Si el congresista que se encuentra de licencia, o desempeñando una representación oficial, concurre a las sesiones antes de vencido el plazo de la licencia o del término dentro de cual se previó que duraría la misión oficial, son habilitados de hecho. Parecido es el caso de los congresistas que desempeñan cargo ministerial, aunque el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 los excluyó de tal posibilidad, distinguiendo de este modo entre la compatibilidad *esencial* para desempeñar funciones parlamentarias y ministeriales que establecía la Constitución, y la compatibilidad *funcional*. De acuerdo a este Reglamento, los ministros no eran habilitables, no podían votar en su Cámara.

75. El voto del Presidente

¿En qué caso puede votar el Presidente? En principio no debería existir ningún impedimento para que el Presidente del Congreso vote. Sin embargo la duda se presenta por dos razones. Primero, porque el Presidente representa a la integridad del cuerpo legislativo, y no sólo a la mayoría que lo eligió para ocupar el cargo. Por esta razón, él representa a la institución, lo cual incluye una posición de imparcialidad en su rol frente a la mayoría como a la minoría. Y segundo, porque generalmente los reglamentos establecen una atribución específica a los presidentes de Cámaras o del Congreso. Es la atribución de dirimir en caso de empate.

En consecuencia, si el Presidente tiene la atribución de dirimir ¿es que vota dos veces? ¿vota en virtud de su derecho como congresista, y además en su condición de Presidente? ¿se trata entonces de que en caso de empate el Presidente tiene doble voto? Los precedentes han establecido que los Presidentes del Congreso se abstienen de votar y que sólo lo hacen cuando el empate se produce.

Si bien el Reglamento del Congreso dispone en el inciso a) del Artículo 22 que *los congresistas tienen derecho a participar con voz y voto en el Pleno*, y por lo tanto debiera deducirse que el carácter accidental de desempeñar la función de Presidente del Congreso no disminuye ni restringe la capacidad, atribuciones y facultades inherentes a cualquier congresista, no es menos cierto que el propio Reglamento del Congreso reconoce que el ejercicio específico de la función de Presidente del Congreso está sujeto a un régimen especial que tiene efectos indiscutibles en la normalidad de facultades de que está premunido todo congresista.

Es precisamente por el estatuto de la presidencia del Congreso que existe un régimen especial, respecto del cual no devienen aplicables los atributos y facultades propios del estatuto general de todos los congresistas. Parte de ese régimen prevé,

por ejemplo, que durante el ejercicio efectivo de la presidencia el Presidente del Congreso no puede intervenir durante los debates ¿Acaso el Presidente del Congreso no es congresista cuando ocupa el puesto de la presidencia y cuando conduce los debates?

Si es cierto que el Presidente no deja de ser congresista por la circunstancia singular de desempeñar las funciones propias de la presidencia del Congreso en una sesión del Pleno ¿Cómo así es que el tercer párrafo del Artículo 56 del Reglamento le impide participar en el debate haciendo ejercicio de su derecho a voz en el Pleno, exigiéndole que si desea hacer uso de la palabra *ceda la presidencia a quien corresponda que lo reemplace*? Pues la misma naturaleza de la presidencia es la que exige que al Presidente del Congreso, durante sesiones de Pleno, sólo se le reconozca en el propio tercer párrafo del Artículo 56 del Reglamento la facultad de dirimir y no, como sí ocurre de modo expreso en relación a las presidencias de Comisiones y de la Comisión Permanente, en los penúltimo y último párrafos del Artículo 52 la capacidad de votar de modo ordinario y además de dirimir.

Los Presidentes no votan, en efecto, cuando los representantes pueden decidir el tema en debate. Y no votan porque prefieran rehuir una posición incómoda o una responsabilidad, sino porque hacerlo puede afectar de modo inconveniente la imparcialidad que deben guardar entre mayoría y minoría. Por el contrario, votar importaría tomar partido entre la mayoría y la minoría, cuestión que no debiera ocurrir sino en casos excepcionales.

Tanto se ha mantenido la práctica de que el Presidente del Congreso no vota que el puesto no ha contado con la instalación electrónica respectiva para la emisión de su voto. Cuando el Presidente dirime lo hace sin valerse del mecanismo con el que están premunidos todos los otros escaños. Sólo recientemente ha variado este arreglo con la adaptación del sitio presidencial para que, si así lo decide y considera necesario, pueda discrecionalmente expresar electrónicamente su voto de modo ordinario, además del voto dirimente.

Es más, por el contrario, en algunos parlamentos como el británico y los que siguen sus prácticas (Canadá, Jamaica, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelandia, etc.) existen pautas que siguen regularmente los presidentes cuando deben votar para dirimir.

El sentido general y regular del voto dirimente en esos casos es:

- (1) que con el voto del presidente se permita que el parlamento pueda tener oportunidad para mayor discusión posterior,

- (2) que si no es posible mayor discusión posterior, su voto debe permitir que las decisiones importantes sean adoptadas en la asamblea por mayoría,
- (3) en lo que respecta a la legislación, su voto debe permitir que el proyecto permanezca en la versión anterior a las propuestas de modificación o cambio de su texto, y
- (4) que su voto debe permitir que la decisión o acuerdo no sea definitivo, esto es, permitir una oportunidad posterior para que la Cámara evalúe y decida

En buena cuenta se trata de orientaciones que permiten advertir que el sentido del voto del Presidente debe conceder siempre la ventaja a la deliberación, a la mayor reflexión, antes que a la decisión precipitada o violenta. Menos aún a la toma de ventaja de la posición superior del Presidente para afirmar las preferencias o iniciativas del grupo al cual pertenece. Lo cual, según la tradición de estos parlamentos, guarda armonía con la finalidad institucional y la razón de ser de los parlamentos: ponderar los asuntos públicos de interés nacional en el máximo clima posible de entendimiento.

El sentido del parlamento es examinar qué es lo mejor para la comunidad y no sólo convertirse en una instancia que legitima los postulados de una facción de sus representantes. El voto dirimente, por principio, no supone el ejercicio parcializado ni el tomar ventaja de la posición presidencial para favorecer al grupo ni ideología a los que él pertenece o adhiera, sino el desarrollo de la institución de manera que esta cumpla mejor la finalidad deliberativa y reflexiva que el carácter representación asegura.

Prácticas análogas se han observado en el parlamento peruano. Un caso que ejemplifica el rol que debe cumplir el presidente este tipo de conducta presidencial, es la determinación que tuvo el diputado Ramírez del Villar cuando, presidiendo la Cámara de Diputados en diciembre de 1991, tuvo que dirimir en la cuestión previa de vuelta a Comisiones de un proyecto del Senado en revisión, resolviendo que el proyecto siga debatiéndose en la misma sesión, independientemente a la preferencia que legítimamente podría haber afirmado en razón a su pertenencia al grupo parlamentario del Partido Popular Cristiano.

Los Reglamentos del Senado de 1980 y de 1988 establecían que el Presidente no tenía derecho a voto en las votaciones ordinarias (sumarias) o nominales, sino en caso de empate, precisando que su voto, en estos casos, se expresaba pronunciando las palabras “Sí” o “No”. El voto podía ejercerlo normalmente, sin embargo, en el caso de las votaciones secretas, en cuya circunstancia perdía el derecho a dirimir.

El Reglamento del Senado de 1988 añadía que el Presidente podía votar normalmente, además, en caso de reformas constitucionales, leyes orgánicas, y otorgamiento de pensiones de gracia, dejando sin precisar si en estos supuestos estaba facultado a votar por segunda vez con el fin de dirimir.

Aún cuando el Reglamento de la Cámara de Diputados no contenía las precisiones que señalaban los Reglamentos del Senado, fue práctica continua de los Presidentes abstenerse de votar en las votaciones ordinarias (sumarias) pero hacerlo en los casos de votación secreta (elecciones, o pensiones de gracia). No fue uniforme la práctica respecto de las votaciones nominales, dándose casos en los cuales los Presidentes sí votaban y otros en los que se abstendían de hacerlo.

El Reglamento del Congreso de 1995 contempla dos situaciones distintas respecto al voto del Presidente. Según el Artículo 52, el Presidente vota dos veces. Primero, en su calidad de miembro del cuerpo cuya dirección tiene a cargo, Y segundo, en su calidad de árbitro de las decisiones colectivas cuando preside una Comisión cualquiera, o incluso la Comisión Permanente. El segundo de los supuestos es el llamado voto dirimente. Por lo tanto, en los casos señalados en el penúltimo párrafo del Artículo 52 que se refieren sólo a relaciones relativas al quórum y a las votaciones en las Comisiones en general y a la Comisión Permanente en singular, el Presidente puede votar dos veces, la primera con carácter igualitario como miembro de una Comisión o de la Comisión Permanente; y la segunda, para dirimir en caso se produjera empate en la consulta.

Situación diversa en tratamiento es la que se prevé para el Presidente en tanto conductor de las sesiones en el Pleno. El Artículo 56 sólo le reconoce el voto cuando debe dirimir en supuesto de empate, y no puede hacerlo fuera de esta circunstancia ¿Cómo se llega a esta afirmación? Como el penúltimo párrafo del Artículo 52 sólo incluye y se refiere al quórum y a la votación en Comisiones y en las distintas Comisiones, es obvio y natural que esta regla no se extienda al quórum y votación del Pleno en razón a que, en primer lugar, el artículo reservado a esta materia consta tanto en el antepenúltimo párrafo del Artículo 52, en el que no existe referencia precisa al voto del Presidente ni tampoco a la fórmula general para ganar una votación, y en segundo lugar, a que el Artículo 56 prevé la situación precisa del Presidente mientras se conduce el acto de votación del Pleno del Congreso. En el Artículo 56 se explicita que *el Presidente tiene voto dirimente*. No existe ni se le reconoce otro voto más que el dirimente. Sólo existe una opción distinta para quien preside una Comisión. El Presidente en el Pleno no cuenta con otro modo de pronunciarse que no sea en casos en que sea necesaria la dirimencia.

¿Y qué justifica que se afirme que el Artículo 52 no se pone en el supuesto del voto del Presidente en sesiones del Pleno? Lo que sustenta esa aseveración es que el

propio artículo trata en dos espacios distintos el quórum para el Pleno y para las Comisiones. En el segundo párrafo trata el quórum en el Pleno. En el tercer párrafo trata el quórum de todas la Comisiones. Y en el mismo tercer párrafo se incluye también la regla para arribar a acuerdos en las Comisiones mediante la suma de los votos de todos los miembros, *incluido el voto del Presidente*, guardándose silencio en relación con la regla general aplicable a la adopción de resultados en el Pleno. La naturaleza del voto del Presidente, por lo tanto, no está precisamente regulada en el Artículo 52, sino en el Artículo 56.

La presidencia del Congreso, como ya quedó planteado y explicado previamente, es concebida como una instancia particularmente imparcial, y quienes ocupan tal cargo debieran deslindar de modo claro, firme y seguro entre su pertenencia a un grupo parlamentario y los intereses colectivos que con él comparten, por un lado, y la expectativa que el Pleno tiene en quien sobreponiéndose de todo tipo de apetito e interés es capaz de conducir la actividad deliberante procurando evitar mancillar su gestión inclinando la presidencia a favor de la ideología, intereses o preferencias particulares de la agrupación parlamentaria de a cuyas filas es miembro o invitado el Presidente.

Ha sido materia de concernimiento el suceso que, en sentido contrario al presentado en esta lógica operativa, tuvo lugar con ocasión del proceso de votación de la delegación de facultades sobre uno de cuyas materias hizo cuestión de confianza el Ministro de Defensa, doctor Pedro Cateriano, en el que el Presidente optó por votar y, además, dirimir. La situación puso a prueba precisamente la capacidad del Presidente de asumir material y efectivamente la naturaleza imparcial de su función.

Durante la sesión del jueves 9 de agosto del 2012 concurrieron voluntariamente al Congreso el Ministro de Defensa y el Ministro del Interior para explicar la necesidad del pedido de delegación de facultades que el Presidente de la República anunció durante su Mensaje a la Nación el 28 de Julio. La explicación propiamente dicha tuvo lugar durante una sesión secreta, luego de la cual el Ministro de Defensa hizo cuestión de confianza de la habilitación de facultades en relación con el inciso referido a aspectos remunerativos y pensionarios del personal. En el proceso de votación se pidió que cada uno de los temas sobre los que se consultaba delegar facultad legislativa fuera votado por separado. Es precisamente en el relativo al que el Ministro hizo cuestión de confianza que tuvo lugar el incidente en el que, contra la tendencia práctica más frecuente, y en circunstancias críticas porque, además de lo delicado y de por sí extraordinario que resulta ser cualquier delegación de facultades legislativas, se sumaba la permanencia del Ministro de Defensa en el gabinete ministerial, el Presidente, Víctor Isla, votó.

Las circunstancias tampoco fueron del todo normales, porque al concluir la votación el resultado fue de 52 votos a favor de la habilitación, y 51 en contra, sin abstenciones, pero al anunciar este resultado la congresista Rosa Mavila lo impugnó porque, siendo su voluntad votar en contra, y no obstante el sistema de votación digital, su voto había sido objeto de suplantación por el congresista de *Gana Perú*, Rubén Condori Cusi, quien en un descuido de ella marcó el voto a favor de la delegación. Por esta razón la congresista Rosa Mavila pidió que se rectificara el sentido de su voto porque su voluntad era marcar en contra y no a favor (*rojo*, en vez de *verde*).

Hasta ese momento el Presidente no había votado sino en situaciones excepcionales (se recuerda por ejemplo los votos de los presidentes Velásquez Quesquén, o Alva Castro, durante el período 2006-2011), y dado que la rectificación planteada invertía las consecuencias de la decisión colectiva, expresó que hacía uso su voto y que éste era a favor de la delegación. Al optar por indicar el sentido de su voto puso la situación en un nivel abiertamente simétrico, porque neutralizó el rehusamiento de facultades creando el empate entre la aprobación y el rechazo tanto de la delegación como del voto de confianza solicitado. Obviamente, dado el empate que su voto causó esa circunstancia significó la emergencia del supuesto del uso de la dirimencia. Al dirimir no había mucha dificultad para deducir que su voto dirimente se produciría no en contra de su voto anterior, sino a favor de la delegación y de la cuestión de confianza.

No obstante todas las explicaciones estimativas, afectivas y emocionales en las que pueda apoyarse la voluntad del Presidente Isla de votar, su decisión en un contexto que pudo representar la opción de preferir el papel imparcial del conductor del debate, supuso la afirmación, por el contrario, del carácter originalmente partidario de su mandato y también su renuncia a la opción por la racionalidad abstracta y el aspecto institucional del ejercicio de la función presidencial que habrían exigido la necesaria imparcialidad de su preferencia. El sentido de las prácticas parlamentarias confirma o rectifica los sentidos dominantes de una cultura y del espíritu colectivo. El voto del Presidente afirmó el sentido del vínculo con el partido y con el gobierno, antes que con las exigencias de neutralidad que su elección como Presidente del Congreso demandaba. De este modo se marcó un rasgo que tipifica la cultura colectiva y de sus actores mediante la adhesión al grupo político antes que a la difícil y comprometedora opción a favor de una exigencia ineludiblemente institucional.

Es cierto que optar por no votar habría significado, de una forma poco inconfundible, la negación de lealtad profesada a quienes lo promovieron, postularon y eligieron como candidato antes de asumir la presidencia. Es cierto que ponerse de lado, o dar un paso al costado, permitiendo que ganara la votación una posición contraria a una política priorizada por el Presidente de la República y al gobierno, representaba un alto costo político porque tenía como consecuencia el abandono del Ministro

Cateriano del gabinete. Pero entre los dos extremos optó por negar la confianza en su neutralidad e imparcialidad institucional, y afirmar su adhesión a la raíz partidaria de su lealtad y dependencia al gobierno.

Sin embargo un impacto y dimensión adicional del costo de la decisión del Presidente Isla fue que, a sólo dos semanas de haber asumido el cargo, quebrantó la promesa y ofrecimiento que formuló en su mensaje al tomar posesión de la presidencia del Congreso. El día de su elección, en efecto, había comprometido su empeño en dirigir el Congreso con pleno respeto a la independencia entre poderes estatales, sin sometimiento ni claudicación ante el gobierno. El voto que decidió la confianza al Ministro Cateriano constituyó un indicio de que el discurso de la imparcialidad y de la independencia funcional del Congreso podría no ser más que un gesto retórico sin auténtico respaldo fáctico y material en la voluntad de significación y de acción del titular del Congreso.

La decisión de votar no era sencilla, porque preferir su imparcialidad traía como resultado la prematura caída del Ministro de Defensa y, además, la obstaculización de la gestión del gobierno en una materia crítica vinculada al régimen remunerativo y pensionario del personal del sector defensa. En esas circunstancias el costo fue alto y nada barato, pero el sustento y explicación de la decisión, en cualquier caso, no admite justificación en el fácil expediente de la invocación del artículo reglamentario que reconoce el derecho funcional de todo congresista a votar en las sesiones de los órganos a los que pertenece, principalmente porque el Presidente del Congreso no es sólo ni cualquier congresista, sino el congresista que se distingue por el especial mayor poder y responsabilidad funcionales que se le otorga y confía.

La norma general aplicable a todos los congresistas cubre y comprende, en especial, la garantía de ejercicio del voto para los congresistas a los que por la posición proporcionalmente minoritaria que les correspondiera en el Congreso pudiera recortárseles su acceso o participación en los procesos de toma de decisión colectiva. Ciertamente no es ésa la posición del Presidente del Congreso que, independientemente del grupo parlamentario al que perteneciera, o de su ubicación entre mayorías y minorías, tiene una dimensión funcional singular y extraordinaria, porque es quien tiene mayor poder relativo en la institución durante el período de duración de su mandato.

Si de algún modo cabe sustentar y explicar el quebrantamiento de la práctica el argumento tendría que buscarse en la excepcionalidad del tema sometido a voto del Pleno. No es lo mismo exigir imparcialidad, en general, respecto de cualquier materia ordinaria, que mantener una imparcialidad al costo extraordinario que habría significado la necesaria dimisión del Ministro de Defensa. Si el Congreso es el depositario de la confianza popular, y sólo él puede confirmar y validar el

nombramiento que realiza el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, más aún si no había de por medio irregularidad, anormalidad ni inconducta alguna del Ministro de Defensa, es explicable que el Presidente del Congreso concediera el beneficio de la duda al gobierno facilitando el otorgamiento de la habilitación legislativa requerido.

Era una medida extraordinaria la solicitada, y también era excepcional la circunstancia en la que el titular del Congreso tenía que resolver entre una visión de Estado, o el carácter fragmentario de éste. No cualquier otro asunto tiene las mismas características de extraordinariedad ni de excepcionalidad. El ejercicio de esta opción permite identificar el carácter y la dimensión estatal de la presidencia del Congreso cuando frente a consecuencias de impacto estatal especial arriesga el desempeño rutinario y aséptico de su función a favor de una alternativa, quizá institucionalmente costosa, pero estatal y políticamente más conveniente.

Desde una perspectiva amplia puede advertirse pues cómo la exigencia y expectativa de imparcialidad, no obstante tener el carácter de principio y por lo tanto de guía general de estructuración de conductas, puede no ser absoluta cuando, como consecuencia de su aplicación a *tout court*, el ejercicio de la función presidencial pudiera, por ejemplo, alterar la dirección del país, afectar de modo crítico o decisivo la relación entre el Congreso y el gobierno, o impactar de modo determinante la definición de la constitucionalidad como sería el caso del voto en una reforma constitucional. La excepcionalidad, y por eso tiene ese carácter, no admite el uso rutinario ni ordinario. De lo contrario constituiría un supuesto de mal uso o una conducta abusiva u opresiva del titular de la potestad.

Es el costo o efecto especial o extraordinario que la indiscriminada regla general de la imparcialidad puede ocasionar, lo que permite valorar los alcances de la exigencia de un tipo de neutralidad tal que genere el costo de la confianza a un miembro del gabinete. El carácter excepcional que tiene el voto dirimente, como se ha planteado en el desarrollo de este acápite, también tiene una direccionalidad material. Los votos dirimientes no facultan al Presidente en cualquier sentido, sino que se espera también que tengan un valor funcional e institucional determinado. En el caso de la delegación de facultades, condicionada, además, a una cuestión de confianza, el Presidente del Congreso asumió la capacidad excepcional inherente a su función de generar una situación a partir de la cual la dirimencia se convertía en una necesidad, no sólo la usó en una situación de normalidad, y ahí radicó el cuestionamiento. La diferencia permite advertir cómo la imparcialidad, y también la excepcionalidad, son dimensiones inherentes al papel de quien conduce como autoridad una instancia colectiva de poder en el territorio.

El acto de maximizar la potencia del doble voto fue una decisión extraordinaria no carente de impacto en el funcionamiento de las relaciones entre gobierno y Congreso. Esta opción, que no deja de tener niveles humanamente opinables de razonabilidad, refuerzan una dimensión distinta de la imparcialidad funcional del puesto, porque se basa en una premisa política nada desdeñable, ni minusvalorable, como lo es el ejercicio pleno de la capacidad legitimadora que tienen todos los integrantes de una agrupación parlamentaria.

Si bien la imparcialidad es un valor político preeminente en la institucionalidad, la discreción y el criterio de la representación es a fin de cuentas incontestable cuando no existe una limitación normativa clara e inconfundible. La práctica parlamentaria resume el sentido histórico que se prefiere valorar y mantener, pero esos sentidos se sostienen desde el convencimiento y compromiso de quienes operan los procesos institucionales y no independientemente de ellos. Los usos parlamentarios, por eso, son la instancia última en la que se resuelve qué rige y qué no rige.

Desde el punto de vista estricta y positivamente normativo la imparcialidad es una práctica que genera valor público en la dirección y gestión del Congreso. Su vigencia ensancha la calidad de la práctica política. Pero no puede perderse de vista que la exigencia legal de la imparcialidad es axiomática sólo en la experiencia jurisdiccional, no en la parlamentaria, porque sólo en la esfera judicial cabe que se presenten situaciones en las que el órgano que acusa es también el órgano que juzga. De ahí que el grado de obligatoriedad consuetudinaria sería imperativo para el Pleno cuando éste asume responsabilidades jurisdiccionales, pero precisamente este supuesto es inviable, porque en las acusaciones constitucionales los miembros de la Comisión Permanente, entre los cuales se cuentan a todos los miembros de la Mesa Directiva y no sólo el Presidente, no votan.

Hasta tanto no exista disposición de grado superior a la de la voluntad popular ejercitada de conformidad con la cultura constitucional del país, los representantes no están privados de libertad, discreción ni potestad para desarrollar su función de forma que sus actos sirvan para dirigir el país según la direccionalidad que establecen las fuerzas políticas a las que pertenecen. Es por esta razón que la ponderación sobre cuánta imparcialidad es deseable, o cuánta neutralidad deba representar quien no dejó de ser miembro, pertenecer ni militar en una agrupación, puede no significar más que un destino deseable que es más o menos próximo según el altruismo de quien ocupa la presidencia del Congreso. El umbral que en el ejercicio de la presidencia separa la radicalidad del desapego y las exigencias de una profesión enardecida de fe partidaria marca de manera tangible la convicción del sujeto. No caben zonas grises porque ante los dilemas de una votación en un sentido u otro la opción imprime a fuego la identificación del Presidente según

que pueda o no creerse en su neutralidad, o que se reconozca en él a quien no deja de actuar desde la convicción de su partido

Más allá de la experiencia comentada, sin embargo, la doctrina afirmada de modo regular con la negación del voto del Presidente ha sido sustentada y argumentada conforme a una lógica eminentemente institucional. El alcance del impedimento que la práctica cubre comprende al cargo de quien es elegido y desempeña el papel de conductor de los debates y de la sesión en el Pleno. La regla de la exclusión del voto regular para el Presidente, pero su reserva para solucionar empantanamientos generados por empates mediante el voto dirimente, se aplica a todo congresista que cumpla la función de Presidente en los supuestos de conducción corporativa. Vale decir que, mientras que en Comisiones quien conduce la sesión puede votar dos veces, en el Pleno sólo puede hacerlo para dirimir en caso de empate.

¿Y por qué será que existe una regla doble en vez de establecerse un temperamento único o uniforme? ¿Qué justifica la diferencia entre los cargos y posición del Presidente en el Pleno, y en las Comisiones? No es difícil aclarar la diferencia entre el Pleno y las Comisiones, porque el Pleno es una instancia final y definitiva, en tanto que las Comisiones no son órganos de resolución, no tienen naturaleza ni autonómica ni autocrática, sino sólo órganos dependientes, o auxiliares, de estudio y de consulta, que reportan y deben su creación y funcionamiento a las necesidades del Pleno al que apoyan en cuanto éste les distribuye tareas según sus respectivas especialidades temáticas. Pero sí resulta menos sencillo razonar la diferencia entre la lógica del doble voto en la Comisión Permanente y el voto únicamente dirimente en el Pleno.

La Comisión Permanente es una instancia complementaria, supletoria o final, según la función que deba cumplir. No es un órgano auxiliar ni dependiente sino por el contrario funcionalmente independiente del Pleno. Cuando el Pleno entra en receso luego de la clausura de las legislaturas ordinarias, por ejemplo, la Comisión Permanente actúa por delegación, excepto por el número reducido y cerrado de casos que no le es permitido asumir por delegación, y en ese supuesto sus decisiones no son objeto de dación de cuenta alguna al Pleno porque tienen independencia para resolver sin sujeción a control ni validación ulterior por el Pleno. Por eso es que la circunstancia singular del carácter autónomo de la Comisión Permanente es un aspecto que lleva a reconocer en el unicameralismo peruano una forma funcionalmente encubierta de bicameralismo. Y por la misma razón no pareciera ameritar justificación el distinto tratamiento de la dirimencia en el Pleno y en la Comisión Permanente.

A título de ensayo y propuesta, sin embargo, sí cabe reconocer que la Comisión Permanente es un órgano singular e irreductible. No es propiamente una Comisión como lo son todas las demás, pero no llega a ser de jerarquía similar al Pleno porque

su composición tiene origen derivado y no se integra por vía ni fuente directa del voto del pueblo como si lo es el Pleno y como sí pudiera serlo si se tratara de una auténtica segunda Cámara en el régimen parlamentario peruano. El carácter singular de su naturaleza admite, por eso mismo, un tratamiento especial o diferenciado. Cabe no tratar al Presidente en las sesiones de Pleno del mismo modo que al Presidente de la Comisión Permanente, a pesar que se trate de la misma persona en la conducción de dos instancias parlamentarias diversas.

Si bien las Comisiones son órganos relativamente subpolitizados en comparación con el Pleno, no es menos cierto que en ellos se materializan también disputas de concepto sobre la multiplicidad de políticas públicas sobre las que opinan. Y ello es cierto tanto en las Comisiones Ordinarias, como en las Investigadoras. Incluso en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, en la Comisión de Ética o en la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria cabe la confrontación abierta de posiciones políticas ¿Es que en las Comisiones en general y en la Comisión Permanente de modo especial no se requiere ni es exigible el mantenimiento de la imparcialidad en el cargo de quien conduce el debate y las sesiones?

Al parecer no puede encontrarse un sustento racional en la naturaleza de las cosas, porque por corresponderle la misma naturaleza nada pareciera justificar que lo que se le exige al Pleno no pueda o no deba exigírsele a las Comisiones. Pero sí admite algún nivel de aceptación el reconocer que el tratamiento que se presta al voto del Presidente en el Pleno es una modalidad singular mediante la cual se incorpora en el ordenamiento parlamentario peruano una lógica de performance atípica en la historia reciente del Congreso. El carácter dirimente del Presidente es una institución relativamente nueva, y más nueva aún la concepción del Presidente como figura imparcial exenta de afinidad o preferencia grupal o partidaria. Este es el rasgo novedoso que se ha incorporado en la cultura parlamentaria nacional, y la novedad se aplica con carácter piloto y transitorio en el rol del Presidente en el Pleno.

En todos los demás órdenes se mantiene la tendencia general a reconocer en el Presidente de las Comisiones a un integrante o militante más del grupo parlamentario del que es miembro. Se trata de dos tratamientos diferentes y contrapuestos, cuya coexistencia parece afirmarse en el propósito de construir un nuevo tipo de identidad en el perfil del líder de la institución parlamentaria. De los resultados y de los logros dependerá que en lo sucesivo una de las dos alternativas termine por neutralizar a la otra. Debe confiarse a la práctica que los representantes impongan con su preferencia un modo u otro. Ellos decidirán si optan por Presidentes cuyo mandato se identifique con la integridad del colectivo, sin trato preferencial alguno, o si se mantiene el hábito límbico de quienes maximizan su singularidad aún cuando simultáneamente hayan de sacrificar ventajas o provechos colectivos superiores y menos facciosos.

En suma, una valoración integral del voto dirimente del Presidente en sesiones del Pleno, no es consecuencia de que exista una norma que le prohíba ejercitar el voto regular. Es consecuencia de que el orden parlamentario peruano sí otorga la facultad del Presidente para votar en sesiones de Comisión, pero no otorga la misma facultad de modo expreso para el Presidente del Pleno. El mantenimiento de esta sana práctica ha resultado de la aceptación pacífica del papel del Presidente en el parlamento peruano, y también del rediseño del perfil de un nuevo tipo de liderazgo mediante el cual su desempeño se rija por las reglas y los principios de la representación de la nación, antes que por la lógica tan ancestral como indeseable de que los grupos parlamentarios operen en el sistema político como las hienas o aves carroñeras que maximizan su ventaja y sus derechos no importando cuánto daño causen a la nación a la que sirven.

El nuevo estilo y tipo de presidencia se desarrolla en medio de la fragilidad normativa desde la que se sustenta y construye. Siendo tan sencillo echar por tierra este sustento parece preferible avanzar en una dinámica que permite adoptar la obtención de logros generales antes que la encallecida y sostenida ceguera de quienes se obstinan en exigir la superioridad de la parte sobre el todo. En cuanto colaborara en la difusión del voto dirimente por el titular a cargo de la conducción del debate y de las sesiones, en exclusión del voto regular, es aconsejable que no se impida su difusión en todo orden organizacional del Congreso. Si ocurriera que, progresivamente, los Presidentes de órganos jerárquicamente inferiores al Pleno prefirieran abstenerse de votar en los casos ordinarios, para hacerlo sólo en el necesario, obligatorio e inexcusable caso de dirimencia en los debates, debe favorecerse y no impedirse tal disposición y preferencia. Será un modo en que venza el ideal de una política nacional y conciliadora en vez del mantenimiento de los vicios del leviatán y del pigmeo, faccioso, sectario y rentista designio de los hábitos reptilianos que sostienen los simulacros de agrupaciones partidarias.

76. Modos de votación

¿Cómo se vota? No hay modo más obvio para demostrar la libre capacidad de una asamblea, ni de la condición del gobierno representativo del pueblo, que a través del voto. El voto de los representantes traslada las opciones de la comunidad al gobierno del país. Cada votación en el parlamento es un acto indirecto y representativo de la voluntad popular. A través de cada voto el pueblo se gobierna a través de sus representantes. Así se ejercita la soberanía de la nación y se hace efectiva la democracia representativa. De ahí que sea particularmente importante determinar y conocer de qué modos puede votar un congresista.

A diferencia de los modos en que se consideró previamente el ejercicio del voto por los congresistas, cuando se lo concibió como obligatorio y además sin reconocimiento a la posibilidad de expresar ni valorar la abstención como modo válido de votación, el Reglamento vigente no entiende que el voto sea obligatorio, sino facultativo, y extiende esta misma naturaleza, en consecuencia, al reconocimiento de la posibilidad de no votar o de votar por la abstención durante el proceso de consulta. Si bien se exige que durante el desarrollo de una votación los congresistas están impedidos de abandonar el salón de sesiones (pero no, paradójicamente, impedidos de seguir sumando su presencia a la de quienes ya se encontraban en él), la restricción se justifica no para que quienes estén en el Pleno voten sino para que no varíe la base de votantes que sirve para el cálculo de los resultados. Si se admite que voten más que los que registraron su asistencia antes de cerrarse la votación, tal licencia se facilita para que quien desee expresar su voto no se vea privado de hacerlo, lo cual hace el sistema concordante con el concepto de voto como una facultad funcional antes que como un deber.

El voto se expresa, en el Congreso peruano, en sentido afirmativo, negativo, o por la abstención. Este no ha sido el único modo de agregar las preferencias de los representantes. Hasta el año 1988, cuando regía el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, los miembros de las Cámaras sólo podían votar a favor o en contra. No se reconocía la abstención como forma de expresión de la posición de un representante. Cuando las Cámaras requerían mantener la cuestión pendiente de resolución cabía o que se presentara una cuestión previa de aplazamiento del voto, o que el Presidente consultara al Pleno si debía darse por suficientemente debatido el tema para pasar a la votación. Si la cuestión previa de aplazamiento se aprobaba, el resultado equivalía a lo que hoy se obtiene con un mayor número de abstenciones que de la suma de votos a favor y en contra. De modo similar, cuando el Presidente consultaba si el asunto debía ser sometido al voto luego de declararse el tema como suficientemente discutido, y el resultado era negativo la consecuencia era equivalente a que el número de abstenciones también superara al total conjunto del número de votos a favor y en contra.

Aún cuando el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988 reconocía el voto por la abstención, esa opción no alcanzó a usarse en la práctica de modo efectivo hasta la disolución del Congreso en 1992. El uso concreto de la abstención recién adquiere magnitud ostensible durante el período 2001-2006, y sólo en ese período es que se empieza a comprender el significado y los problemas inherentes al reconocimiento de la abstención. El primer caso que concita preocupación en el Congreso ocurrió en abril del año 2003, cuando en una sesión en la Comisión de Economía empatan el número de votos a favor y las abstenciones. A este caso le sucedió otro en la Comisión Permanente en que igualmente había duda sobre cómo resolver situaciones en las que los votos por la abstención eran iguales o superiores

a los votos a favor o en contra. El asunto se entendió resuelto con el Informe de la Comisión de Constitución que aprueba el Pleno en diciembre del 2003. Sin embargo, los alcances del acuerdo del Pleno distan de ser satisfactorios.

Según puede deducirse del tenor del Acuerdo del Pleno de diciembre del 2003, la primera regla aprobada contradice y niega alternativamente las reglas segunda y tercera, puesto que los mismos supuestos reciben regulación contradictoria.

REGLAS	ACUERDO DEL PLENO
Primera	Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones es mayor al de los votos a favor o en contra, el asunto queda sin resolver. Los votos a favor y en contra no son suficientes para una decisión colegiada.
Segunda	Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones (en el supuesto que los votos a favor sean mayor que el de los votos en contra) sumado al de los votos en contra, es superior a los votos a favor, se entiende que, siguiendo la tradición parlamentaria se ha aprobado lo puesto a debate.
Tercera	Si en el caso que, en el Pleno, la Comisión Permanente, la Comisión o cualquier otro órgano del Congreso, el número de abstenciones (en el supuesto que los votos en contra sean mayor que el de los votos a favor) sumado al de los votos a favor, es superior a los votos en contra, se entiende que, siguiendo la tradición parlamentaria se ha rechazado.

Conforme al Acuerdo del Pleno, la primera regla reconoce la capacidad de las abstenciones para dejar un asunto sin resolver. Pero la segunda y tercera reglas ignoran el valor efectivo de las abstenciones, puesto que plantean como criterio relevante únicamente que el número de votos a favor o en contra hayan o no sido mayores en comparación uno contra otro. Adicionalmente en la primera regla queda sin precisarse la relación numérica entre las abstenciones expresadas y si los votos a favor y en contra deben sumarse copulativa o disyuntivamente cuando se los compara con las abstenciones.

No existen por lo tanto preceptos normativos claros para resolver situaciones cuando menos, en las que las abstenciones sean más que el total de votos a favor y en contra, o si las abstenciones empatan con los votos a favor o en contra cuando la opción no empatada es inferior. El reconocimiento de la opción por la abstención significa que debe dársele contenido positivo a los votos por la abstención, y no ignorarlos (como parece hacerlo las reglas segunda y tercera del Acuerdo del Pleno de diciembre del 2003). Negar fuerza a este modo de expresión de las preferencias de los representantes supone el desconocimiento de una norma reglamentaria. Hasta que no se corrija la actual situación sólo cabría proponer que quedan sin resolver las

cuestiones en las que el total de abstenciones es superior al total de votos a favor y en contra, y de modo similar quedarían también sin resolver los casos en los que las abstenciones empatan con el número de votos a favor o en contra, y la opción no empatada es inferior a las empatadas.

Por otro lado, además de las formas de expresar el voto, si los resultados de las votaciones pueden depender, en general, o de la voluntad humana o de la suerte, cuando dependen de la voluntad humana, a su vez pueden ser *simples* o *compuestas*, *ordinarias* o *sumarias*, y *públicas* o *secretas*.

Las votaciones *simples* son aquellas en las cuales el voto se produce luego que la formulación de la cuestión ha sido reducida a la alternativa de optar entre votar afirmativamente o votar negativamente. Este tipo de votación se produce en el Congreso cuando los representantes deben levantar la mano para pronunciarse a favor, en contra, o abstenerse. A este tipo de votación se le llama votación ordinaria porque es la que más frecuentemente se usa. La práctica anterior de las votaciones ordinarias era a través del denominado “carpetazo”, que consistía en el golpe que los representantes aplicaban a sus escaños para asentir en favor o en contra de las cuestiones propuestas por el presidente.

También son votaciones simples aquellas en las cuales el representante vota nominalmente. La votación nominal se produce cuando se llama a lista de congresistas para que respondan “Sí”, o “No” a la cuestión formulada por el presidente. Es el tipo de votación pública por excelencia en la práctica parlamentaria peruana.

En los Reglamentos del Senado de 1946, 1980 y 1988 se establecía la votación *nominal* como procedimiento regular en todos los asuntos que afectaran la soberanía nacional, la autorización de empréstitos, la resolución de declaratoria de guerra, celebración de la paz, tratados internacionales, y reformas constitucionales. Además, se reconocía a cualquier Senador el derecho de pedir votación nominal, sin que para este efecto se recurriera a la consulta del Pleno. La regla general en la Cámara de Diputados era, contrariamente, que las votaciones nominales tenían lugar a solicitud de un representante, siempre que el Pleno acuerde el pedido, no prescribiendo ningún caso de votación nominal reglamentaria.

El Reglamento del Congreso Constituyente de 1993 señalaba que la votación nominal se adoptaba o por disposición del Presidente, o a solicitud de cualquier congresista, siempre que se contara con el respaldo de no menos del tercio de los congresistas presentes. Este último es un caso en el que no debiera ser necesaria la consulta de la votación en contra, bastando que se alcanzara el voto del tercio de los presentes.

Las votaciones *compuestas* son las que se llevan a cabo, por regla general, con las elecciones. Entre ellas las de la Mesa Directiva, los magistrados del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, en las cuales puede haber más de dos opciones entre las cuales elegir. En estos casos cabe la consulta al Pleno para optar por el sistema de votación electrónica, que por esencia es un tipo de votación pública, en vez de la expresión del voto por balotas o por cédulas, que también por esencia son formas de votación secreta. En el caso de votación para la elección de la Mesa Directiva el carácter compuesto se aprecia porque si bien el método reglamentario prevé la votación secreta, se ha convertido en parte del folklore parlamentario que los congresistas eluden el voto secreto exhibiendo el sentido de su voto, ya sea porque lo emiten ostentosamente sobre la mesa en vez de hacerlo en el compartimento que permite su reserva, o sea porque luego de haberlo emitido lo muestran abiertamente para que todos conozcan a quién han respaldado. El voto público, en este caso, es una forma de expresar la identidad o respaldo con el grupo al que se pertenece o respalda.

Las votaciones *ordinarias* son aquellas en las cuales se cuenta el número de votos emitidos o expresados. La votaciones *sumarias* son aquellas otras en las cuales el Presidente pide a los congresistas que levanten la mano, quedando a su criterio y juicio definir qué opción ganó, si a favor o en contra. En estos últimos casos el juicio del Presidente se presume válido a menos que se objete, en cuyo caso se rectifica la votación mediante una votación ordinaria para establecer el número preciso de votantes a favor y el de los votantes en contra.

Nuestros Reglamentos han denominado votaciones *ordinarias* consistentemente a las que por su naturaleza son votaciones *sumarias*, reservando el conteo para los casos de votaciones nominales o para las rectificaciones de votación. Concebidas de esta manera, las votaciones ordinarias son una forma de votación secreta, porque no es posible identificar quién votó por qué: es un voto anónimo.

Las votaciones *públicas* son las consultas cuyos resultados aparecen registrados. En las votaciones públicas los congresistas dejan conocer cómo votaron. Es un modo de someterse a la evaluación del electorado, de la opinión pública. La norma general del Congreso Constituyente de 1993 decía que la votación ordinaria se realizaba mediante un sistema electrónico. Desde el Congreso de 1995 se ha institucionalizado el voto electrónico, y así lo establece y regula el Reglamento del Congreso.

El voto electrónico constituye un modo de transparentar y hacer el seguimiento de la historia y de la consistencia de los votos de los congresistas y de los grupos parlamentarios. Si bien el voto no es obligatorio, se distingue el marcado de asistencia anterior a la consulta del voto, del voto propiamente dicho. De ahí que sea claro que a los congresistas no se los sanciona por no votar, sino por no estar presentes en

las sesiones. La obligación de estar presentes, por lo tanto, se presume cumplida en las sesiones del Pleno mediante el registro de la asistencia en el sistema de votación electrónica.

Cuando el Presidente anuncia que el debate ha quedado agotado y que la cuestión se va a votar, en primer lugar se registra la asistencia, de forma que de este modo pueda conocerse cuántos congresistas están presentes, y cuál será el mínimo de votos con los que la cuestión a resolver quedará decidida. El sistema electrónico está diseñado de modo que sólo es posible marcar la asistencia a quien corresponde el registro dactilar. No es posible por esta razón votar desde escaño ajeno, salvo que se transfiriera electrónicamente la huella dactilar a escaño distinto al asignado al votante. Este mecanismo de seguridad se implementó como consecuencia de que, en especial durante el período 2001-2006 se dieron casos en los que asesores de los congresistas marcaban el voto de los ausentes para modificar así la mayoría de votos.

Sin embargo, el sistema de votación electrónica no ha estado exento de alteración, como ocurrió en el caso de la suplantación del voto de la congresista Rosa Mavila por el congresista Rubén Condori, a quien a raíz de este desatino se lo calificó como *cogotero*, por la burda maniobra que protagonizó con ocasión de la delegación de facultades al gobierno sobre la que el Ministro de Defensa, Pedro Cateriano Bellido, había hecho cuestión de confianza. En efecto, el sistema de votación electrónica cuenta con protección únicamente para el registro dactilar de la asistencia, no para la votación propiamente dicha. Por esta razón el descuido de quien marca dactilarmente su asistencia, o su desplazamiento a otro lugar del hemiciclo durante el acto de votación, puede fácilmente dar lugar a que otro congresista marque el sentido de voto que le convenga, independientemente de cuál habría sido el voto del titular del escaño. Este tipo de sucesos muestra cómo la *viveza* también tiene lugar en las más altas esferas de la vida pública nacional.

Luego de establecido el número de presentes en la sesión el Presidente anuncia que se consultará el voto. En ese momento no procede el ingreso ni salida de congresista alguno de la sala de sesiones, porque el resultado se calcula en función del número de congresistas presentes luego de comprobarse que dicho número da quórum.

En la práctica, sin embargo, se presenta recurrentemente más de una dificultad cuando los congresistas no observan la regla que exige la inmovilidad para calcular si el asunto quedó aprobado o no. No sólo ocurre que los congresistas continúan saliendo o entrando al Pleno, sino que cuando ya todos han terminado de expresar su voto se inicia un proceso informal de adición de votos de los congresistas que no estuvieron presentes cuando se registró la asistencia. Durante el período 2001-2006 se estableció la costumbre excepcional de permitir la adición de no más de dos o tres

congresistas en la votación, y si el número era superior la práctica regular exigía que nuevamente se iniciara el proceso de votación.

A partir del año 2006 la práctica ha variado. Desde entonces se actúa con constante permisividad a aceptar y a reconocer el voto del número de congresistas que así lo solicite, incluso luego de haberse cerrado la votación y de haberse declarado el número total de votos en un sentido u otro. Esta última posibilidad es extremadamente desaconsejable, porque los excesos de tolerancia pueden fácilmente generar que al adicionar más votos respecto de la votación sobre una cuestión ya consultada y resuelta el sentido final de la votación pueda variar y cambiarse el voto afirmativo por el negativo y viceversa, o que las abstenciones sean más que el total de votos a favor o en contra. El insuficiente cuidado sobre los efectos de esta conducta adolescentemente inconsecuente puede generar potenciales situaciones de invalidez de alto riesgo institucional.

Precisamente por tales situaciones potencialmente peligrosas o dañinas es deseable que la votación sea pública, por principio, aunque no deje de reconocerse que en casos excepcionales deba recurrirse a la votación secreta, particularmente cuando se trata de elecciones. La votación electrónica es un medio sencillo de conseguir la publicidad de los resultados. Simplifica el procedimiento prolongado y tedioso que una votación nominal representa, y es aún más rápida que una rectificación de votación. La sumariidad de una votación por mano alzada no es más ventajosa para un régimen democrático, que el procedimiento no menos sumario, por la fugacidad de su consulta y la perentoriedad de sus resultados, de la votación electrónica. La votación electrónica supone el uso y consumo de los avances tecnológicos para conseguir mayor transparencia y confiabilidad en la administración del Estado, a la vez que ofrece mejor información y mayor control a la comunidad sobre el modo como se desempeñan sus representantes al Congreso.

La facilidad y método del sistema electrónico no han sido usados aún en el Perú de forma regular sino a partir de 1995, aun cuando tanto la Cámara de Diputados como el Senado contaron con un sistema electrónico instalado, la primera desde 1982 y el último desde 1991. El Reglamento del Congreso Constituyente de 1993 señalaba que la votación ordinaria se realizaba mediante el sistema de votación electrónica, pero que temporalmente se recurriría al sistema de votación por mano alzada hasta contar con los recursos informáticos que permitieran usar confiablemente las ventajas políticas y prácticas de la tecnología en los procesos parlamentarios.

Con el recurso a las sesiones descentralizadas del Pleno durante la presidencia del congresista Daniel Abugattás Majluf, el Congreso se valió de un procedimiento *ad hoc* para definir el voto de los congresistas. En la sesión que se realizó en el Departamento de Ica, cuando se puso al voto la creación de la universidad para dicha

circunscripción, se usó un mecanismo extraordinario, sin previsión reglamentaria. Como la sesión se realizó en el Coliseo de la capital, en el que no se contaba con el sistema de votación electrónica, y para evitar las demoras que genera el llamado nominal de todos los congresistas, se optó por requerir al personal que recabe y acopie entre los asientos el voto de todos los congresistas mediante la indicación del sentido de su voto y la suscripción de la lista con su firma.

Concluido el proceso el Presidente dio cuenta del total de votos en cada sentido, de lo cual quedaba la fe de los documentos con la firma y el sentido del voto de cada congresista. No es en efecto un procedimiento ortodoxo, porque el voto no se realiza de modo simultáneo y porque no existen escrutadores que den fe del voto firmado de cada representante. No parece un método suficientemente seguro el que el personal a cargo del acopio de firmas presente a la Mesa Directiva, porque los procesos parlamentarios exigen el testimonio efectivo de otros representantes, no del personal administrativo del Congreso.

Las votaciones secretas, por último, son una opción excepcional para consultar el parecer y opinión del Congreso. Según el reglamento del Congreso Constituyente de 1993, las votaciones secretas se llevaban a cabo o por disposición expresa del reglamento o a solicitud de una cantidad de congresistas superior al tercio del número legal.

Los únicos casos en los que el Reglamento del CCD preveía el uso de la votación secreta fueron para la elección de la Mesa Directiva (mediante cédulas) y la ratificación de nombramientos (por balotas blancas o negras). El Reglamento de la Cámara de Diputados añadía los casos de elección de la directiva de las Comisiones Ordinarias, y la de los miembros de la Comisión de Acusación Constitucional.

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 señala que son secretas las votaciones, cuando lo disponga el Reglamento, cuando lo estime conveniente el Presidente o cuando lo solicite un tercio de los congresistas. Entre los casos en los cuales la votación es secreta de acuerdo a este Reglamento, el más importante es el de la elección de la Mesa Directiva (votación por papeleta, o cédula).

Dos aspectos que han quedado sin considerar en este Reglamento, respecto del sistema de votación, son el *pairing* y la votación por *proxy*. El primer punto consiste en el acuerdo celebrado entre los líderes, portavoces o voceros de cada uno de los grupos para coordinar la ausencia de los miembros de sus grupos en un número análogo, de forma que la proporción entre dichos grupos se mantenga durante el desarrollo de una sesión a la hora de las votaciones. Y el segundo punto, es la capacidad que tiene un vocero para votar en representación de todo su grupo. A esta última alternativa se la llama también el voto por «bolsa»: cada vocero tiene un cupo

para apoyar una votación, del cual sólo se deducirían los votos de los miembros de su grupo que estuvieran presentes y disintieran de la posición del grupo, y los votos de quienes estando ausentes no endosaran su voto para la «bolsa» que tiene a su disposición el vocero.

77. La doble votación

¿Por qué debe votarse dos veces un mismo asunto? En el Congreso peruano existe en efecto el mecanismo de la doble votación, pero no se aplica respecto de todo asunto. Sólo se exige, en general, como se podrá apreciar con mayor detalle en el acápite 100 de este Manual, respecto de los proyectos de ley.

La doble votación tiene la finalidad de asegurar que una iniciativa legislativa no se de por definitivamente aprobada hasta que su texto no sea confirmado una segunda vez. La segunda votación prevé su realización dentro de un plazo. No se realiza de inmediato. El plazo entre la primera y la segunda votación es de no menos de siete (7) días calendario.

El referente que genera la doble votación es la compensación que se espera que genere el régimen unicameral frente al necesario proceso de revisión que es inherente de modo insalvable al régimen bicameral. La idea fue que así como una ley debe ser revisada una segunda vez por la segunda Cámara, en el Congreso unicameral la segunda votación debiera proveer el espacio de revisión a cargo, sin embargo, del mismo cuerpo de legisladores que aprobó la ley por primera vez. Se trata de una simulación de condiciones procesales para procurar compensar los excesos de eventuales casos de improvisación o de celeridad desmedida en la aprobación de la ley. El componente insimulable, sin embargo, es que la segunda votación se realiza por los propios representantes que votaron el texto por primera vez, y que sólo de ellos, además, depende que el proceso de doble votación se exceptúe y quede sin cumplirse. Este último extremo es de imposible realización en el régimen bicameral porque la dispensa de todo trámite en una segunda Cámara no es potestad de la primera, sino que debe debatirlo y decidirlo el cuerpo representativo que integra la Cámara revisora.

Este mecanismo, al que cuando se lo incorporó en el Reglamento del Congreso se le adjudicó el significado de un período de reflexión para contar con la seguridad de que lo que se aprobó en la primera votación fuera la voluntad efectiva de los representantes, no fue parte del texto inicial del Reglamento. Es una adición que sólo aparece entre octubre y noviembre del año 2001, seis años después de que empezara a regir. El texto que rige actualmente fue consecuencia de la reforma de julio del año 2006.

La aplicación efectiva de ese mecanismo siembra la convicción de que en realidad no se tuvo la intención de generar una segunda oportunidad de reflexión en el proceso legislativo, porque la tendencia permite observar que el requisito de doble votación es regularmente dispensado. Se advierte por lo tanto la tendencia de los sucesivos cuerpos representativos de asumir que las leyes en general están listas según los textos originalmente aprobados. Es una manifestación del espíritu de los tiempos, que se guía por el prurito decisionista que presume que la eficiencia es significado de prontitud, a la vez que de la presunción también que pensar las cosas demasiado es síntoma de debilidad. En muchos casos, por el contrario, la rapidez genera, a la larga, retraso como consecuencia de la prisa en los niveles de satisfacción sobre la calidad de los productos a través de los cuales la representación nacional procesa la demanda social de la colectividad.

78. La rectificación de la votación

¿Puede rectificarse una votación? La rectificación de la votación se produce normalmente cuando luego de una votación sumaria (a mano alzada, o por “carpetazo”), existe duda respecto de los resultados expresados por la presidencia.

Aún cuando el Presidente es el responsable principal por definir los resultados de los sufragios, su juicio no es inapelable ni exclusivo. Sus decisiones pueden ser confirmadas o corregidas, según la mayor o menor exactitud con que haya conseguido interpretar los resultados de una votación sumaria. El medio para confirmar o corregir su apreciación del voto es la rectificación.

La rectificación puede ser solicitada por cualquier congresista. El Presidente la admite y solicita a los representantes que se pronuncien poniéndose y permaneciendo en pie, sucesivamente, según que estén en favor, en contra o se abstengan.

Una suerte de rectificación, aunque raramente usada, es la que se vale del mecanismo inverso, esto es, de confirmar, o revocar, una votación pública u ordinaria mediante una consulta posterior con un sistema de votación secreta. Esta alternativa es conveniente cuando el propósito es eliminar la sospecha de que el voto público sea emitido bajo tal presión o influencia, que esconda la expresión de un interés artificial y no natural en el resultado de la votación.

Si las circunstancias justifican la sospecha de que una influencia escondida es ejercida sobre la representación nacional, o parte de ella, la votación pública puede ser apelada mediante una votación secreta sucesiva. La votación secreta, en este caso, se presume que facilita la expresión del interés natural y de la voluntad real,

exentos de presión, antes que el interés artificial y la voluntad aparente, motivados por influencias externas.

79. La reconsideración de la votación

¿Puede reconsiderarse una votación? La reconsideración es un recurso del debate, que permite rectificar un error de apreciación o decisión contenidos en un acuerdo o decisión aprobados por el parlamento. Es un mecanismo mediante el cual se pretende revocar un acuerdo previo. No la votación. Se reconsidera el acuerdo y un acto firme. Por esta razón se solía exigir una mayoría calificada de dos tercios de los votos para aprobarla hasta el año 1992. Conforme al Reglamento del Congreso de 1995 la aprobación de los pedidos de reconsideración se aprueban con el voto de más de la mitad del número legal de congresistas, vale decir, con 66 votos a partir del año 2011 (eran 61 cuando el número legal fue de 120 congresistas, antes que entrara en vigencia la reforma constitucional que elevó dicho número a 130).

El error que se pretende rectificar puede ser de concepción sobre la naturaleza de un acto parlamentario (por ejemplo, calificar como ley ordinaria un proyecto que total o parcialmente era materia de ley orgánica), sobre la designación, nombre o número incorrectos de la información contenida en una declaración, o texto resolutivo aprobados; de indebido trámite al omitir un requisito en la aprobación de un proyecto (por ejemplo, no haber recibido informe o dictamen favorable y previo de una entidad opinante extraña al parlamento o de una Comisión específica cuando el Reglamento lo exigía; o tramitar como proyecto nuevo una iniciativa ya aprobada y materia de observación previa por el ejecutivo)

Puede también la reconsideración tener la naturaleza de un recurso impugnatorio contra una decisión incorrectamente aprobada. Para que el planteamiento quede contestado afirmativamente se exige la aceptación de la mayoría del Pleno. Cuando su planteamiento es infructuoso el pedido de reconsideración queda como posición discrepante del grupo representante que la plantea.

El presupuesto esencial de la reconsideración es que haya habido previamente un acuerdo del Pleno. Son dos aspectos: un acuerdo, y que el acuerdo haya sido tomado por el Pleno. No procedería, por ejemplo, respecto de disposiciones adoptadas directamente por la Presidencia. Existe acuerdo del Pleno cuando una materia le ha sido sometida a votación, cuando consultado el Pleno sobre una propuesta de la presidencia éste la ratifica.

80. Procedimiento para tramitar la reconsideración

¿Cómo se tramita un pedido de reconsideración? Durante el desarrollo de esta institución del derecho parlamentario peruano no ha habido un procedimiento uniforme en su trámite. La práctica regular ha sido que en unos casos se han producido tres votaciones para corregir el error y en otros dos. Los Reglamentos del Senado, de la Cámara de Diputados y del Congreso Constituyente no han contenido normas precisas sobre la consulta de la reconsideración.

Los presupuestos han sido diferentes para cada situación. En unos casos se ha asumido que debe haber tres consultas porque ha sido trámite regular de las Cámaras realizar una primera consulta sobre la admisión de una proposición (el principio general que ella postula) en primera hora, y luego una segunda sobre el contenido particular y alcances que ella tiene en el orden del día. De este modo, un pedido de reconsideración era consultado dos veces, una vez en la estación de despacho para admitirlo a trámite, y una segunda en orden del día para definir su aprobación. Pero de haberse acordado el pedido de reconsideración, se precisaba consultar cómo debía quedar el texto propiamente dicho de la proposición cuyo contenido se pidió y luego acordó reconsiderar. En total tres votaciones.

En consecuencia, se producen tres consultas, dos sobre el pedido y una tercera sobre la materia de la proposición reconsiderada. La primera consulta y votación exige votación por mayoría simple, la segunda exige votación calificada de dos tercios (de los presentes según el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y el Reglamento del Senado, y de los hábiles según el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987). Y la tercera votación, sobre la proposición reconsiderada, exigía la cantidad de votos que normalmente precisara su naturaleza (según que se tratara de una ley ordinaria, una ley orgánica, una reforma constitucional, una elección, etc.)

Pero ha existido también otra práctica paralela, según la cual el proceso de la reconsideración ha significado sólo dos votaciones. Una primera en la cual se consulta la admisión a la vez que el pedido mismo de reconsideración, y una segunda en la que se consulta la proposición reconsiderada. La primera votación exigía la mayoría calificada de dos tercios, y la segunda la mayoría específica que cada proposición demandara.

Es por tratarse de una revisión respecto de un acuerdo ya adoptado que se exige una mayoría especialmente calificada para su adopción. La exigencia de una mayoría especialmente calificada tiene que hacer con la garantía de mayor reflexión y calidad del acuerdo o consenso entre los grupos parlamentarios. La regla en la práctica que rigió hasta 1992 fue que las reconsideraciones se aprueban si votan dos tercios de

los miembros hábiles a favor. Durante la vigencia del Reglamento de 1853, sin embargo, se estableció que tal mayoría se calculaba sobre la base de los miembros presentes en el debate.

De acuerdo al Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, las reconsideraciones se presentan por escrito luego de las votaciones y su aprobación requiere el voto de la mitad más uno del número legal de congresistas. Se trata de una base de cálculo menos alta (sólo un voto más que la mitad) que la utilizada hasta 1992 (dos tercios), porque la exigencia establece un número fijo que conforme a la reforma constitucional, que define que el número de congresistas es de 130, es de 66 congresistas. Cuando la base de cálculo es el número de hábiles, o el número de presentes, la cantidad exigible es variable y depende de cuántos y cuáles congresistas están en condición de hábiles, o se encuentran presentes. Si se exige dos tercios de los hábiles o de los presentes los niveles de incertidumbre son más altos. En el sistema actual el número fijo permite calcular, anticipar y predecir con mayor claridad si un pedido prosperará o no.

81. Límite temporal para la reconsideración

¿Hasta cuándo cabe reconsiderar un acuerdo? La reconsideración tiene un límite. No puede presentarse en cualquier momento. Lo más tarde que puede presentarse es hasta la sesión inmediata siguiente a aquélla en la que se produjo el acuerdo votación.

Y existía también un límite material adicional. Cuando nuestro sistema político era bicameral, por ejemplo, la reconsideración de un acuerdo o votación procedía sólo si el tema materia de ella se encontraba aún dentro de la competencia de las Cámaras. No cabía si el proyecto ya había sido recibido por el ejecutivo. Hubo casos en los que las cámaras actuaron con flexibilidad y devolvieron proyectos ya recibidos, pero no tramitados, sobre los que la colegisladora acordó una reconsideración.

Con el régimen unicameral los errores detectados a último momento son mucho más difíciles de corregir. La reconsideración puede presentarse sólo hasta la sesión siguiente a aquélla en la que se produjo el acuerdo que se pretende reconsiderar. Un caso gráfico fue el que ocurrió con ocasión de la aprobación de la Ley del Defensor del Pueblo en mayo de 1995, por lo tanto durante el mandato del CCD, y antes de que empezara a regir el Reglamento del Congreso de 1995.

El proyecto fue aprobado el viernes 6 de mayo de 1995 y ese mismo día fue dispensado del trámite de acta. Esto quería decir que no era necesario esperar hasta la sesión inmediata para remitir la ley aprobada al ejecutivo. El proyecto debía marchar de inmediato. Sin embargo, el congresista Chirinos Soto presentó un pedido de

reconsideración. La pregunta era ¿procedía el pedido de reconsideración si el proyecto ya había sido dispensado del trámite de acta? La respuesta fue que era procedente porque la autógrafa aún no había sido remitida al gobierno. Probablemente de haberse preparado la autógrafa esa misma noche no habría ley qué reconsiderar.

Según el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, no pueden presentarse reconsideraciones luego de aprobada o dispensada la aprobación del Acta. En efecto, si el Acta ya ha sido aprobada la cuestión ha sido definitivamente resuelta y existe acuerdo firme. Sólo cabría volver a presentar una propuesta sobre la materia, para modificar formalmente su contenido observando la regularidad e integridad del proceso correspondiente. Pero no ocurre una situación tan clara en relación con los casos de dispensa de aprobación del Acta.

La dispensa de aprobación del Acta equivale a una expresión de voluntad que ordena o autoriza la inmediata ejecución del acuerdo adoptado. Si el proceso regular exige que los asuntos no sean ejecutados salvo que el Acta en la que constan sea aprobada para confirmar de este modo el contenido de la voluntad corporativa, cuando el Pleno dispensa o exonera la aprobación del Acta el propósito es no dilatar la ejecución hasta la siguiente sesión en la que el Acta habría quedado aprobada.

La dispensa del Acta es, por lo tanto, tanto una voluntad de ejecución inmediata, como lo es también una autorización para que los responsables de la ejecución procedan sin más dilaciones que las destinadas a proceder con celeridad a cumplir lo que haya acordado el órgano parlamentario. Sin tal orden y tal autorización cualquier ejecución prematura supondría la incursión en una causal de invalidez del acto ejecutado sin previa aprobación el acuerdo adoptado. Es parte del proceso parlamentario regular que sólo pueden ejecutarse los acuerdos si éstos tienen firmeza suficiente, y ella no ocurre sino luego de haber quedado aprobado el Acta en la que consta el acuerdo y la descripción de las circunstancias y motivación o resultados en que dicho acuerdo se produjo. El objetivo general del proceso parlamentario es cuidar, salvaguardar y tener al mejor recaudo posible la fidelidad a la voluntad del órgano parlamentario. La dispensa es una excepción, ciertamente, pero la autorización para proceder no exime a quien debe ejecutar el acuerdo del cuidado especial de la voluntad del órgano por cuya cuenta y en cuyo interés debe ejecutarlo.

Por lo tanto, cabe la presentación de pedidos de reconsideración si, habiéndose ordenado o autorizado su ejecución, los acuerdos se encuentran en proceso de trámite al interior de la organización parlamentaria y aún no han sido conocidos por el destinatario del mismo o éste no ha asumido competencia o no ha tomado acción. Mientras estos últimos supuestos no se han verificado cabe intentar el perfeccionamiento y correcta formación de la voluntad final de la asamblea o del órgano parlamentario.

Son las consideraciones comentadas que generaron un precedente de obligatoria observancia cuando en noviembre del año 2003 se presentó un pedido de reconsideración respecto del proceso de aprobación del presupuesto de la república. A fines de noviembre del 2003, al consultarse la aprobación del presupuesto, se advirtió la comisión de un error procesal, que consistió en la omisión de la mayoría reglamentaria para aprobarlo. No obstante que el Reglamento dispone que la ley de presupuesto se apruebe con la mitad más uno del número de congresistas presentes, la consulta que realizó el Presidente dio por aprobado el presupuesto con la mayoría simple.

El error procesal fue advertido luego de levantada la sesión en la que también se había dispensado de lectura y aprobación del Acta, para de este modo conseguir que el presupuesto se remitiera al gobierno dentro de plazo. Sin embargo, se entendió que cabía convocar a sesión para un día domingo, con la finalidad de tramitar el pedido de reconsideración. Normalmente el pedido tendría que haberse rechazado, en consideración a que, conforme al texto del Artículo 58 del Reglamento *no se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación*. El Pleno acordó que, a pesar del texto reglamentario, era factible aprobar el pedido de reconsideración habida cuenta que el Presidente del Congreso aún no había ejecutado el acuerdo y el presupuesto aún no había sido remitido al gobierno. Por lo tanto, el gobierno no había recibido, conocido ni tomado acción respecto del presupuesto aprobado con mayoría inferior a la reglamentaria. Este precedente fue objeto de un entendimiento general de la asamblea en el sentido de que en lo sucesivo, las dispensas de aprobación del acta no eran el límite, sino más bien el hecho materialmente verificable de que la autorización de ejecutar la voluntad del Pleno no había culminado.

Han sido sucesos como los comentados que justificaron otras modificaciones en el mismo Artículo 58 del Reglamento. De ahí que el texto ahora establezca que *cuando el resultado de alguna votación sea inferior al quórum establecido, el Presidente queda autorizado para volver a someter el tema a votación el mismo día, sin necesidad de que sea tramitado como una reconsideración y continuándose la sesión con debate de otros asuntos*.

A propósito de la consciencia que se tuvo y generó con esta experiencia también se previó la alternativa de permitir los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada. La regla actual señala que son improcedentes los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración, excepto si aquéllos se presentan una sola vez, y se presentan por los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los tres quintos del número legal de congresistas (78 representantes), en cuyo supuesto y caso se exige que el pedido de reconsideración de una reconsideración ya votada sólo pueda acordarse con el voto de los dos tercios del número legal de congresistas (87 votos).

9. Los documentos parlamentarios

82. La Agenda

¿Qué es la Agenda? Son diferentes la agenda del día y la agenda de asuntos pendientes. La primera consiste en la relación de asuntos que el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces han acordado ver en una fecha definida, dentro de un calendario y programa legislativo o de fiscalización, y con determinado esquema de asignación del tiempo y su distribución entre los diferentes grupos parlamentarios.

La segunda es la relación de asuntos pendientes de trámite en el Pleno. Comprende las materias de mero trámite respecto de las cuales simplemente se notifica y da conocimiento a los representantes, y las que están expeditas para el debate final y posterior votación. Algunos de los asuntos pendientes forman parte de la agenda del día, pero la agenda del día puede también estar compuesta por asuntos que aún no están en la agenda de asuntos pendientes. Entre estos últimos los llegados con carácter de urgente o los dispensados de dictamen, por ejemplo.

La agenda se distribuye entre los grupos parlamentarios anticipadamente. Recientemente la agenda del día ha pasado a ser distribuida a todos los congresistas mediante correo electrónico el día anterior al convocado para sesionar, y se publica en la página web del Congreso.

En casos excepcionales existen algunas materias cuya relación no aparece en ninguno de los documentos. Son materias tramitadas siempre bajo responsabilidad directa de la Mesa Directiva. Estos asuntos no se anuncian previamente ni aparecen en ninguno de los documentos como noticia. Generalmente se trata de asuntos políticos conflictivos y urgentes, que la mayoría parlamentaria o de gobierno (o la Presidencia) prefiere tratar estratégicamente por sorpresa. Es una forma innegable de disminuir el nivel de transparencia de los procedimientos parlamentarios en un régimen democrático, pero a la vez es un derecho de la mayoría y por lo tanto se tramita bajo su estricto riesgo.

83. El Acta

¿Qué es el Acta? Es el texto resumido de las intervenciones y de los acuerdos de una sesión. En ella queda constancia de los procedimientos seguidos durante la sesión, de las proposiciones presentadas o tramitadas, de los temas debatidos y de las más importantes cuestiones de orden, dilatorias o incidentales presentadas ante el Pleno.

Porque el acta es un documento suscrito por la Mesa Directiva, constituye prueba plena de los procedimientos parlamentarios y de los acuerdos adoptados. En ella, en efecto, queda constancia de la clase de votación empleada y de la cantidad de votos a favor o en contra en caso que fuera posible determinarlo (votos rectificadas, votación nominal, voto por cédulas o voto por balotas).

El acta de las sesiones es un documento que se distribuye entre los grupos parlamentarios. Anteriormente se leía el acta, en razón de que las Cámaras no contaban con recursos ni procedimientos rápidos y confiables para imprimirlas en número suficiente. Su distribución no solamente ha permitido ahorrar el tiempo de lectura al inicio de una sesión, sino que ha significado mayor participación de los distintos grupos en el conocimiento de lo acordado y sostenido durante las sesiones. Es una forma de distribuir la información entre todos los participantes de los procesos parlamentarios.

En otros parlamentos este es un documento que se imprime y distribuye públicamente, y no se restringe al consumo de los parlamentarios y algunas de las oficinas vinculadas a su apoyo o al de las comisiones. Las actas, en estos casos, son posteriormente publicadas en volúmenes como documento oficial del Congreso.

84. El Diario de Debates

¿Qué es el Diario de Debates? En el Diario de Debates queda constancia literal de las intervenciones e interrupciones, además de la referencia de todos los documentos tramitados durante la sesión, o con conocimiento del Pleno.

El Diario de Debates, en principio no se limita a sólo los debates. Comprende la referencia de los documentos tanto como los votos de los representantes. Por esta razón podría más propiamente denominarse diario de sesiones.

Los diarios de debates en sentido estricto se limitan a la transcripción del debate y de los votos. Incluyen el texto de la documentación tramitada, sea que se trate de proposiciones como de dictámenes, informes, oficios, pedidos, solicitudes o memoriales.

Si bien es cierto sería técnicamente recomendable que esta documentación formara parte de volúmenes o publicaciones diferentes, donde se reúna los correspondientes a un período de sesiones, o a un número determinado de sesiones, el formato adoptado en la historia parlamentaria nacional se vale de este estilo para dejar constancia literal de lo actuado, de modo singular, en el Pleno del Congreso.

85. Naturaleza y requisitos de las proposiciones

¿Qué es una proposición? Es el documento en que queda recogida la iniciativa legislativa o de fiscalización de un representante. Comprende tanto los proyectos de ley tanto como las mociones de orden del día. Según el Reglamento del Congreso las proposiciones son consideradas un *instrumento procesal*.

Originalmente proposición era un término que se utilizaba para diferenciar el derecho de iniciativa que tenía una Cámara o el Congreso, frente al que le correspondía al Poder Ejecutivo. Las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo llevaban el nombre de proyecto de ley. Y las de los congresistas no adquirían tal denominación hasta que sus iniciativas no hubieran sido admitidas por el Pleno en sesión. Esta admisión se llevaba a cabo en la primera hora, y suponía el primer debate de la proposición. Admitida la proposición se convertía en un proyecto de ley.

El debate sobre la admisibilidad de las proposiciones se ha observado en el Congreso peruano hasta 1992. En la actualidad todas las iniciativas son remitidas directamente a comisiones sin previa consideración, debate, ni votación sobre la generalidad o totalidad, y la finalidad o los principios que una iniciativa promueve.

De modo análogo, las proposiciones no legislativas eran antes igualmente debatidas en primera hora, que era la primera lectura o primer debate de la iniciativa. Admitidas pasaban al orden del día para el segundo debate o segunda lectura.

El mecanismo de las diversas lecturas tuvo su origen en la época medieval, cuando los representantes del pueblo británico o francés no tenían suficiente preparación, no sabían leer, y requerían un período de reflexión adicional. Posteriormente el mecanismo de las lecturas se mantuvo porque se apreció que significaba también una ventaja a la reflexión de los representantes más educados.

En la actualidad se mantiene el concepto de proposición como sinónimo de iniciativa. La Constitución establece el derecho de iniciativa legislativa como una facultad individual. Los proyectos de ley son presentados directamente por cada congresista y sólo excepcionalmente puede denegarse su admisión y pase a comisiones.

El precepto constitucional que reconoce el derecho individual del congresista a presentar proposiciones, sin embargo, ha sido objeto de desarrollo reglamentario. Hasta el período 2006-2011 no se perfiló el papel que les correspondía a los grupos parlamentarios como agentes efectivos del proceso legislativo. De ahí que hasta el año 2006 pueda advertirse el uso excesivo de la iniciativa por los congresistas individualmente considerados. Desde el año 2006 los grupos parlamentarios adquieren mayor relevancia y tienen capacidad de control e intervención en los proyectos que pretenden presentar los representantes que son miembros de ellos.

El texto actual del inciso 2) del Artículo 76 del Reglamento, en efecto, distingue el derecho a presentar proposiciones de ley, de la presentación efectiva de las mismas. El derecho a presentar constituye una pretensión o propuesta que sólo puede iniciar el trámite institucional en el Congreso si es que los grupos parlamentarios la hacen suya. La membresía al grupo delimita corporativamente de esta manera la capacidad de presentarla con el reconocimiento reglamentario. Dicho inciso tiene el siguiente texto:

Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

- 1.1 De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o*
- 1.2 De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.*

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

En suma, las alternativas dependen de la cantidad de miembros del grupo parlamentario al que pertenece el congresista. Si su grupo tiene más de seis integrantes, el proyecto que se pretende presentar requiere el respaldo de por lo menos seis de los miembros de su grupo. Si su grupo tiene seis miembros el proyecto debe ser respaldado por la mayoría de los miembros del grupo.

La finalidad de dotar de un distinto contenido constitucional al derecho de presentar proyectos de ley consiste en equilibrar el papel que les corresponde a los partidos políticos y a los grupos parlamentarios que los representan en el Congreso, por un lado, y por otro lado a los representantes individualmente considerados. Sin mínimos importantes de capacidad de intermediación los partidos o los grupos parlamentarios no tienen capacidad de hacer efectivo el mandato de intermediación en razón del cual existen en el sistema político.

En segundo lugar, otra finalidad perseguida con la reforma del inciso 2) del Artículo 76 fue limitar los excesos en el uso individual de la capacidad propositiva. Por lo tanto, existe, además de la finalidad intermediadora, una voluntad correctiva para acotar los modos en los que se hace llegar la demanda procesal al Congreso.

Como consecuencia de la reforma del 2006 se ha percibido que ha disminuido el volumen de proyectos de ley presentados, con lo cual es posible organizar mejor el trabajo de análisis y estudio que se realiza en las Comisiones Ordinarias. No se ha llegado aún a ganar consciencia respecto de lo que en sustancia debe ser materia de una ley, pero sí ha sido posible reducir significativamente los volúmenes desproporcionados de proyectos que se presentaban hasta el año 2006. De otro lado, es importante reconocer que el papel de los grupos parlamentarios pudiera mejorarse en relación con el papel que han desempeñado. El nivel de complacencia y de solidaridad en un esquema cooperativo *quid pro quo* es una pauta que impide al parecer el grado de gravitación que deben tener los grupos para calificar mejor qué proyectos deben presentarse como parte del programa o de los planes identitarios que justifican su existencia colectiva.

86. Las Mociones de Orden del Día

¿Qué es una Moción de Orden del Día? Es un tipo de proposición. Como lo son las proposiciones de naturaleza legislativa, también es un instrumento procesal. Sin embargo, las Mociones de Orden del Día no son instrumentos válidos ni útiles para realizar propuestas legislativas. Son proposiciones no legislativas. El propósito es formular una propuesta de acuerdo del Congreso que no es materia de ley. Sirve diversidad de propósitos.

Su objetivo es expresar el saludo, felicitación o pesar del Congreso, para censurar a la Mesa o al gabinete, o para proponer la vacancia de la Presidencia de la República. El Reglamento del Congreso prevé que las Mociones de Orden del Día pueden usarse *para pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el gobierno*. Su uso se considera válido, según el Artículo 68, respecto del siguiente tipo de contenidos:

- a) *Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.*
- b) *Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.*
- c) *Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.*
- d) *Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.*

- e) *Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.*
- f) *Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113º de la Constitución Política.*

Las Mociones de Orden del Día relacionadas con la posición institucional del Congreso frente al gobierno tienen carácter obligatorio o vinculante sólo cuando la Constitución se lo da. Ello ocurre exclusivamente respecto de las mociones de censura, de confianza o de falta de confianza al gabinete, o la declaración de vacancia del Presidente de la República. En los demás casos o tienen efectos internos, como ocurre con las Mociones que proponen la creación de Comisiones investigadoras, o son el medio idóneo para expresar declaraciones políticas institucionales de relevancia o importancia nacional.

Las mociones que no se refieren al otorgamiento de confianza o su negación, o la vacancia de la Presidencia de la República, no tienen carácter obligatorio. No tienen efectos vinculantes al exterior del Congreso. Una vez acordada consiste solamente en una declaración política del Congreso. Tiene la naturaleza de una recomendación del más importante órgano representativo del Estado.

87. Los pedidos de informes

¿Qué es un pedido de informe? Como en el caso de las proposiciones legislativas y las Mociones de Orden del Día son instrumentos procesales. Los pedidos de informes, al igual que las Mociones de Orden del Día, son también proposiciones parlamentarias, cuyo contenido no es propiamente de naturaleza ni carácter legislativo.

Los pedidos de informes se presentan a través de un oficio en el que consta la solicitud de informe que un congresista puede dirigir, según el Artículo 87 del Reglamento, a cualquiera de los ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales, y todos los demás organismos del sector público.

Consta de la invocación que se hace del Artículo 96 de la Constitución que faculta al congresista a solicitar el informe, así como del artículo reglamentario que desarrolla dicho artículo constitucional, o de la Ley 24247, en los que se refieren los plazos y mecanismo para solicitar se haga efectiva la responsabilidad por incumplimiento, del informe que se solicita se prepare o envíe al congresista y, opcionalmente, del marco general de las razones o contexto que motiva al congresista a formularlo.

Si bien cada Despacho congresal cuenta con la potestad de dirigir las comunicaciones que libremente necesite remitir al destinatario con quien precise interactuar para cumplir mejor su función representativa, no todas esas comunicaciones califican como los pedidos de información que tienen reconocimiento constitucional y reglamentario. El Artículo 69 del Reglamento precisa que los pedidos de informes se presentan para *lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones*, y añade que también *se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos*.

La característica típica y especial de los pedidos de informes es que generan la obligación del destinatario de remitirle al congresista una respuesta satisfactoria. Sin embargo, los congresistas no pueden utilizar los pedidos de informes para canalizar cualquier tipo de comunicación, ni de generar la obligación del destinatario de atender los requerimientos contenidos en su solicitud.

Por ejemplo, los congresistas están prohibidos de intervenir a favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial, abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en ejercicio de sus funciones, y de pretender trato preferencial al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas. El Artículo 87 del Reglamento indica expresamente que *esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes*. De modo similar la misma norma prevé que los Vicepresidentes del Congreso no deben firmar *los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función*.

Los pedidos de informes no son el medio idóneo para gestionar liberalidades, gracias ni para la formulación de rogatorias excepcionales a favor de particulares. El Reglamento del Congreso contiene una regla explícita sobre este alcance, que niega el carácter imparcial en el ejercicio de la función representativa porque la recurrencia a este tipo de proposición constituye y genera modos de intercesión excepcional a favor de particulares. El Artículo 87 del Reglamento, en efecto, prohíbe a los Vicepresidentes firmar los oficios conteniendo pedidos de información *que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores*. Las gracias, liberalidades o peticiones rogatorias constituyen gestiones próximas al carácter mendicante, indigno del ejercicio de la función parlamentaria, principalmente porque luego el éxito en la merced alcanzada ocasiona exigencias basadas en sentimientos de reciprocidad mal entendida. El representante debe evitar este tipo de confusión en su relación con entidades públicas o privadas.

Si en ejercicio de la potestad inherente a su función representativa los congresistas formulan pedidos de informes directamente a través de sus Despachos, las consecuencias derivadas del incumplimiento de la obligación de responder estos pedidos, o de responderlos de manera insatisfactoria no reciben la protección ni las garantías reservadas a los pedidos cuyo trámite es canalizado a través de las dependencias institucionales.

Para contar con el reconocimiento constitucional y reglamentario los pedidos de informes no deben remitirse directamente a la dependencia destinataria. Deben remitirse en copia a la oficina de trámite del Congreso de forma que la Mesa Directiva quede enterada de la solicitud, que quede registrado el pedido, y transcrito su texto a través de la oficina de despacho del Congreso, de forma que así sea posible hacerse el seguimiento en caso de no enviarse respuesta al Congreso en el plazo legal.

¿Cuáles son las consecuencias del incumplimiento de la obligación de responder los pedidos de información? Los pedidos de informe deben responderse, según el inciso g) del Artículo 32 del Reglamento, en el plazo de 15 días posteriores a su remisión. El cálculo del plazo, en consecuencia, no se realiza desde la recepción del pedido por el destinatario, ni desde que éste toma conocimiento de su arribo o de su contenido, sino desde la fecha en la que el pedido es remitido al destinatario. Es un plazo a favor del Congreso, no de la entidad a la que el pedido se dirige.

Si el pedido regular de informe no es respondido dentro de este plazo, la Mesa Directiva, a través del Presidente del Congreso, tiene la obligación de delegar a uno de los Vicepresidentes que reitere el pedido. Si luego de la reiteración formulada por el Vicepresidente a quien se ha delegado esta tarea, el pedido no recibe respuesta en 7 días más, se constituye la obligación del funcionario destinatario del pedido de responder personalmente el pedido. Según el Reglamento la atención personal supone la concurrencia del funcionario ante el Pleno o ante la Comisión Ordinaria cuya competencia es afín al asunto motivo del pedido.

La principal limitación en el diseño de esta opción en el sistema parlamentario nacional es que sólo es plausible la exigencia de responsabilidad de funcionarios cuya permanencia en el puesto es de alguna forma afectada por la confianza que en ellos tenga el Congreso. Este es el caso del gabinete ministerial y de todos los otros altos funcionarios a los que designa, nombra o ratifica el Congreso, o aquellos cuya remoción puede ser de competencia del Congreso. Las limitaciones del Congreso para afectar la permanencia de un alto funcionario cuyo mandato no se ve afectado por la confianza o voluntad del Congreso traen como consecuencia que todos los pedidos dirigidos a este tipo de funcionarios pueden en efecto quedar incumplidos sin que ello, en principio, afecte la responsabilidad del infractor.

Esta situación es tanto más clara cuanto que no se registran casos notables en los que pudiendo exigirse la responsabilidad de los miembros del gabinete, no ha habido quién la invoque ni la exija. En gran parte esta situación tiene estas características por la consciencia general de que los pedidos de informes no son suficientemente útiles para el desempeño efectivo de la función parlamentaria ni representativa. De ser así que la omisión en el cumplimiento de esta obligación constituyera un impedimento para alcanzar resultados en el proceso representativo, no habría lugar a dudas que el Congreso habría exigido no una sino múltiples veces la dimisión y renuncia del ministro, o habría procedido a censurarlo. No ha sido el caso. Por lo tanto, cabe deducir que la calidad de la información que necesita un congresista pareciera no ser tan grande ni gravitante como para que, a su propio juicio y criterio, justifique la eventual censura del ministro que omita el cumplimiento de una obligación constitucional

Más allá de los pedidos de informes, pero dentro de un proceso especial, cabe referir el procedimiento que anual o extraordinariamente debe presentar el Defensor del Pueblo ante el Congreso. El Artículo 94 del Reglamento indica que el mes de mayo de cada año el Defensor del Pueblo debe presentar un Informe ante el Congreso. Es un procedimiento no sujeto a la naturaleza convencional que caracteriza a los pedidos, sino que más bien es un mandato normativo de que el Defensor del Pueblo sustente las actividades y conclusiones a las que arriba. El procedimiento implica la sustentación del Informe en Comisiones y ante el Pleno. Además del Informe anual, el Artículo 95 también prevé que el Defensor del Pueblo realice informes de carácter extraordinario, según lo contempla el Artículo 162 de la Constitución, sobre una materia específica. Los informes extraordinarios del Defensor del Pueblo también exigen su presentación ante Comisiones y el Pleno. Es el único caso en el que el Reglamento establece la obligación de informar, y ello es consecuencia de que por su origen la institución del Defensor del Pueblo se haya concebido como un órgano auxiliar del Congreso y no independiente ni autónomo de él, de modo similar al que también se concibe el rol del Contralor General de la República.

88. Naturaleza y requisitos de los dictámenes y de los informes

¿Qué es un dictamen? Es el documento en que consta el resultado del estudio, evaluación, calificación o revisión de los hechos, datos técnicos y leyes que realiza una Comisión. Los dictámenes son igualmente considerados un instrumento procesal en el Reglamento del Congreso. Se los considera por tanto como medios regulares, formales y necesarios para canalizar el proceso parlamentario sobre materia legislativa.

El dictamen tiene dos partes principales, la considerativa y la resolutive. En la primera se exponen los razonamientos que fundamentan la posición adoptada en el

acuerdo de la comisión. En la segunda consta la sugerencia que la comisión presenta al Pleno. Esta sugerencia es redactada en forma de resolución, de manera que al ser consultado el Congreso por el presidente, a aquél le baste votar a favor o en contra de su recomendación.

Por la naturaleza consultiva que le corresponde, el dictamen no resuelve la materia sobre la que se pronuncia. Las Comisiones absuelven una consulta formulada por el Pleno. Los dictámenes son un insumo del debate. Un insumo sustantivo, capital e imprescindible, pero no reemplazan ni sustituyen la voluntad del Pleno del Congreso. A pesar de la pluralidad con la que hayan sido elaborados o el elevado consenso que hubieran logrado todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión.

¿Qué es un Informe? Como los dictámenes, los Informes son igualmente documentos preparados en Comisiones para que el Pleno resuelva respecto de una materia documentada, consensuada y preparada pluralmente entre los representantes de los grupos parlamentarios miembros de una Comisión. Los Informes son consecuencia de la labor desarrollada por una Comisión, sea porque exista un mandato expreso para que investiguen y le eleven los resultados de sus pesquisas y hallazgos, o porque al abocarse sobre una materia de interés público las Comisiones Ordinarias o los grupos de trabajo que se crean al interior de éstas ponen la información y resultados obtenidos a disposición del Pleno.

En la tradición parlamentaria peruana, los dictámenes se usan exclusivamente para presentar los análisis y estudios sobre un proyecto de ley, en los que se recoge además, como conclusión, el texto de la ley que se recomienda aprobar al Pleno. Los informes no se refieren, pronuncia ni versan sobre un texto respecto del cual el Pleno debe decidir si se convierte en ley o no y con qué fórmula.

Los informes son el medio a través del cual se emiten pronunciamientos o consultas respecto de una cuestión respecto de la cual se requiere esclarecimiento, o son también el instrumento en el que se presentan los resultados de pesquisas, indagaciones o investigaciones sobre actos de control o fiscalización que requieren una decisión corporativa.

Del primer tipo son los informes de las Comisiones Ordinarias a las que se les solicita opinión o una propuesta para procesar institucionalmente una materia insuficientemente clara. Estos casos suelen en su mayoría derivarse a la Comisión de Constitución y Reglamento. Los informes que absuelven una opinión de esta naturaleza presentan como conclusión la alternativa cuya decisión se recomienda aprobar para resolver el vacío o la duda.

Del segundo tipo son los informes de las Comisiones Investigadoras, de las Comisiones Ordinarias con facultades investigadoras, de las Comisiones Especiales o de Estudio, o de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales y, por extensión, igualmente los informes que preparan los grupos de trabajo al interior de una Comisión Ordinaria. En este tipo de informes se cuida de modo singular el análisis técnico y legal, de forma que la posición y la decisión política del Congreso no se caiga en sede judicial ni administrativa, causando con ello el debilitamiento y legitimidad del Congreso y, por consiguiente, de la autoridad y del régimen representativo del país.

Tanto los dictámenes como los informes deben ser debatidos y votados. Sin embargo, el Reglamento prevé la posibilidad de que los dictámenes elaborados con la unanimidad de los votos de una Comisión pueden pasar de frente al voto, sin debate. A pesar que el propio Reglamento establezca que para los casos de dictámenes o informes por unanimidad puede excepcionalmente concederse el uso de la palabra a los voceros de los grupos parlamentarios para que expresen el sentido de sus respectivas posiciones, esta regla no supone que el Presidente esté facultado para negar el uso de la palabra a quien la solicitara para expresar el sentido de su opinión sobre los alcances de la materia. Al proceder de esta manera el Presidente del Congreso reconoce el valor superior del Pleno, en el que está representada la nación. Se prioriza así el valor político de la pluralidad representativa de la república, sobre criterios organizacionalmente más eficientes como podría serlo el disminuir el debate para tomar decisiones más rápidas o en menos tiempo.

La artificialidad de voto inmediato construida sobre la unanimidad se basa en la presunción de que el acuerdo de los miembros de la Comisión es indicativo de la factibilidad de la aprobación sin debate. Esta presunción sin embargo se descarta con la solicitud de la palabra por un representante. Sólo si no existen pedidos de uso de la palabra es posible poner el proyecto al voto al amparo de la regla que permite hacerlo cuando los dictámenes son aprobados por unanimidad.

El procedimiento de poner un proyecto al voto sin debate, cuando el dictamen o informe es por unanimidad, sin embargo, no está exento de alguna dificultad. Es la cuestión relativa a si la unanimidad se entiende respecto de la totalidad o del número legal de miembros de la Comisión, si son todos los miembros hábiles al momento de debatir o de votar el dictamen o informe, o si son sólo quienes estuvieron presentes en la Sala de la Comisión al momento de aprobar el dictamen. Esta misma cuestión se complica, porque el Reglamento permite que las firmas del dictamen o del informe disminuyan o aumenten luego de alcanzarse el número de firmas para presentarlo, y hasta el momento en que el dictamen o informe se encuentra en el Orden del Día y listo para su discusión.

Es por esta razón que no es fácil ponerse de acuerdo sobre cuándo un dictamen o informe es por unanimidad. La práctica suele considerar que la unanimidad se constata con el número de firmas correspondiente a la sesión de Comisión en la que el dictamen o informe se aprobó, y depende del número de congresistas presentes en la Sala de Comisión al momento en que se llegó al acuerdo (independientemente del número de hábiles, o del número legal de miembros de la Comisión). Sin embargo, es un tema insuficientemente definido y no hay una concepción uniforme respecto de la tendencia más aceptable.

En el dictamen o informe queda proyectada la resolución que recomienda qué acuerde el Pleno. En el dictamen o informe se prepara el acuerdo del Pleno con un texto a partir del cual se produce el debate y las eventuales contribuciones o correcciones que se propongan en el Pleno. Por eso pasan los asuntos para su estudio. De este modo se distribuye el trabajo parlamentario para simplificar el debate en el Pleno y consumir menos tiempo en la evaluación de los asuntos pendientes de consideración.

10. La función legislativa

La ley es uno de los productos privilegiados del parlamento. Es uno de los modos en los que de manera singular se ejercita la función y el mandato representativo. El parlamento tiene la facultad de decir qué es ley en el país. La ley expresa la voluntad de la república según la definen, en principio, quienes han sido elegidos por ella para representarla. De ahí el vínculo indisoluble entre la república, su representación y la voluntad legislativa del pueblo que es políticamente decidida en la institución parlamentaria. La ley es el producto por antonomasia que se da el pueblo para establecer el orden según el cuál toda la sociedad convive y coexiste en el marco del pacto de asociación sobre el que se funda y constituye como comunidad de espíritu y de cultura colectiva.

Esta facultad sólo la comparten dos otras instancias. La comunidad, a través del ejercicio del referéndum, en primer término, porque en una república la soberanía del pueblo es inabdicable y sólo la retiene el pueblo. Por eso el pueblo puede decir por sí mismo qué quiere tener por ley para todo el territorio, y para hacerlo se rige por las normas que el parlamento aprueba para el uso del referéndum. Y, excepcionalmente, el gobierno, cuando existe delegación parlamentaria, o cuando existen razones económicas urgentes que justifican el uso de la capacidad legislativa para resolver problemas colectivos imprevistos e inaplazables de modo pronto y categórico.

La ley es la norma suprema de orden colectivo que se deriva de la voluntad, de la cultura y de la historia constitucional del país. El gobierno, por esta razón es, en principio, un poder normativamente dependiente de la superior voluntad representativa que en el Estado republicano le corresponde a quienes reciben el mandato de decidir por cuenta e interés de la comunidad. Salvo las facultades excepcionales que se le reconoce al gobierno, y de cuyo uso rinde cuenta al parlamento, el gobierno sólo tiene facultad para reglamentar la ley, según señala la Constitución, sin transgredirla ni desnaturalizarla.

Desde las últimas décadas del siglo XX se aprecia una corriente de opinión que impulsa la idea que la labor más importante del Congreso no es la de legislar sino la de controlar el ejercicio del poder. El énfasis en el control antes que en la

legislación es consecuencia de la devaluación de la ley, y la magnificación de su uso improductivo. La sobrerregulación ha desnaturalizado el papel efectivo del Congreso como órgano políticamente estructurante e socialmente interdicator del comportamiento y de la cultura colectiva de la comunidad.

En el Perú ha llegado a calcularse la existencia de poco menos de 40 mil normas con rango legal. Si se asume que este número se llega durante el ejercicio de la facultad legislativa durante un siglo (a inicios de siglo XX es que se inicia la numeración vigente de leyes), y que durante buena parte del siglo XX coincide un modelo de intervencionismo estatal, el que no disminuye sino durante la última década de ese mismo período, es fácil comprender por qué el universo de rango y fuerza de ley es tan amplio. Sin embargo, la acumulación de normas no significa que todo ese cuerpo rija ni esté efectivamente vigente. Lo que sí ocurre y significa es que la producción normativa carece de orden. No se produce normas con criterio sistemático. La coyuntura preside en su generación. La conclusión es un mapa inorgánico y normativamente desordenado. El marco desde el que debe afirmarse el orden carece de dirección. La disipación impera inorgánicamente.

La causa aparente de los malos o ineficientes usos de la ley no puede ser otra que, quienes desde una posición representativa de la colectividad tienen a su cargo la responsabilidad estructurante e interdicator de la sociedad, con su acción e intervención legislativa han generado, ya en la primera década del siglo XXI, niveles inmanejables de inseguridad e inestabilidad normativa. Tales son esos niveles que equivalen a condiciones contrarias al desarrollo nacional. Y esta situación a la vez es un aspecto importante de la calidad de la vida política del país. Cuando el ciudadano requiere valerse y apelar a la ley para ejercitar los derechos que la Constitución le reconoce se ve privado de un requisito elemental para hacerlo: la posibilidad de acceder a la norma sin complicados sistemas de búsqueda respecto a la legislación vigente. El esfuerzo por realizar es, en consecuencia, es la consolidación sistemática del universo normativo, de forma que quepa su manejo en forma más sencilla y accesible. Sin depuración y estructuración de los productos legislativos su uso y consumo se vuelve desconfiable. Cuanto más alejado esté el ciudadano de la ley menos la usa. Y el menor uso de la ley, obviamente, debilita a la sociedad y por supuesto, igualmente, al Estado.

Parte del esfuerzo de recuperación del valor de la ley en la colectividad es, por ello, el esfuerzo de limpieza, deslegislación y de sistematización del espectro legislativo nacional. Para que la ley mantenga en rigor la claridad y firmeza de la fuerza con la que impera es indispensable que se conozca con claridad cuáles son las leyes que rigen, y cuáles son las que quedan fuera del marco de la ley vigente. La ley es un instrumento de orden general en la comunidad, pero para que cumpla con eficiencia su papel es imperativo contar con información clave que defina

de modo simple y sencillo qué ley rige y qué dice sobre qué punto de interés comunitario.

En esa línea de recuperación del significado y del valor de la ley han existido esfuerzos importantes. Entre ellos el primero puede ser la Ley 26889, *Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*, promulgada por el Presidente del Congreso en diciembre de 1997, luego de las observaciones presidenciales y la insistencia parlamentaria. En esta ley se dictan pautas sobre la producción legislativa, y ex complementada con otras de rango inferior a cargo del Poder Ejecutivo, como los Decretos Supremos 18-97-PCM, del año 1997; 25-99-PCM, de 1999; y 44-2001-PCM, del año 2001.

Posteriormente el esfuerzo se concreta con el impulso que imprime la Ley 29477, del 4 diciembre del 2009, que empieza la depuración y limpieza de la turbidez normativa, a la que luego se sumaron los aportes posteriores de las Leyes 29563, del 19 julio del 2010; 29629, del 8 diciembre del 2010, y 29744, del 21 de junio del 2011. La lógica de este conjunto de leyes se derivó del propósito que, según se deduce del propio título de ellas, consiste en la consolidación del espectro normativo, mediante la declaración de exclusión del derecho aplicable de normas de distinta denominación cuyo objetivo ya había concluido (dejando a salvo los efectos y los derechos adquiridos durante su vigencia)

En medio de la contradicción manifiesta que se concreta en que quienes son causantes de la inflación jurídica y de la turbidez legislativa, son también quienes aprueban las leyes que aligeran la confusión social, la inseguridad jurídica y la insuficiente estabilidad política, el saldo aún no es positivo. Primero, porque el proceso de consolidación no concluye y debe ser sostenido. Y segundo, porque no se advierten signos en el cambio de hábitos políticos en el legislador, que permitan asegurar un convencimiento de que la constante tendencia haya variado de manera significativa. La infidelidad con la ley continúa. Sigue habiendo demasiada ley, pero poca ley.

La cantidad de proyectos presentados y leyes aprobadas es signo inocultable que la calidad de la ley se mantiene en estado de decaimiento. Los intentos generados con la dinámica de consolidación del espectro legal sólo nos alejan del colapso, pero no del envilecimiento o pauperización del producto legislativo. No basta afirmar que se dictan las leyes que pide el pueblo. El legislador es quien decide qué ley es la que se necesita. Para eso se lo elige. No para que arrime al pueblo la responsabilidad para la que el pueblo lo autorizó a proceder y a decidir en su interés. En eso consiste una república con apellido representativo.

Más allá de las reflexiones precedentes, sin embargo, es necesario dejar expuesto de modo conciso el proceso parlamentario mediante el cual la ley se aprueba e inicia su

vigencia. Por ello en los siguientes acápite se presenta el proceso legislativo a través del cual se cumple la principal manifestación de la función representativa que es el diagnóstico, el diseño y la elaboración de la ley en el Perú.

89. Las etapas en la aprobación de la ley

¿Qué etapas tiene la aprobación de una ley? Son tres las fases principales por las que pasa una iniciativa antes de convertirse en parte del ordenamiento jurídico del país. La primera es la fase introductoria, la segunda la constitutiva, y la tercera la integradora.

La fase introductoria comprende la presentación de la proposición legislativa por quienes tienen esa facultad. La fase constitutiva comprende el proceso de estudio, deliberación y voto de los proyectos admitidos para dictamen de comisiones. Y la fase integradora, se refiere a la sanción, promulgación y publicación de la ley.

En la fase introductoria se procesa el derecho de iniciativa general o reservado previsto en la Constitución y el Reglamento. Los titulares son los siguientes:

- el Presidente de la República,
- los Congresistas,
- otros poderes del Estado, en las materia propias de su competencia,
- los organismos constitucionales autónomos,
- los Gobiernos Regionales,
- los Gobiernos Locales,
- los colegios profesionales y,
- los ciudadanos, conforme a ley

Las propuestas legislativas de los Congresistas no pueden proponer la creación o el aumento de gasto público, salvo el relativo al presupuesto del Congreso. No pueden tener como materia igualmente los viajes al exterior del Presidente de la República, la prórroga del estado de sitio, la aprobación de tratados internacionales, la autorización del ingreso de tropas extranjeras, la declaración de guerra, ni la firma de la paz.

Los gobiernos regionales y locales, y los colegios profesionales tienen iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia exclusiva, de lo cual dejan constancia expresa en la propuesta que presentan. Igualmente, y restringidas a la esfera de su competencia funcional lo hacen los organismos constitucionales autónomos como el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional,

la Contraloría General, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Pensiones.

La cuestión relativa a lo que sea, o se entienda, como competencia de las instituciones o los conocidos como organismos constitucionalmente autónomos a los que la Constitución les reconoce la iniciativa legislativa no es una materia pacífica, precisamente por el carácter abierto de la cláusula que los menciona. El Reglamento del Congreso tampoco precisa con suficiencia esos alcances, ni los criterios con los que quepa circunscribir la extensión de esa atribución. El inciso 4 del Artículo 76 del Reglamento del Congreso indica que los temas o materias de la iniciativa deben ser *asuntos de su exclusiva competencia*, y que en el documento con que se remite la iniciativa debe *precisarse la concordancia de competencia*.

En lo que avanza el Reglamento del Congreso es en la fijación de la pauta de que la competencia no puede ser lata, concurrente ni compartida, sino exclusiva. Sin embargo, la competencia exclusiva sobre una materia no significa que se trate de competencias necesariamente excluyentes, o excluidas a otro agente. Son competencias reservadas o reconocidas de modo expreso a dichos órganos, aunque no necesariamente materias respecto de las cuales otro órgano, estatal o no, no pueda compartir parcialmente competencia sobre el mismo ámbito aunque desde otra perspectiva o aspecto técnico o político.

Una materia en la que cabe comprender en alguna forma la dimensión competencial de estos órganos es en relación con la potestad de modificar la ley de presupuesto. Si bien el presupuesto de la república obviamente afecta la organización financiera de cualquier ente estatal, y en consecuencia hay interés innegablemente competencial de cualquiera de ellos, no es una competencia exclusiva. Por el contrario, según el inciso 1 del Artículo 76 del Reglamento del Congreso la iniciativa le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. Las entidades estatales con competencia legislativa pueden por ello aprobar sus presupuestos en el marco del presupuesto general del sector público, pero no tienen competencia ni general, y menos exclusiva, respecto del texto de la ley según la cual todo el sector público debe administrar sus recursos económicos o financieros.

Los proyectos de ley de la ciudadanía se tramitan si están acompañados por las firmas de por lo menos el 0.3% de la población electoral y de una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que declara la aptitud para continuar el procedimiento, una vez verificada la autenticidad de las firmas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. El oficio de remisión al Congreso tiene la firma de uno, o hasta por los diez primeros ciudadanos que suscriben la iniciativa. En dicho documento se señala el número del documento de identidad, y la dirección a la que se le dirijan las notificaciones que correspondan.

En cuanto a la materia admitida para las iniciativas ciudadanas, ésta incluye la reforma parcial o total de la Constitución. Sin embargo, no pueden referirse a materia presupuestal y financiera; legislación delegada; legislación demarcatoria territorial; tratados internacionales; consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras; prórroga del estado de sitio; declaración de guerra y firma de la paz; y permiso para viajes del Presidente de la República al exterior.

En la fase constitutiva, que es en la cual se aprueba o no un proyecto de ley, deben cumplirse diversas etapas. Estas comprenden desde la presentación física de la proposición legislativa en las oficinas competentes del servicio parlamentario, hasta la aprobación de la ley antes de la promulgación u observación por el Presidente de la República dentro de los quince días de recibida la autógrafa. En el Congreso unicameral peruano las etapas principales son:

- (1) la admisión, el estudio y dictamen en comisiones;
- (2) pase del dictamen al orden del día;
- (3) acuerdo de la Junta de Portavoces para debatir el proyecto en sesión del Pleno;
- (4) debate y votación en el Pleno;
- (5) segunda votación del proyecto; y,
- (6) firma de la autógrafa.

Algunas de estas etapas son omitibles o dispensables (los proyectos pueden ser dispensados de dictamen de comisiones, y los acuerdos y votaciones firmes pueden también serlo del trámite de Acta) y existen algunas otras pocas que no tienen mayor significancia ni relevancia desde el punto de vista del proceso parlamentario, tanto por la poca frecuencia en que se presentan (pase a Comisión de Redacción, por ejemplo), como por la naturaleza eminentemente protocolar de su trámite (elaboración de la autógrafa, recepción de ésta en Presidencia de la República).

Las más importantes fases en la etapa constitutiva son el estudio en Comisiones y el debate y votación en el Pleno. Los proyectos se derivan a una Comisión luego de la revisión unilateral y discrecional que realiza uno de los Vicepresidentes a quienes se encarga la valoración de la admisibilidad de la iniciativa presentada, así como la asignación de una o de dos Comisiones para que estudien el proyecto de acuerdo a la competencia propia de su especialidad. Luego que las Comisiones acopian información, la analizan, la estudian, la debaten y definen el texto del dictamen en que se recoja la propuesta de texto que se recomendará aprobar al Pleno, presentan dicho dictamen.

El Consejo Directivo agenda el dictamen para debate en el Orden del Día, y cuando llega el turno correspondiente el Pleno se aboca al proyecto dictaminado, lo discute y lo aprueba, o lo rechaza. El debate en el Congreso peruano no se realiza artículo por artículo, como ocurrió en nuestra tradición hasta el año 1992 en el régimen bicameral, y como además ocurre en la mayoría de países de tradición parlamentaria, sea en Europa como en América, Asia o África. El Perú es uno de los pocos países en el mundo en el que las leyes del país se debaten y votan, como regla general, sobre la totalidad del texto presentado. No existe sino de modo muy excepcional e infrecuente la posibilidad de que se discuta algún artículo aislado sobre el que no hay acuerdo.

Esta es una de las aún insuficientemente valoradas consecuencias del proceso simplista de racionalización en la organización del trabajo parlamentario, sobre lo cual no se ha prestado aún suficiente atención ni análisis, ni se ha medido el efecto que significa en la calidad de las leyes producidas dentro de este arreglo de dudosa factura técnica, aunque quizá de amplio consenso entre quienes creen que en el Estado representativo el ejercicio de la libertad de pensamiento y de argumentación sobran o deben limitarse. Bajo el concepto y modelo de la democracia deliberativa este extremo habría sido probablemente uno de los más cuestionados, precisamente por la minimización de la razón como agente de comunicación y de integración colectiva.

Luego de debatido el proyecto el Presidente anuncia que ha quedado agotada la discusión y lo pone al voto. Cada proyecto debe votarse de acuerdo a la naturaleza de la materia que regula. El número de votos y la forma en que pueden expresarse no es igual en todos los proyectos de ley. Existen proyectos que deben aprobarse con la mayoría absoluta del número legal, como las reformas constitucionales o las leyes orgánicas, y los tratados cuando su materia tiene carácter constitucional; otros con la mayoría absoluta del número de presentes, como la ley de presupuesto.

El texto aprobado conforme a la voluntad y sentido adoptado por el Pleno es recogido en la autógrafa, la que suscriben el Presidente y uno de los Vicepresidentes del Congreso como certificación de que ese texto es fiel a la voluntad del Pleno. La autógrafa será el documento que mediante oficio dirija el Presidente del Congreso al Presidente de la República para que decida si lo promulga o no, o si lo observa.

En la etapa integrativa participa como contraparte el Presidente de la República, a través de su capacidad para observar o para promulgar las leyes aprobadas por el Congreso. Si las observa el Congreso tiene competencia para reconsiderar las observaciones, y allanarse, insistir o volver a aprobar un proyecto con contenido distinto al originalmente aprobado. Si las promulga, como parte del proceso integrativo, el gobierno registra la ley con un número, y dispone su publicación como documento oficial.

90. Los proyectos de ley y de resolución legislativa

¿Qué diferencia hay entre un proyecto de ley y uno de resolución legislativa? Por su naturaleza la ley es una norma de alcance general. La resolución legislativa tiene alcances particulares. En lo demás son preceptos, ambas, cuya finalidad es prescribir una conducta y tener carácter imperativo. Las leyes y las resoluciones legislativas tienen en común que ambas son normas y normas de la misma jerarquía y con la misma fuerza jurídica.

Es el propio Congreso el que dicta o aprueba ambos tipos de normas ¿Cuándo corresponde presentar un proyecto de una o de otra? El carácter de generalidad es el criterio que mejor guía la opción que debe tomarse. Que una norma sea general significa que su aplicación no se agota en la regulación de un caso o de una persona. Significa que se diseña en función de una categoría de casos o de personas, que se encuentran en el presente o se encontrarán en el futuro en situaciones similares. El propósito de la ley es regular situaciones más o menos típicas, las cuales se construyen en base a supuestos abstractos de hechos.

Las resoluciones legislativas, que no dejan de ser obligatorias, imperativas, tienen un marco de cumplimiento concreto. Se agotan en la regulación o prescripción de una conducta que afecta o se relaciona con una persona o caso concretos.

Los casos típicos de resoluciones legislativas son los de aprobación de tratados internacionales, de la cuenta general de la república, el otorgamiento o modificación de pensiones de gracia, el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional y el del Defensor del Pueblo, o la autorización para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional con permiso del Congreso. Hay algunos otros casos específicos, como el de la curul del diputado por Paita, Miguel Grau Seminario, por ejemplo, que, aunque infrecuentes en la práctica parlamentaria peruana también tienen la misma naturaleza.

Las Resoluciones Legislativas en el Perú son de dos tipos. Las Resoluciones Legislativas propiamente dichas, y las Resoluciones Legislativas del Congreso. Las segundas tienen la peculiaridad de tener como titular de la iniciativa, tanto como de la promulgación a los representantes y al Presidente del Congreso, respectivamente. Las Resoluciones Legislativas en sentido estricto tienen como titular de la iniciativa al Presidente de la República, el mismo que también es el titular de la promulgación. En el cuadro siguiente puede apreciarse la diferencia entre las materias y el titular de la iniciativa y de la promulgación.

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS TITULARIDAD GUBERNAMENTAL DE LA INICIATIVA Y DE LA PROMULGACIÓN	RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO TITULARIDAD PARLAMENTARIA DE LA INICIATIVA Y DE LA PROMULGACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de tratados, Convenios, Acuerdos, Memorandos. • Aprobación del retiro de las reservas a Tratados. • Concesión de la prórroga del estado de sitio. • Autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio de la república. • Declaración de guerra y firma de la paz. • Autorización al Presidente de la República para salir del país. • Pensiones de gracia. • Modificación de Resoluciones Legislativas. • Elección de miembros (3) del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú (en trámite ante el Pleno del Congreso) • Ratificación de la designación del Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú (trámite ante la Comisión Permanente). • Designación del Contralor General de la República (propuesta mediante Resolución Suprema y tramitada ante la Comisión Permanente). 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones al Reglamento del Congreso. • Agenda legislativa del período anual de sesiones. • Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente. • Declaración de la vacancia del Presidente de la República, Congresistas, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República. • Declaración de la formación de causa conforme al artículo 100 de la Constitución. • Imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública. • Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias de carácter internacional. • Suspensión en el ejercicio del cargo, con descuento de sus haberes a Congresistas. • Aceptación de renuncia de los Vicepresidentes de la República. • Remoción y vacancia del Contralor General de la República (trámite ante la Comisión Permanente).

Fuente: Robinson Urtecho, Patricia; **Manual del Proceso Legislativo**. Oficialía Mayor del Congreso de la República, Lima, 2012.

91. Los requisitos para presentar proyectos de ley

¿Deben los proyectos de ley cumplir requisitos técnicos para presentarse, o basta la sola voluntad política del autor de la iniciativa? Sí existen requisitos técnicos, cuyo cumplimiento pretende optimizar la producción de resultados de la institución parlamentaria en la dimensión legislativa, además de garantizar mayor eficiencia en la gestión del Estado.

De acuerdo a la Constitución, sin embargo, no existen más requisitos técnicos para la presentación de un proyecto de ley, que el de ser presentado por quien tiene derecho de iniciativa sobre la materia que trata la proposición. Sin embargo, tener derecho de iniciativa no es sino un requisito procesal de naturaleza constitucional, que al desarrollarlo el Reglamento lo complementa con la mayor gravitación que le exige a los grupos parlamentarios. De ahí que se considere como requisito reglamentario el aval del grupo parlamentario para que, el congresista, que la Constitución define como titular de la iniciativa legislativa, pueda ejercitarla. El primero es un requisito natural, y el segundo uno de ejercicio.

Es por eso que, desde el punto de vista formal o procesal, a partir de la reforma del Reglamento ocurrida en julio del 2006, las iniciativas de los congresistas no pueden presentarse sino a través de un grupo parlamentario. Si los miembros del grupo parlamentario son el mínimo reglamentario para constituirlo que es de seis integrantes, el proyecto de ley debe estar firmado por la mayoría de sus miembros (esto es, cuatro representantes). Si es mayor el número de miembros, se requiere la firma de no menos de seis de sus integrantes. En ambos supuestos el vocero del grupo parlamentario firma el proyecto de ley dejando constancia del respaldo corporativo. El Reglamento se pone en el caso de congresistas que no lograran llegar al número mínimo de representantes para formar un grupo parlamentario, y dispone que en tal circunstancia se los considere dentro del Grupo Parlamentario Especial pero únicamente para los efectos de la presentación de proyectos de ley.

Además del requisito constitucional de carácter procesal, y del requisito reglamentario sobre el rol intermediador de los grupos parlamentarios, existen requisitos reglamentarios de fondo. Uno primero estatalmente central y estructurante es la conceptualización de la iniciativa en el marco de la visión estratégica y prospectiva del país. El Reglamento del Congreso no prevé la exigencia del funcionamiento ni organización del Congreso según un plan estratégico. La experiencia exitosa de la labor de planeamiento que se desarrolló durante la presidencia de Carlos Ferrero Costa lamentablemente no se ha reeditado. El esfuerzo que lideró Ferrero Costa no ha sido suficientemente comprendido ni emulado. Es una valla por alcanzar y mantener. En el período 2001-2002 el Congreso se empeñó en preparar el plan dentro del cual quedarán priorizados los esfuerzos no sólo legislativos, sino en

general todos aquellos otros que comprometen la participación de la representación nacional en los procesos de políticas públicas de alcance nacional por períodos que trascienden la coyuntura y el cortoplacismo.

Componente de la lógica del planeamiento estratégico es la integración de las políticas legislativas en el denominado Acuerdo Nacional, que es un instrumento de carácter extraparlamentario, por cierto, pero no menos alejado de la visión del país alrededor del concepto de desarrollo social. Las iniciativas legislativas, según el Reglamento del Congreso, deben indicar el nexo o vínculo que tienen con las distintas políticas que constituyen el Acuerdo Nacional. La indicación, y la sucesiva valoración de la materia del proyecto en relación con el Acuerdo Nacional, es un criterio de priorización de la actividad legislativa. Son, reglamentariamente, prioritarios los proyectos que desarrollan políticas incluidas en el Acuerdo Nacional, frente a aquéllos que no se encuentran en esta categoría.

De manera similar es también un requisito sustantivo que es parte de la visión estratégica de las políticas legislativas del Congreso, la aprobación de la Agenda Legislativa anual y la indicación de la relación entre los proyectos que se presentan y la temática o las políticas incluidas en la Agenda que ella ordena y prioriza. Naturalmente, los arreglos institucionales como el enmarcamiento de la actividad legislativa de los grupos parlamentarios y de los congresistas individualmente comprendidos, sirven y son cualitativamente útiles cuando la adecuación a dichos arreglos se produce y realiza con convicción, responsabilidad y compromiso.

La sola y formal mención de la asociación de una propuesta legislativa a un política o temática en la Agenda Legislativa es intrascendente cuando no se alcanza a comprender que el cumplimiento fiel y honesto a la finalidad de la Agenda Legislativa es políticamente provechoso, y no se trata de un estorbo o una restricción que complica la voluntad representativa. Sólo si esta misma voluntad representativa se ejercita según una herramienta estratégica la gestión de los representantes es estatal y socialmente eficiente. No existe gestión eficiente cuando el grado, intensidad o magnitud del compromiso es débil o puramente formal.

Por la experiencia mostrada y verificada desde el período 2006 hasta la actualidad, desafortunadamente, se ha debilitado el ejercicio representativo según una dirección política y visión estratégicas, la misma que se comprueba no sólo con la omisión del cumplimiento de este requisito reglamentario, sino, lo que es más grave, con la ausencia total de la obligación de aprobar la Agenda Legislativa priorizada que debiera cumplirse cada año.

De acuerdo al Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, se ha introducido otros requisitos que es necesario señalar. Los proyectos deben contener, además una

exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el *efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional* y el *análisis de costo-beneficio de la futura norma legal*, y el *análisis de incidencia ambiental*.

La exposición de motivos constituye la presentación general del contenido del proyecto, la misma que incluye el propósito y alcances generales de la legislación propuesta. La indicación de los efectos de la vigencia de la norma en la legislación nacional consiste en la mención del sustento constitucional, así como de la legislación que modifica o deroga. El análisis costo-beneficio supone la introducción de una metodología que se basa en el concepto de que la legislación tiene efectos utilitarios para resultar beneficiosa a la sociedad, cuya explicitación es necesaria para filtrar y disminuir del espectro normativo aquella cuya ventaja colectiva no sean tal. El análisis de incidencia ambiental es una herramienta para mostrar el costo ambiental o los beneficios generales que aprobar una legislación de impacto ecológico positivo para la sociedad.

En general la exigencia de requisitos deja observar que las iniciativas tienden a usarlas con propósitos formales o retóricos. En gran parte porque se parte de una posición de base poco sólida, que consiste en asumir que es lo mismo crear una ley que crear legislación. Para aprobar legislación basta que las mayorías y el gobierno accedan a darle un número a una pieza normativa. Para que la legislación, además, merezca la calificación de ley se requiere otro tipo de premisa: no basta que las mayorías o el gobierno tengan voluntad de legislar. La ley es un medio fundamental para estructurar a la sociedad según un orden legítimo, justo y general, que se justifique en criterios tanto éticos como políticos. Para legislar basta cualquier tipo de voluntad en el ejercicio del poder. Para crear una ley se valoran dimensiones sustantivas respecto a lo que tiene carácter crítica y colectivamente estructurante. Sin cumplir este requisito la ley puede serlo porque así se conviene en llamarla y en numerarla, pero no porque le corresponde ese significado y naturaleza.

Más allá de los requisitos que prescribe el Reglamento, lo básico, desde el punto de vista material, concreto y sustantivo, en la presentación de un proyecto de ley, es que sean propuestas sustentadas. Esto es, bien pensadas, razonadas y argumentadas. Por sustento se entiende el razonamiento y consideraciones que acompañen los congresistas para explicar cómo la ley que pretenden que apruebe el Congreso, en primer lugar, es mejor a que no exista. En segundo lugar, si es mejor que exista a que no exista una ley que regule la materia o problemática que es objeto de la iniciativa, el sustento comprende la fundamentación relativa a la idoneidad y pertinencia de la norma para atender o solucionar inconvenientes de dimensión tal que ameriten una alternativa legislativa, y no otra alternativa de carácter estatal, público o privado para atender más eficientemente la problemática o la materia a legislar.

Si las iniciativas pueden atender estos requisitos argumentativos básicos ya hay gran ganancia en el sistema de producción de la ley. La ley, para serlo, debe contar con mérito efectivo para que se usen recursos estatales en su producción. La ausencia del sustento básico y elemental es una forma de dispendio no sólo financiero sino, lo que es más grave, político. Leyes sin sustento desgastan e ilegitiman el sistema representativo. Esa es la trascendencia de la función legislativa en el Estado republicano. Las leyes innecesarias niegan el orden político y, por lo tanto, debilitan la calidad del vínculo y del pacto de asociación de la comunidad.

Lo óptimo, sin embargo, más allá de lo básico, pero siempre en el ámbito de lo material, concreto y sustantivo, es no sólo que las iniciativas se razonen. La argumentación debe acompañarse, además, en la mayor utilidad y beneficios efectivos que con su vigencia la ley transforma y mejora las condiciones generales de la sociedad. Si junto con las razones que invocan y exponen los representantes como motivación y justificación de su propuesta, la aplicación y puesta en práctica de la ley es buena, y es mejor que el estado anterior al de la existencia de la ley, entonces cabe aplaudir sin mezquindad la gestión del Congreso. El éxito del régimen representativo se mide a través del esmerado y tenaz trabajo que realizan los congresistas para asegurarse que el pueblo cuenta con condiciones que le ofrecen mayor seguridad, prosperidad y confianza en sus relaciones con los demás.

La eficacia del parlamento precisa del mejor grado y calidad de información sobre la realidad que aspira a normar un proyecto. Si bien es cierto la sola condición de representante es suficiente para que pueda presentarse un proyecto de ley, no menos cierto es que para que el papel del congresista primero, y el del Congreso, en segundo lugar, alcancen su finalidad, la formulación de proposiciones legislativas necesitan y merecen un contraste mínimo con los fenómenos sociales que el derecho debe a normar. La ley no es útil ni buena por sí misma. La ley tiene condición y esencia normativa por el poder que se le reconoce para establecer la diferencia entre el orden deseado o ideal para la convivencia política, y un estado de cosas basado en el capricho, la fuerza o el mero goce de los individuos que cohabitan dentro del mismo Estado.

Los proyectos de los representantes contienen propuestas de políticas públicas de diverso alcance. Para que éstas cumplan sus efectos, éstos deben haberse previsto a doble nivel: de un lado, en el plano de la realidad, las medidas deben gozar de un nivel de aceptabilidad adecuado entre los destinatarios de la norma, tanto como de un grado de ejecutabilidad coercitiva confiable. Este sólo y sencillo análisis es de por sí bastante práctico y efectivo para determinar a un congresista a perfeccionar o corregir las bondades de una iniciativa. Su criterio puede ser confirmado mediante una más o menos detenida inspección del comportamiento social o económico, o puede ser afinado desalentando la presentación de la iniciativa.

Así como la evaluación de las tendencias e indicadores económicos o sociales, pueden orientar al representante sobre los modos en que debe afinar sus propuestas, la evaluación del marco legal en que se va a inscribir la medida es igualmente indispensable. Las cuestiones de técnica legislativa son un elemento importante para conseguir la correcta aplicación de la ley. En casos una técnica deficiente genera problemas entre quienes tienen que dotarla de un sentido no evidente por sí mismo. El conocimiento de las categorías jurídicas, las ficciones, y la construcción apropiada de presunciones legales, forman parte de la técnica jurídica cuya destreza es conveniente incorporar en el proceso de aprobación de las leyes para mejorar la calidad legislativa.

No sólo el texto de la proposición legislativa requiere un uso sistemático y unívoco de las expresiones contenidas, sino que debe asegurarse que desarrolle y asegure una propuesta enmarcada en el uso común de los conceptos por los aplicadores del derecho (jueces, burocracia, comerciantes, trabajadores, inversores, transportistas, etc.). Un dato bastante provechoso resulta ser, por ejemplo, determinar el sentido en que las leyes vigentes vienen siendo interpretadas o aplicadas por el Poder Judicial. Ignorar esta información puede separar antes que acercarse al congresista a la realidad y al pueblo que lo eligió.

Desatender al marco jurídico, la tradición e idiosincrasia jurídica, la consistencia técnica e interna de la proposición y a su efecto o impacto práctico, económico o social en los destinatarios, trae consigo un valor agregado pero de signo negativo en el régimen jurídico, ciertamente, pero más grave aún en la calidad general del nivel de convivencia en el país.

La suficiencia técnica, con mayor razón en un régimen unicameral, fortalece la calidad de nuestras leyes y añade consiguientemente respeto, lustre y prestigio al parlamento. La mejor, ordenada, razonada y pulcra preparación de sus textos no es un retraso sino una seguridad que las leyes dictadas se cumplirán con el mínimo de cuestionamiento posible, tanto desde el punto de vista constitucional como desde el punto de vista de su viabilidad socio-económica. El parlamento merece ser valorado por los esfuerzos que se realizan en este sentido día a día, y sobre los que los medios no informan ni cubren, porque más rédito causa con toda seguridad fijar la mirada en las faltas y en los déficits humanos de la gestión representativa.

No es un indicador del buen desempeño del Congreso valorar la mayor cantidad de iniciativas presentadas o aprobadas. No es índice de mejor trabajo legislativo ni de mayor responsabilidad parlamentaria. El trabajo y la responsabilidad del representante, está en saber discernir cuáles son esas pocas y bien fundadas leyes necesarias para alcanzar el bienestar general. Para definir cuáles son esas leyes

es necesario educar la sensibilidad del legislador, no menos que la del pueblo, que en ocasiones percibe inapropiadamente la función representativa según patrones erróneos de corte cuantitativo, que no dejan advertir la presentación insuficientemente meditada y analizada de proposiciones. Aún cuando el ordenamiento jurídico del Perú no exige a los representantes a acompañar sus iniciativas de un informe de factibilidad legislativa, o de impacto social, estas metodologías parecen en realidad no sólo deseables sino recomendables.

92. Materia excluida de competencia legislativa del Congreso

¿En qué materias se limita la iniciativa legislativa de un congresista? Independientemente de los datos técnicos que pueden aportar los estudios o informes previos sobre la factibilidad y efectos económicos o prácticos de una proposición, o el uso apropiado de la técnica legislativa en la elaboración y formulación de las proposiciones, existen algunos límites que no puede transgredir el representante en el ejercicio de su derecho de iniciativa.

Entre las principales restricciones que impiden al congresista hacer uso ilimitado de su capacidad legislativa, hay dos de carácter constitucional. La primera, de naturaleza presupuestaria, la segunda relacionada con la demarcación de nuestro territorio.

Las proposiciones de los congresistas no pueden crear ni aumentar gastos públicos. Es una de las interdicciones de la iniciativa legislativa del representante. Lo cual no limita la responsabilidad que corresponde al parlamento para estudiar y dictaminar el presupuesto que debe presentar el Poder Ejecutivo en el Congreso. El Congreso puede corregir el presupuesto que remite el gobierno. Puede, por ejemplo, actualizar los datos o cifras de ingresos o gastos, pero no puede crear nuevos gastos. Puede equilibrar entradas con salidas, pero no puede aumentar las deudas.

Ello significa que no tiene un margen de acción muy amplio. Sólo dentro de límites muy estrictos es que podrá compensar, por ejemplo, los ingresos con los egresos en las partidas que presenta el gobierno. La regla general es que es el gobierno el facultado para dirigir la política presupuestaria del país, y que una compensación de ingresos y gastos entre distintos pliegos supondría una intromisión o usurpación de la facultad de distribución de los recursos, y una alteración de las prioridades establecidas por el ente competente.

Una segunda interdicción de índole constitucional para la iniciativa legislativa del representante, tiene que hacer con la demarcación territorial. La Constitución señala

que es atribución del Congreso aprobar la demarcación territorial propuesta por el poder ejecutivo. La modificación de la demarcación territorial, en consecuencia, no es una atribución del parlamento. La creación de circunscripciones distritales, provinciales, o departamentales, no es una competencia parlamentaria.

Según esta prescripción constitucional, el representante no podría influir en la modificación física de las circunscripciones. Por ello no podría, por ejemplo, disponer que se alteren las medidas o límites de un distrito, su fusión con otro, o su desgajamiento en partes más pequeñas.

No resulta claro si el Congreso no puede cambiar de nombre a una circunscripción, o si no puede cambiar la sede de la capital de una provincia o distrito. En ninguno de estos dos casos se trata de un problema de demarcación propiamente dicho. Demarcar es fijar límites. Cambiar la capital de un distrito es un problema de organización, que va más allá del problema eminentemente geográfico. El cambio puede ser culturalmente trascendente y hasta controversial, en razón de los problemas de identidad y de identificación histórica y hasta territorial de las poblaciones involucradas ¿Cuál es el sentido de la limitación constitucional? ¿Comprende también, por extensión, los efectos propiamente jurisdiccionales u organizacionales de una demarcación territorial? ¿Se refiere únicamente a una cuestión de espacios o de líneas que se trazan en los laboratorios en los mapas, a partir o según criterios cuantitativos o productivos?

Una interpretación estricta importaría también la limitación a la capacidad del gobierno de decidir respecto a eventuales conflictos sociales y culturales de los pueblos. Una interpretación laxa, de modo recíproco, pudiera inversamente significar limitaciones constitucionales al parlamento como órgano de la diversidad de las identidades cuya voluntad representan los congresistas. En suma, puede equivaler e impactar en el propio régimen de gobierno y en el principio de separación de poderes que establece nuestra ley fundamental.

A través de la historia parlamentaria la práctica ha determinado que las iniciativas de los congresistas con este tipo de alcances sean admitidas y remitidas a Comisiones para su estudio. Dentro de la fase de estudio de Comisiones se consulta y concuerda con el Poder Ejecutivo la viabilidad de la iniciativa. Si el Congreso y el gobierno discrepan sobre este aspecto el disenso debe resolverse mediante las observaciones presidenciales y la reconsideración parlamentaria. Es en los espacios de evaluación de las iniciativas de demarcación territorial en las Comisiones en los que se define con permisividad, o con rigor, el sentido de esta limitación. En caso de conflicto el mismo asunto puede incluso llegar a competencia del órgano jurisdiccional de modo que la solución política sea revisada con carácter arbitral e imparcial por el Tribunal Constitucional. Si la solución política o la jurisdiccional tienen carácter

definitivo dependerá de la legitimidad que las partes involucradas reconozcan a una u otro tipo de soluciones.

Además de los pies forzados establecidos en la Constitución, el Reglamento del Congreso incluye otras limitaciones, que se derivan de la lógica y del principio de separación de poderes. Dichas limitaciones son:

- los proyectos de habilitación de facultades legislativas;
- la iniciativa en materia de aprobación de tratados;
- la declaración o prórroga del estado de sitio;
- la autorización para el ingreso de tropas extranjeras;
- la declaratoria de guerra o firma de la paz; y,
- los permisos al Presidente de la República para viajar al exterior.

Adicionalmente a las interdicciones constitucionales y reglamentarias, existen algunas otras que la práctica ha ido afirmando. Entre ellas la competencia primaria del ejecutivo sobre las pensiones de gracia.

No existe limitación legal para la presentación de iniciativas parlamentarias otorgando pensiones de gracia a ciudadanos con méritos o necesidades especiales. La práctica regular es que las pensiones de gracia son otorgadas por iniciativa del ejecutivo, previo estudio de méritos y de factibilidad presupuestaria del sector ministerial bajo cuya competencia se encuentran las actividades de la persona a cuyo mérito o favor quiere otorgarse la pensión de gracia.

Igualmente se encuentra en la categoría de iniciativas no presentables las que versan sobre materia rechazada por el Congreso dentro de la misma legislatura. La Constitución de 1979 contenía una disposición expresa que prohibía tratar un proyecto rechazado en la misma legislatura. Esta disposición obedecía a la lógica de los hechos.

Es lógico, en efecto, presumir que el voto o acuerdo del Congreso sobre la inadmisibilidad o improcedencia de un proyecto deben ser observados con seriedad. Lo contrario equivaldría a que los acuerdos son tomados sin reflexión ni conciencia sobre los efectos y alcances de una iniciativa calificada como improcedente. La prohibición comprendía tanto los proyectos no admitidos a debate, como aquéllos otros que, debatidos en el Pleno, eran rechazados.

Aún cuando la Constitución de 1993 no repitió la norma contenida en la Constitución de 1979, el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, sí la incluyó. Este documento señala, en efecto, que no puede presentarse una proposición que verse sobre idéntica materia a la que contenía un proyecto rechazado por el Congreso, hasta el siguiente período anual de sesiones.

Otra limitación notable no regulada por la Constitución, la ley, ni el Reglamento, son las materias respecto de las cuales se encuentra vigente una habilitación de facultades legislativas al gobierno o a la Comisión Permanente. Presentar iniciativas sobre una materia respecto de la cual está por legislar uno u otra importaría la voluntad de revocar las facultades delegadas.

93. El estudio y evaluación de las iniciativas presentadas

¿Qué trámite sigue un proyecto luego de presentado? Dentro de la fase constitutiva de la ley, el Congreso prevé primero la admisión de la proposición. Hasta 1992 en el Perú la admisión ha consistido en el sometimiento de la iniciativa a consideración del Pleno para que se pronuncie respecto de su pase a estudio de Comisiones. De tratarse de una iniciativa abiertamente inconstitucional o políticamente inconveniente, el Pleno podía declararla inadmisibile, improcedente, o rechazarla.

El Congreso Constituyente de 1993 ha modificado esta etapa, que en sus orígenes constituyó lo que en la tradición parlamentaria más antigua se llamó y conocía como la *primera lectura*. Si hubo un tiempo en el que las iniciativas eran debatidas por primera vez en esta etapa, el CCD prescindió por completo del debate, reduciendo la primera lectura, o primer debate sobre la admisión del proyecto, a un simple trámite en virtud del cual el representante presenta su proyecto ante la oficina de trámite documentario del Congreso y éste es remitido casi automáticamente a una o dos Comisiones por mérito del solo criterio de un vicepresidente.

Con la finalidad de acelerar y racionalizar el proceso legislativo el equipo fujimorista de congresistas que integró el CCD entre 1993 y 1995, así como la propia mayoría fujimorista del período 1995-2000, afirmó una modalidad operativa que las sucesivas mayorías parlamentarias han mantenido sin mayor conciencia crítica respecto al espíritu del modelo que ha sobrevivido desde entonces. Sustituir la deliberación y votación de admisibilidad o procedibilidad en la etapa de *primera lectura* por un mecanismo simplificado no ocurre sin a la vez causar algún efecto. El argumento principal para prescindir del debate de admisibilidad en el Pleno fue la rapidez del proceso; el objetivo fue deshacerse de etapas supuestamente innecesarias que pudieran generar mayor deliberación que la aparentemente indispensable.

Lo que no ha llegado a comprenderse luego de veinte años de esa dinámica procesal y política es que la etapa de primera lectura tenía la virtud de anticipar y de alertar a la comunidad tanto parlamentaria como, en general, a la sociedad en general, respecto de la presentación de iniciativas mediante las cuales se modificarían las

reglas de convivencia. La etapa de primera lectura es una fase en la que el tiempo es un recurso favorable a la anticipación. La primera lectura es una oportunidad para sensibilizar la opinión pública respecto a las cuestiones sobre las cuales existe el propósito de intervención de la representación nacional. Privarse del carácter preventivo afecta y pone en peligro el espacio de convivencia colectiva, pero a la vez es consecuencia del menosprecio que se instala en la representación nacional sobre el vínculo entre la comunidad y la legitimidad del mandato de los congresistas.

Es por ello que la negación de la primera lectura en el proceso legislativo es una forma de acelerar la agudización de los conflictos que sobre la materia de una iniciativa en particular pudieran existir. La eliminación de la primera lectura constituye una oportunidad de acelerar, no el proceso legislativo, sino el proceso de deterioro de la legitimidad del mandato de los legisladores. Las supuestas victorias en velocidad legislativa son también derrotas políticas en el soporte que la comunidad puede dar a los procesos y productos legislativos de los representantes políticos. Pasar por alto la posibilidad de difundir los temas y alcances de una iniciativa ignora el carácter soberano del titular del poder político que es la república a la que los legisladores representan.

Pero así como existen consecuencias innegables en la relación entre el Estado y la comunidad, no es menos real y concreta la consecuencia que la eliminación de la fase de primera lectura ocasiona en el propio cuerpo representativo de modo particular, singular y específico. Esa consecuencia es la posición desventajosa en que el procedimiento vigente pone a los propios congresistas. En tanto que en el procedimiento tradicional todos los congresistas eran alertados sobre la existencia y alcances generales de un proyecto de ley, en el proceso vigente los congresistas se enteran de la existencia de una iniciativa sólo si consultan con el espacio virtual o digital mediante el cual se informa sobre los proyectos presentados, o si son miembros de la Comisión a la que se deriva el proyecto. De no ser por la difusión en la página web, o por el acto de dación de cuenta que realiza la Comisión sobre los proyectos presentados que han sido enviados a su seno, los congresistas no pueden enterarse sobre los nuevos proyectos, ni sobre los proyectos que ingresan a qué Comisiones. Naturalmente este tipo de estilo operativo tiene como costo que se elevan los niveles de impredecibilidad porque es menor el número de actores que es privado de información sobre lo que acontece en el Congreso en materia legislativa.

Con el proceso vigente la pregunta sobre a qué Comisiones pasa un proyecto, depende de la competencia de aquéllas, y del juicio del Vicepresidente, con quien realiza la consulta la Oficialía Mayor para definir el trámite de remisión. Ya no existe voto del Pleno sobre el destino de los proyectos presentados. El Pleno ha

sido subrogado por un congresista, el Vicepresidente a quien se encarga el juicio de admisibilidad y remisión a Comisiones.

En la remisión de las proposiciones a las Comisiones competentes se aplica el criterio de especialización. En consecuencia el criterio para derivar un proyecto a una Comisión es consecuencia de la temática que históricamente suele abarcarse. No hay una línea clara entre las diversas Comisiones, por la misma razón que la realidad es consecuencia de la integración de aspectos sólo analítica o formalmente distinguidos, sin que ninguna de las supuestas especialidades excluya las que otras Comisiones pueden invocar como justificación para asumir tanta competencia como la que se reconoce a otra.

Los esfuerzos que pretenden llevarse a cabo para regular los detalles específicos de los temas y alcances puntuales en el ámbito de competencia de una Comisión son en realidad un propósito estéril de, por lo menos, opinables ventajas, que no soluciona, sino que replica y agudiza los niveles de indefinición con que se presenta la realidad. La pretensión de disminuir el margen de incertidumbre que resulta de la discrecionalidad mediante la aprobación de directivas o incluso de reformas del Reglamento es consecuencia de la escasez de miras con que generalmente los miembros de la profesión legal suelen reducir desde su deformación profesional la comprensión de la realidad en general, y de la vida política en singular.

Una vez determinada la Comisión especializada a que se asignará competencia para valorar la iniciativa, debe elaborarse el proveído o *decreto de envío*, que formaliza el acto de remisión. El decreto de envío comprende la referencia de la fecha, el número de la proposición y la designación de la Comisión a la que se efectúa la remisión. Cuando la iniciativa se envía a más de una Comisión el orden en que se indican o designan en el decreto decide la prelación asignada en el conocimiento del asunto materia de la proposición. Este orden es importante en particular en la etapa deliberativa, cuando la materia es objeto de discusión en el Orden Día del Pleno. A este efecto, en la práctica nacional, cuando hay más de una Comisión con competencia sobre la iniciativa, las Comisiones encargadas de emitir dictamen sobre un mismo proyecto de ley se clasifican en Comisión principal, que es la que figura en primer término en el decreto, y Comisiones secundarias que son las que suceden en prelación a la principal.

Así como el procedimiento usual es que las Comisiones asuman competencia como resultado de la remisión que hace el Oficial Mayor por disposición del Vicepresidente encargado de esta tarea, puede también ocurrir que una Comisión ordinaria reciba un proyecto de ley o de resolución legislativa por acuerdo del Pleno del Congreso. Esta posibilidad es consecuencia, ya sea de la dispensa de Comisión o de dictamen, o de la aprobación de una cuestión previa de vuelta

a Comisión. El envío a Comisiones es producto de la dispensa de este trámite. El reenvío resulta de la devolución que acuerda el Pleno a la etapa de acopio de información, de su procesamiento, estudio y análisis.

Así como el curso regular en el proceso legislativo es que los proyectos les sean remitidos a las Comisiones competentes, también ocurre que las Comisiones soliciten que un proyecto presentado les sea remitido a su competencia para su evaluación y estudio. Para solicitar competencia, sin embargo, el requisito es que la Comisión adopte el acuerdo en su seno, y que el pedido de avocamiento se realice por escrito. No se trata de una cuestión previa de pase o de reenvío a una Comisión que ocurre de modo oral en el Pleno durante el debate de la iniciativa en una sesión. Se trata de un pedido formulado sin que necesariamente la iniciativa esté en proceso de debate en el Pleno. Son pedidos que pueden presentarse no bien los proyectos han sido admitidos y remitidos a Comisiones, pero hasta antes que sean aprobados por el Pleno.

Una situación adicional es la que permite a las Comisiones pronunciarse sobre los proyectos que estudiaron y analizaron antes de que, luego de su aprobación, se remita al Presidente de la República para su promulgación, y ocurre que la ley aprobada es observada. A este procedimiento la Constitución lo llama “reconsideración”, y no debe confundirse con el recurso de reconsideración de los acuerdos que toma un órgano parlamentario. La primera es la reconsideración de la ley para consultar si el Congreso insiste respecto de la iniciativa aprobada a pesar de las observaciones presidenciales, si se allana a éstas, o si se formula una nueva ley tomando como insumo las observaciones y otros criterios propios del Congreso.

94. Marco y curso de acción de las Comisiones sobre los proyectos

¿Qué acciones puede tomar una Comisión respecto a los proyectos que se le envían? La acción principal de la Comisión sobre un proyecto es el dictamen que debe presentar al Pleno, para que éste lo debata y vote sobre la base de la información, datos, análisis técnicos y discusión en sesión de la Comisión.

Considerando que el dictamen es el producto principal de la Comisión, éste debe resultar de un proceso complejo que exige la organización del trabajo de forma que se cumpla con el requisito básico en todo órgano responsable de gestionar recursos que es la agregación valor público con sus actos. Ese requisito, en el caso de las Comisiones, consiste en producir dictámenes en los que se provea de información, criterios de valoración y argumentos de política pública para justificar que un proyecto sea aprobado, y que además sea aprobado con un texto

cuya fórmula debe quedar sustentada y documentada argumentativamente en el espacio considerativo del dictamen.

Lo regular en la práctica parlamentaria internacional es que las Comisiones designen a un representante o a un grupo de trabajo encargado del proceso de evaluación de cada proyecto, de forma que exista un responsable a cargo de cada iniciativa a la hora de sustentar el proyecto durante el debate del Pleno. Del mismo modo como a los congresistas se les reconoce la autonomía administrativa en la organización del Congreso, la capacidad que desarrollan para administrar corresponde que se aplique al proceso de gestión de la información y del análisis de las materias por las que se responsabilizan cuando asumen la membresía de una Comisión en representación de sus respectivos grupos parlamentarios.

En el Perú no se utiliza la alternativa de las ponencias personales ni de los grupos de trabajo. En vez de ello se asigna los proyectos al personal de asistencia en cada Comisión. Esta es la responsabilidad básica del especialista parlamentario o secretario técnico de la Comisión. Sin embargo, no es infrecuente que en casos de estudio se encomiende a personal de confianza de la Presidencia de la Comisión, reservándose al especialista parlamentario o secretario técnico el asesoramiento propiamente procesal y reglamentario de la Comisión, relevándose los de la articulación de los argumentos y sustento del dictamen.

El arreglo de encomendar el estudio de los proyectos al personal, sea del servicio parlamentario o personal de confianza, no es una práctica representativa ortodoxa, cuando el peso de esa labor asume magnitudes desproporcionadas respecto de la titularidad del congresista, porque la gestión política no está a cargo de quienes ocupan posiciones técnicas, sino de los propios congresistas que deben estudiar y analizar, ellos mismos, y no por interpósita persona, los alcances de los proyectos y sugerir cómo debe aprobar el dictamen el Pleno de la Comisión. Es el facilismo de la representación el que lleva a delegar a quienes se supone que saben más responsabilidades que el sistema democrático les confía a quienes son elegidos para decir la ley por sí mismos y no por delegación a nadie. La representación es inalienable e inendosable si lo que se quiere es cuidar y dejar a salvaguarda el bien político que es la confianza de la población en la persona en quien se confía para que los represente.

El abuso del recurso al apoyo de personal de asesoramiento devalúa la calidad política de los productos parlamentarios, desvirtúa el tipo de Estado con prácticas culturalmente reñidas con una Constitución republicana, y para hacerlo se vale de la excusa que los congresistas no son elegidos por lo que saben. Este tipo de razonamiento es la excusa pobre, desvergonzada y poco valiosa de quienes rehúsan asumir la responsabilidad plena de los actos que les corresponde, y la rehúsan

amparándose en el supuesto mejor saber de quienes los propios congresistas designan para que les presten apoyo.

Luego el apoyo se convierte en la suplantación de la representación y, por lo tanto, en la degeneración política del régimen representativo. Este riesgo supone un costo fuerte y altamente oneroso para el sistema que se deriva de la premisa que el poder emana del pueblo, y que se ejercita a través de quienes lo representan. Si los representantes delegan su representación por comodidad, por rutina, por ausencia de energía o voluntad para realizar los esfuerzos que se espera que hagan, esa debilidad e impotencia moral, y esa precariedad de carácter, no honra precisamente el encargo que la historia y el futuro esperan de quienes postulan para merecer legítimamente la confianza de la república.

Pero es importante tener presente que la suplantación es una pista de doble vía, porque no puede haber suplantación sin deseo de ser suplantado, ni sin voluntad de actuar como suplantador. La coincidencia entre el deseo activo de ser suplantado y la voluntad pasiva de actuar como si no se suplantara sino que se cumpliera con una función técnica, define la complicidad de la falta contra el régimen político representativo. El representante no tiene capacidad para delegar su poder representativo. Si lo hiciera la voluntad electoral se tuerce.

Pero a la vez quien suplanta alberga el deseo recóndito de tener el poder que el pueblo no le ha dado, y se siente cómodo disfrutando del goce de ocupar el puesto desde el que se dice la ley y se definen sus contenidos. Este tipo de falta no tiene previsión en el derecho penal, aunque la gravedad del daño que se ocasiona bien ameritaría que se tipificara e incluyera en el Código Penal. Tanto daño comete el representante que deja que lo suplanten, como quien, en complicidad con él, o lo induce o se acomoda a la delegación abusiva de la capacidad y del poder representativo de la república. En una y en otra posición se genera una dinámica perversa propia y típica de actos que, si no son de corrupción, cuando menos están al borde mismo entre la corrupción y el desdén o el falseamiento edulcorado de la realidad política.

Si bien es innegable que a los congresistas no se los elige por ser especialistas en nada, sino sólo por el número de votos que alcanzan en el proceso electoral, lo cual no asegura otra cosa que una campaña exitosa para persuadir al número de personas necesario para acumular cantidades masivas de votos, el que no sean elegidos por lo que saben, ni por lo que en efecto tienen la habilidad de poder hacer, no justifica que no quieran aprender y dar la talla del encargo por el que postularon como candidatos a un puesto representativo. Y en el otro lado de la relación aparece quien cree que por sus calificaciones técnicas debe ocupar el rol y hacer lo que el representante debía hacer y no hace por falta de preparación,

conocimiento, destrezas, habilidades o competencias. El puesto representativo no tiene carácter mercable ni es disponible para quien con buena o torcida voluntad personal toma decisiones que el sistema le reserva solamente a quien es elegido, bien o mal, para representar y para gestionar los productos estatales que procesa el órgano representativo del Estado.

Si el sistema representativo falla no es porque los asesores sean buenos o malos. Tampoco falla porque el representante participa en más o en menos sesiones descentralizadas para acercarse populistamente a un pueblo que se deslumbra por la extraordinaria proximidad al poder del Estado. Si el sistema representativo falla es porque, no obstante que los congresistas asistan físicamente a cuanta sesión se lo convoca en cualquiera de los órganos parlamentarios de los que son miembros, los titulares de la función representativa sedujeron primero a un electorado iluso a quien le pidieron y quien, también ilusamente, les dio su voto, pero una vez electos e incorporados no supieron, no pudieron o no quisieron cumplir bien su labor.

Son los representantes quienes deben asegurarse que la información que presenten al Pleno es la que se necesita para que se apruebe bien la ley. Son ellos quienes deben estudiar por sí mismos la materia sobre la que se debe legislar, y estudiar hasta que estén convencidos sobre qué es lo técnicamente recomendable. No porque así se lo haya dicho un asesor, sino porque el representante ha reflexionado personalmente sobre las implicancias de la ley propuesta. ¡Qué falso, qué sórdido y que vergonzoso es el recurso de culpar cínicamente al técnico de lo que el político no desarrolló la capacidad de hacer con suficiencia! Esa es la responsabilidad individual de los representantes, no menos que la responsabilidad de los partidos políticos que los postulan.

Por las razones señaladas cabe aseverar que en el Perú no se tiene la suficiente conciencia de los alcances de la función representativa. La labor asistida del legislador se vale del sistema de suplantación técnica de la tarea que el pueblo les confía. A ello obedece que cuando los proyectos llegan a una Comisión se los deriva a un asesor para que prepare el denominado *predictamen*. Este documento puede elaborarse según indicaciones generales del Presidente de la Comisión, pero puede no existir indicación alguna.

En cualquier caso el *predictamen* se debe elaborar observando los requisitos técnicos y las metodologías que el propio Reglamento exige para los proyectos de ley. Los *predictámenes* primero, y los *dictámenes* luego, son instrumentos procesales que, mínimamente, deben valorar y merituar el cumplimiento de los requisitos para la presentación de las iniciativas. Ha ocurrido, y sigue pasando así a título de práctica desaconsejable, que quienes tienen a su cargo la elaboración

del dictamen omiten negligentemente la tarea de examinar los proyectos, reduciéndose a copiar el sustento consignado en la exposición de motivos, independientemente de la calidad técnica o veracidad de su contenido. Es por este tipo de grave e irresponsable descuido que la opinión pública ha expresado su justificada indignación por el plagio que se constata ya no en los proyectos de ley, sino en instrumentos que debieran quedar blindados contra la improvisación, la superficialidad o la negligencia intelectual.

En realidad los niveles de exigencia material del sustento de la ley depende más del dictamen que del proyecto. El dictamen debe contar con niveles superiores de exigencia argumentativa y sustentatoria, aún cuando dichos niveles no sean constitucional ni reglamentariamente exigibles porque la norma escrita no los recoge. La función representativa se rige por pautas de comportamiento antes moral que legal. Por eso la representación es una responsabilidad política en la medida que fabrica, inventa y constituye la calidad del vínculo en la comunidad.

Según la complejidad de la materia, hay proyectos que reciben un estudio muy detallado y otros a los que se les da una atención sumaria. Entre los primeros se encuentran los proyectos de leyes generales de extensión notable, y entre los segundos los proyectos que cubren materia fácil o urgentemente legible, respecto de la cual existen consensos articulados. Entre uno y otro extremo hay gran variedad de facilidad, urgencia, extensión y especialidad en las iniciativas, tanto como niveles y calidad de datos, información y análisis.

Si el proyecto es uno de aparentemente fácil resolución se encomienda a quienes apoyan o asisten a la Comisión que preparen el borrador de dictamen, el dictamen, para ser discutido en próxima sesión. Estos dictámenes observan un formato técnico general, y la lógica del análisis observa la línea de trabajo acordado previamente por la Comisión o, en su defecto, la que propone el Presidente o el miembro en cuyo criterio éste confíe. Generalmente comprenden los casos de proyectos respecto de los cuales la Comisión ya adoptó una posición técnica o una política, o bien un criterio de trabajo.

Una buena parte de ese tipo de proyectos son aquellos en los cuales los autores de la iniciativa no consultan adecuadamente la legislación vigente, los supuestos de la iniciativa ya habían sido previstos en casos de dictámenes anteriores, o porque alguna norma de carácter legal o administrativo regula suficientemente el asunto sobre cuya legislación se propone. En otros casos, por último, se trata de iniciativas que pretenden regular materia que, por su jerarquía normativa, corresponde hacerlo al ejecutivo o a alguna instancia de gobierno subnacional con competencia igualmente normativa.

Si se trata de proyectos que requieren mayor detenimiento y consideración puede utilizarse un procedimiento más exhaustivo. En este caso las Comisiones inician el estudio consultando la iniciativa con dependencias o funcionarios públicos y consultores o expertos particulares. Sobre la base de la información que acumulan pueden también convocar al público a comunicar sus comentarios a través de audiencias públicas o por escrito.

En casos como los que resalta la Constitución en el Artículo 79, sobre proyectos de ley de naturaleza tributaria, referidos a beneficios o exoneraciones, la Comisión debe solicitar informe al Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien la opinión que emite el sector no tiene carácter vinculante para las Comisiones competentes, el dictamen debe razonar a partir de esa opinión técnica, porque en buena cuenta consiste en un adelanto de criterios que en su oportunidad podrá utilizar el Presidente de la República para observar la ley que desatienda esa opinión.

En el supuesto que todo proyecto requiere de un predictamen antes del debate en la Comisión, el orden en que las Comisiones debaten y votan sobre los proyectos que se les encarga dictaminar depende de las prioridades que se les fija según criterios constitucionales y reglamentarios. La organización de la carga de trabajo de la Comisión no puede pasar por alto la atención de prioridades que la Constitución y el Reglamento indican.

Entre esas prioridades los criterios constitucionales y reglamentarios dan preferencia a los proyectos urgentes enviados por el Poder Ejecutivo, los priorizados y relacionados a temática propia de la Agenda Legislativa y el Acuerdo Nacional, y los proyectos cuyo origen es una iniciativa ciudadana.

En el caso de los proyectos que han sido enviados por el gobierno con carácter de urgencia, las Comisiones les dan un trato preferente. Ello significa que el cronograma de trabajo de la Comisión se suspende para pasar a considerar el proyecto urgente del ejecutivo. Las consultas por hacer se efectúan con premura, se llevan a cabo incluso sesiones extraordinarias, se adoptan acuerdos pronto y se dictamina perentoriamente la materia.

Si el parlamento contara con un plan estratégico, y si hubiera Agenda Legislativa, las Comisiones deben sintonizar con esa voluntad corporativa y privilegiar también los proyectos cuya temática o contenido haya sido incluido en las prioridades de la labor anual. La Agenda Legislativa es un instrumento que atraviesa los diversos órganos y tiempos parlamentarios. No es un artefacto de corte decorativo, sino una herramienta de organización y gestión del trabajo productivo. La desidia permanente y la complicidad generalizada de mayorías y oposición es una acción políticamente imperdonable. No existe y es inaceptable la excusa de que no se

sabe qué es ni para qué sirve la Agenda Legislativa, porque esa es una cuestión de referencia obligada en todos los cursos de inducción y preparación que se organizan para disminuir algo las carencias en gestión de los congresistas electos. El olvido en estas circunstancias no tiene carácter casual ni circunstancial, sino deliberado.

Además del obligado proceso de sustentación del estudio que justifica la propuesta de texto resolutivo que se recomienda al Pleno, la Comisión debe presentar igualmente su posición respecto de cuestiones procesales, tales como la calidad del titular de la iniciativa, el reconocimiento de su propia competencia sobre la materia cuyo estudio se le encarga, la fase procesal del proyecto (si es un proyecto dispensado de Comisión, por ejemplo, no puede ser materia de dictamen por sustracción de la materia dictaminable, como tampoco cabe dictaminar un proyecto previamente rechazado en el mismo período anual de sesiones), la identidad de momentos o fases procesales como criterio de acumulación de iniciativas (no cabe acumular leyes aprobadas y pendientes de reconsideración luego de una observación presidencial, con proyectos que aún no han sido aprobados por el Pleno)

Como consecuencia de las deficiencias conceptuales sobre la naturaleza de la ley, una manifestación del concepto predominante es la idea que los problemas de la realidad son solucionados indistinta e indiferenciadamente con leyes. De ahí la histerización del discurso legislativo y la proliferación de proyectos y de leyes. El sistema legislativo peruano, en consecuencia, debe atender en el proceso legislativo las dificultades del embotellamiento de propuestas con las que se satura la capacidad y la posibilidad de estudio razonable.

La acumulación de proyectos es el recurso que se ha ideado para organizar sistemáticamente la profusión de iniciativas. Acumular proyectos es una manera de resolver los mismos problemas abordados por varias iniciativas. La masificación de propuestas se atiende con la clasificación temática según similitud o parentesco entre problemas, y se dictaminan todos los proyectos de materia integrada, similar o complementaria.

La acumulación tiene por finalidad concentrar y consolidar una pluralidad de propuestas caracterizables a través de su conexidad, similitud o relación temática. Los dictámenes que acumulan proyectos que abordan materias emparentadas o familiares, sea en razón de la materia como por el tipo de solución legislativa, consolidan lo que tiene capacidad de integrarse en una misma opción legislativa. Se ofrece así al Pleno a través del dictamen de las Comisiones especializadas con competencia sobre las proposiciones acumuladas una solución normativa diseñada con un criterio homogéneo y congruente con el tema y, adicionalmente, se abrevia el tiempo que podrá destinarse no a dictaminar mecánicamente los

proyectos de materia similar, sino a simplificar el trabajo legislativo planteando alternativas uniformes y consistentes respecto a problemas de la misma temática. El ahorro procesal es una forma de duplicar innecesariamente el tiempo y los documentos legislativos que se producen.

La acumulación de proposiciones en un mismo dictamen por una o más Comisiones competentes tiene varios tipos de efectos. Tiene efectos respecto de los autores de las proposiciones, respecto del proceso propiamente dicho, y respecto de las Comisiones competentes.

Hay efecto sobre los autores porque la suerte que corra el dictamen que acumula varias iniciativas supone el reconocimiento de idénticos resultados para los autores de cada una de ellas y, por lo tanto, ellos sumarán entre sus logros o fracasos la aprobación de las leyes vigentes en el sistema jurídico o su ausencia en el mismo. Hay efectos en relación con el proceso propiamente dicho, porque la suerte que corre el proyecto sustitutorio propuesto en el dictamen que acumula varias iniciativas incide, afecta y arrastra colectivamente la suerte de todas las iniciativas acumuladas.

Y hay efectos igualmente en las Comisiones que acumulan, porque invocar la conexidad en el dictamen implica que la fórmula resolutive en la que se consigna el proyecto sustitutorio que se propone al Pleno, plantee una alternativa integral y comprensiva respecto de las varias alternativas normativas acumuladas, y también porque si existen extremos no asumidos positivamente en la propuesta resolutive se declare en la sustentación qué se excluye y cuáles son las razones que hacen inconveniente, innecesario, improcedente o fútil la inclusión. Además también existen efectos respecto de las Comisiones porque dado que existe más de un proyecto en el dictamen que acumula, habrá de decidirse entre todas las Comisiones competentes cuál es la Comisión principal cuyo dictamen será objeto de debate y de consulta luego de la exposición de los ponentes de todos los dictámenes.

De los efectos generados por la acumulación los que mayores inconvenientes ocasionan en el proceso parlamentario es el relacionado con la determinación de la Comisión principal cuyo dictamen deba ser materia del inicio del debate y, por lo mismo, de la votación ¿Cuál es la cuestión procesal que se advierte cuando hay varias Comisiones dictaminadoras sobre un conjunto acumulado de proyectos? Primero, que puede que alguna de las Comisiones, dado que no existe un dictamen conjunto en el que se concuerden las alternativas en una misma fórmula, haya acumulado proyectos que las otras no hayan acumulado, pero que también hayan sido remitidos a alguna Comisión que aún no ha emitido dictamen sobre ese mismo proyecto. Y segundo, que como se trata de un conjunto de proyectos que han sido

derivados a Comisiones, cabe que por las distintas características o énfasis en los diversos proyectos

Dos son las fuentes destacables en la generación de inconveniencias en el proceso legislativo que se advierte con la acumulación. Primera es la heterogeneidad de criterios y la falta de regularidad y consistencia en la remisión de los proyectos a las Comisiones. Segunda es la falta de sinergia procesal que no usa el recurso apropiado en el sistema de Comisiones para que el debate en el Pleno esté limpio de articulaciones procesales innecesarias: el uso de la opción de los dictámenes conjuntos cuando los proyectos son asignados a más de una Comisión Ordinaria. A una y otra situaciones se llega, obviamente, porque la cultura representativa en el parlamento adolece de serias fallas en relación con el concepto y la naturaleza de la ley. Si no existieran tantos proyectos de ley el yerro en el proceso de derivación se minimiza, y la posibilidad de que se preparen dictámenes conjuntos entre todas las Comisiones competentes aumenta.

La acumulación, sin embargo, no es una opción procesal privativa en la etapa de estudio en Comisiones, porque es también factible que al momento de discutirse un dictamen o proyecto en el Pleno cualquier congresista pida que se incluya como proyecto dictaminado uno que no lo haya sido a iniciativa de las Comisiones dictaminadoras. Ha ocurrido, por ejemplo, que durante el debate de un proyecto en el Pleno, un congresista solicita que se lo acumule con otro que está pendiente de reconsideración de las observaciones del Poder Ejecutivo. Solicitudes de este tipo pueden no ser las más eficientes, puesto que los pedidos de los congresistas durante el debate en el Pleno no evalúan cuestiones procesales complejas que vienen con el recurso a las acumulaciones. No cabe acumular, en efecto, si el proyecto no ha sido derivado a la Comisión que sustenta el dictamen en el Pleno, ni si habiendo sido derivado a esa Comisión ocurre que ha sido también derivado a otra que aún no lo ha dictaminado. En esta última hipótesis sólo procede el pedido de acumulación planteado en el Pleno si se deja a salvo el pedido de dispensa de Comisión respecto de la o las Comisiones que aún no hubieran dictaminado esa iniciativa y, en consecuencia, retuvieran su competencia procesal sobre la misma. La exención de la obligación de presentar dictamen no se produce de manera mecánica, y por ello debe regularizarse el estado de las que tienen competencia para dictaminar.

Corolario de los pedidos de acumulación durante el debate son los pedidos inversos de desacumulación también presentados en el Pleno. Este tipo de solicitudes se presentan de modo particular, pero no exclusivamente, cuando queda entrampado el debate de un dictamen que acumula diversos proyectos, y existe disposición y consenso para aprobar algún extremo liberándolo del entrampamiento. No son casos comunes, pero sin embargo suelen presentarse y cuando ello ocurre el principal aspecto a prever es el efecto y consecuencias

que la desacumulación ocasiona en la suerte de los proyectos que se mantienen en situación de acumulación, así como la condición del proyecto desacumulado en relación con los dictámenes de las demás Comisiones en las que también apareciera acumulado.

El predictamen se elabora de acuerdo al marco de ideas precedentes y cuando se agenda en el Orden del Día de la Comisión es discutido por los miembros de la Comisión. De estas discusiones queda constancia en el acta de sesiones. Los acuerdos se toman por mayoría. El Presidente cuenta con voto dirimente, pero a diferencia de la restricción que se aplica únicamente al Presidente del Congreso cuando preside el Pleno (no cuando preside la Comisión Permanente), los presidentes de Comisiones votan dos veces, una sobre la materia, y la segunda para dirimir cuando se advierte empate en la votación.

Discutido el predictamen en el Pleno de la Comisión ésta se encuentra expedita para opinar colectivamente por unanimidad, consenso o mayoría. Los aportes, modificaciones, adiciones y correcciones se incorporan de conformidad con el sentido y voluntad colectiva a la que se arriba, y se adecuan los argumentos y sustentación de acuerdo a los planteamientos generados durante el debate. Esta es la labor del personal que asesora o asiste a la Comisión. Es este personal el que prepara el o los dictámenes según el acuerdo e instrucciones de la Comisión, para la revisión de su texto, la posterior firma de sus miembros y la consecutiva presentación en la oficina de trámite documentario.

En el proceso de discusión de una iniciativa y de su predictamen se abre el trámite a la presentación de alternativas modificatorias o sustitutorias del texto sometido a consideración de la Comisión. A diferencia de lo que ocurre en latitudes en las que se ha creado un procedimiento formal para el tratamiento de las modificaciones, en el Congreso peruano se cuenta con una alternativa flexible que evita las rigideces del formalismo procesal.

La ventaja del tratamiento de las modificaciones en el debate en las Comisiones consiste en que centra el debate sobre una propuesta central, como lo es el predictamen, o versión preliminar de dictamen, respecto de la cual se plantean o proponen correcciones, añadidos, supresiones o sustituciones de redacción en la propuesta sometida a debate. No obstante que durante el período 2003-2004 el Congreso aprobó un tratamiento específico para las modificaciones calcando en líneas generales un arreglo que sirve en España o en Italia, dicha modificación fue prontamente derogada por constituir una alteración innecesaria cuyo uso sería más una causa de innecesarias complicaciones procesales. Desafortunadamente el llamado *procedimiento de enmiendas* constituye una alternativa técnicamente inconveniente e improductiva, principalmente por las rigideces que su formalización genera para discutir materia legislativa.

Cuando las agrupaciones parlamentarias toman posición sobre una iniciativa durante el estudio en Comisiones, el óptimo en la organización del debate es producir un debate integral o de totalidad del predictamen, a lo que luego sigue el examen detallado sobre las partes del predictamen o del texto resolutivo. El llamado procedimiento de enmiendas genera un falso e innecesario debate sobre un conjunto o grupo de modificaciones cuya lógica distrae el objetivo central que consiste en debatir sobre una propuesta integral. Si bien lo óptimo fuera que esa propuesta integral sea la presentada por un congresista Ponente, antes que la que el Presidente de la Comisión le solicita a personal que colabora en el proceso, más allá de quién presenta el predictamen lo decisivo es que es haya una propuesta base para organizar el debate. Las *propuestas de enmienda* articulan materia adicional de debate que distrae ineficientemente la dinámica del proceso colectivo de toma de decisión.

En suma, el enriquecimiento del debate es consecuencia de la pertinencia de las modificaciones que se presentan durante el estudio del predictamen. No de la dispersión de oportunidades para producir un resultado colectivo. Es la práctica que demuestra que el trámite de las modificaciones en el seno de una Comisión es suficientemente económico, y permite anticipar que la importación de prácticas, procesos o normas propias de otros países no tiene por qué resultar un mejor arreglo organizacional ni deliberativo que el que nuestra historia prueba que basta para cumplir con la finalidad del proceso legislativo.

Entre las posibilidades de la Comisión una es que el dictamen sobre el proyecto sea uno en contra. Las iniciativas con dictamen en contra no pasan al Pleno. Quedan en el archivo de la Comisión y se comunica el hecho a Oficialía Mayor. Es por este medio que los autores se enteran que sus iniciativas no han contado con la aprobación de la Comisión y que, por consiguiente, no llegarán al Pleno. El autor de la iniciativa que, enterado del reporte negativo, discrepa de la posición de la Comisión puede solicitar una explicación al Presidente de la Comisión. En caso que insistiera en su criterio puede solicitar como un último recurso la dispensa de dictamen del proyecto, solicitud que, a la luz de las tendencias generales observadas en la práctica, tiene más posibilidades de ser rechazada que aprobada por la Junta de Portavoces o por el Pleno. En sentido estricto, el propósito de la dispensa de dictamen es prescindir de éste cuando la materia es de fácil o urgente resolución. Su fin no es dejar sin efecto o revocar un acuerdo de Comisión cuando ésta ya consideró la materia y, discrepando de sus extremos, cumplió con emitir su dictamen en contra. No quiere decir que esta última opción no se utilice, pero no coincide con la finalidad natural ni con los objetivos institucionales de las dispensas de dictamen de Comisión.

Para que el dictamen pueda ser considerado por el Pleno es indispensable que éste haya sido firmado por la mayoría de sus miembros. Los reglamentos parlamentarios

del Perú son todos uniformes en esto. O existe, por lo menos, un dictamen en mayoría, o la única manera de que el Pleno conozca y debata el proyecto es mediante la dispensa del dictamen. Lo regular es que el Consejo Directivo sólo agende en el Orden del Día los dictámenes cuando todas las Comisiones competentes sobre los proyectos dictaminados han alcanzado a aprobarlos y cuentan con mayoría de firmas.

Es por esta razón que si el proyecto ha sido remitido a más de una Comisión, es indispensable que ambas, o todas si son más de dos, hayan emitido, conjunta o consecutivamente, un dictamen en mayoría. Si sólo una de ellas emite dictamen y la otra se retrasa, es posible formular un pedido de dispensa de dictamen de la Comisión faltante.

Los miembros de la Comisión siempre retienen el derecho a retirar sus firmas del dictamen. El retiro de firma no constituye mayor problema cuando éste se produce antes de llegar al Pleno. Si retira su firma antes de iniciarse el debate, el proyecto permanece en el Orden del Día si dicho retiro no pone el dictamen en minoría. Igualmente, si la retira luego de comenzar la discusión y no disminuyen las firmas hasta dejar el dictamen sin mayoría, el proyecto permanece en el mismo estado. Si el retiro de firma deja el dictamen sin mayoría el proyecto vuelve a Comisión. Sólo puede volver a consideración del Pleno de inmediato si se aprueba a la dispensa de dictamen y la dispensa de acta.

95. El plazo para dictaminar

¿Deben las comisiones dictaminar dentro de un plazo fijo? Sí, las Comisiones tienen un plazo reglamentario para emitir sus dictámenes.

El plazo con el que han contado las Comisiones para dictaminar, no ha sido uniforme en la historia del parlamento peruano. En sus orígenes las Cámaras Legislativas no fijaban un plazo para esta etapa del procedimiento legislativo. El primer límite de tiempo que se les impone es resultado de una propuesta que se presenta en 1865 y que no es aprobada sino hasta 1876, que decía que los asuntos que, después de ocho días de estar a disposición de las respectivas Comisiones no fueran despachados, pasaban, sin dictamen pero con el acuerdo previo de la Cámara correspondiente, al Orden del Día.

Esta norma se mantiene con idéntico contenido en el Reglamento del Senado de 1946, y sólo cambia con el Reglamento del propio Senado de 1980, que amplía el plazo hasta los 15 días, exigiendo siempre el acuerdo previo del Pleno para dispensar el trámite de comisión antes de su pase al orden del día.

Con el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 se produce un cambio considerable, al que luego se sumará parcialmente el Reglamento del Senado de 1988. El Reglamento de la Cámara de Diputados ampliaba el término para dictaminar hasta los 60 días, por un lado, y por otro, disponía que el solo pedido del autor determinaba que la iniciativa pase al Orden del Día. Se prescindía así del acuerdo de la cámara para dispensar de Comisiones el estudio de un proyecto.

El Senado adoptó un temperamento más conservador. Pasó de los 15 días que fijaba su Reglamento de 1980, a los 30 días, y omitía precisar si se requería o no pedido del autor, o si el pase al Pleno operaba automáticamente.

Durante el funcionamiento del Congreso Constituyente de 1993 la regla fue que las comisiones debían dictaminar los proyectos en 30 días. Pasado dicho término podían pasar a consideración del Pleno previa dispensa de dictamen, la cual requería el acuerdo del Pleno con mayoría simple.

Para que el parlamento peruano haya reaccionado cambiando los plazos de estudio de sus comisiones, tuvo que haberse experimentado algunos cambios en la realidad parlamentaria. En primer lugar, la mayor oferta legislativa, consecuencia del creciente grado de democratización y conciencia política que adquiriría la comunidad; en segundo lugar, el mayor acopio de información disponible, consecuencia del progresivo desarrollo de la ciencia y la tecnología contemporáneas; y en tercer lugar, el distinto tipo y calidad de relaciones del parlamento y el gobierno, en un contexto en el que el gobierno adquiriría mayor presencia y poder político.

Los plazos más extensos revelan que los congresistas han presentado mayor cantidad de iniciativas que las Comisiones no podían satisfacer dentro de los plazos tradicionales; revelan que estas iniciativas también eran mucho más complicadas y especializadas, cosa que demandaba mayor detenimiento y consideración de la Comisión para ponerse al día, consultar, y fijar una política general; y revela también que el Congreso sufría los efectos de una insuficiente preparación para organizarse, para competir *vis-à-vis de* el ejecutivo, y para acoger la demanda insatisfecha de la cada vez más consciente población que quería participar de los procesos políticos. Estos fenómenos llevaban a los representantes a imaginar alternativas para procesar la mayor cantidad de demanda con que se saturaba el sistema parlamentario. La alternativa que se creyó adecuada para contemporizar las exigencias adicionales fue ampliar los plazos o pasar las iniciativas, sin estudio ni dictamen, al Orden del Día.

Naturalmente, el mecanismo diseñado no ha resuelto el problema del procesamiento oportuno y confiable de la demanda legislativa. Los proyectos en el Orden del Día quedan embalsados hasta el final de la legislatura o del período parlamentario, y de ahí pasan finalmente al archivo del Congreso. El archivo congela la demanda

y el Congreso quedó sin resolver finalmente el problema que las iniciativas pretendían sortear. De este modo el imaginario legislativo se conserva en estado de momificación, como monumento a lo que se creyó que necesitó el Perú, y de lo que los representantes supusieron que resolvería sus problemas.

Para que el parlamento gestione mejor la demanda social parece más adecuado que esta se filtre, de manera que queden claras algunas categorías de competencias legislativas. La desconcentración y descentralización de los procesos normativos estatales, a la vez que la desconcentración y descentralización de los procesos de toma de decisiones en materia de todas las principales políticas públicas (desde la económica o monetaria, pasando por la de seguridad y defensa, hasta la ambiental o de género), debe ser reformulada. De esta forma, el Congreso sólo sería reconocido como el responsable de la gestión de algunas áreas y niveles legislativos y se sinceraría el papel que deben cumplir los representantes ante sus electores y circunscripciones.

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, mantuvo el mismo criterio que el CCD, y estableció que las Comisiones tienen un máximo de 30 días útiles para expedir su dictamen. Este mismo Reglamento prescribía en el texto original del primer párrafo del Artículo 78, siguiendo literalmente el precepto contenido en el documento constitucional, que no se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, *salvo que lo dispense la mitad más uno del número de lo representantes presentes en el Congreso, previa fundamentación por escrito del congresista o los congresistas que soliciten la dispensa*. Posteriormente, la reforma de octubre del 2001 se reemplaza el procedimiento indicando que la dispensa podía solicitarse ante la Junta de Portavoces, y que ésta podía resolver el pedido con el voto que represente al equivalente de *tres quintos* de los miembros del Congreso.

Lo que aparentemente significaría que la reforma de octubre del 2001 endurece con el texto, sin embargo, tiene una aplicación contraria. Al amparo de la premisa elemental del régimen representativo que afirma la preeminencia del Pleno como autoridad parlamentaria por excelencia, suele optarse por la vía alterna y en vez de tramitar la dispensa de dictamen, o de Comisiones, ante la Junta de Portavoces, la tendencia, en particular a partir del período 2006-2011, es solicitar las dispensas directamente ante la Asamblea en el Pleno. Sin embargo, habida cuenta que pocos saben, recuerdan, o les interesa saber o recordar, que el Artículo 78, antes incluso de la creación de la Junta de Portavoces, permitía efectivamente las dispensas otorgadas por el Pleno, pero exigía la mayoría absoluta de los presentes en la Sala. De ahí que actualmente, cuando se consulta la dispensa de dictamen o de Comisiones en el Pleno, se recurre a la regla general que exige sólo la mayoría simple de los presentes, tasa obviamente mucho más baja que la mayoría absoluta de presentes que requería la versión original del Artículo 78 (que, obviamente, ya no rige), y ciertamente bastante más baja que los tres quintos exigidos en Junta de Portavoces.

La referencia anterior permite plantear la necesaria revaloración de la historia del parlamento nacional. Es no otra cosa que el olvido, el descuido, la indiferencia, la inexperiencia y la insuficiente continuidad en el mandato de los representantes, lo que causa que los cambios en los procesos parlamentarios se desuna y desarticule de los sentidos originales detrás del proyecto constitucional. Si bien es cierto cada período es dueño de los procesos que opta por observar, siempre que se mantenga lealtad a los principios constitucionales, no es menos cierto que la desatención o la minimización de los propósitos y conceptos originales no dejan de afectar la calidad de la cultura constitucional.

Repárese y recuérdese que el Reglamento del Congreso fue en efecto aprobado por el mismo cuerpo de representantes que diseñó, que debatió y que aprobó la Constitución de 1993 en cuyo texto se prevé la condición del dictamen como requisito para aprobar la ley. De ahí que se estableciera el requisito de mayoría absoluta de los presentes para que proceda la dispensa de los dictámenes, o del envío a Comisiones. El legislador de octubre del 2001 pretendió por eso, en fidelidad al mismo espíritu constitucional, generar la opción de la dispensa por la Junta de Portavoces, pero bajo la condición de que los voceros procuraran los tres quintos de los votos del Pleno que ellos representaban.

El logro que significó en el 2001 ganar un espacio de tiempo en el Pleno, que se compensaba con la atribución que se le reconoce a la Junta de Portavoces, como instancia más ágil y eficaz para la articulación de consensos entre los grupos parlamentarios, ese logro no puede luego favorecer situaciones de desequilibrio en el sistema constitucionalmente preceptuado. Lamentablemente la inaplicación de esta reforma, en nombre de la mejor y más amplia competencia del Pleno de la Asamblea para resolver cualesquiera cuestiones que incumben a las tareas, procesos o productos parlamentarios, no debe conducir a prácticas desintegradas de la perspectiva total de la Constitución.

El desarrollo actual configura una situación de mutación en el espíritu y voluntad constitucional, en la medida que se ha arribado a una aplicación no conforme con lo deseado originalmente por el constituyente, que no otra cosa parece ser un resultado que se obtiene de modo comparativamente más fácil que el previsto, generando de esta manera la disminución de la calidad de la legislación aprobada. La apelación al carácter representativamente superior de la Asamblea, sobre el de la Junta de Portavoces, no es incorrecta, pero no es una opción legítima ni leal a la finalidad constitucional que el voto sobre la dispensa sea el mínimo para aprobarla.

La mayoría simple del Pleno es una fórmula que no asegura la certeza de que autorizar la dispensa será mejor que rechazarla. El menor número puede conseguir una dispensa sin contar con la legitimidad de un número más exigente. En particular

porque, no debe olvidarse, se trata de una regla constitucional que toda ley haya sido previamente estudiada en Comisiones, y que éstas hayan emitido y aprobado el dictamen con sus planteamientos y análisis. Como se ve, la práctica lejos de endurecer la regla la aligera y la ablanda a niveles tales que la cláusula constitucional tiene cada vez menor significación para estructurar y organizar los procesos y productos legislativos de la representación nacional.

Con alguna insistencia se ha considerado que la cantidad de votos para alcanzar la dispensa de dictamen de una iniciativa debe ser especialmente calificada. Esto quiere decir que, con el fin de asegurar que el número de proyectos que llegue al Pleno sin estudio previo ni trabajo de consenso entre los grupos, debe dificultarse su dispensa. A mayor facilidad en el trámite de dispensa, se colige mayor improvisación en la labor plural y técnica a cargo del parlamento.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987, por ejemplo, prescribía que para dispensar de dictamen un proyecto se requería el acuerdo del plenario, con el voto de los dos tercios de los Diputados presentes en primera hora. Este mismo Reglamento preveía, adicionalmente, que toda iniciativa no dictaminada dentro del plazo de 60 días con que contaba cada Comisión para dictaminar, pasaba, sin dictamen, al Orden del Día, a pedido de su autor. Para la Cámara de Diputados sólo había dos tipos de proyectos que no admitían dispensa de dictamen, los proyectos de reforma del Reglamento, y los proyectos de concesión de pensiones de gracia (los primeros porque así lo disponía el propio Reglamento, los segundos porque así lo manda la Ley del 9 de setiembre de 1897).

Los Reglamentos del Senado de 1946, de 1981 y de 1988 eran aún más estrictos, porque requerían *la mitad más uno de los votos del número total legal de Senadores*, además de exigir obligatoria e indispensablemente dictamen para un número preciso de proyectos de ley. Entre estos últimos no podían ser dispensados de dictamen los proyectos relativos a:

- * reformas constitucionales;
- * defensa nacional;
- * empréstitos;
- * pago de la deuda externa;
- * creación, modificación o supresión de impuestos;
- * aprobación de contratos que afectan la economía nacional;
- * tratados internacionales;
- * concesión de pensiones;
- * donaciones o condonaciones de deudas;
- * el nombramiento del Contralor General;

- * la ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva, y la designación de los miembros del directorio que correspondía designar al Senado;
- * la ratificación del Superintendente de Banca y Seguros;
- * la ratificación del nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios;
- * la ratificación de los magistrados de la Corte Suprema; y,
- * la ratificación de los generales y almirantes de las fuerzas armadas, y los grados equivalentes de la policía nacional.

El Reglamento del Congreso de junio de 1995 ya había flexibilizado de tal manera la dispensa de los dictámenes que ocasionó, consecuentemente, un debilitamiento de la posición institucional y organizacional de las Comisiones como órganos del parlamento. La mitad más uno de los presentes en el Pleno es en realidad una cantidad bastante reducida de representantes, que no aseguran suficiente pluralidad en una determinación institucional.

En esta misma línea de debilitamiento de las Comisiones, este Reglamento señalaba además, en su texto original, que las Comisiones Ordinarias eran un total de 15, con lo cual se establecía una pauta tradicional en el Congreso. Esto es, establecer un número relativamente alto de Comisiones Ordinarias en función de los 120 congresistas, y que su conformación varía anualmente. Sin embargo, lo que empezó como un exceso ha llegado a límites del desbordamiento, porque de las 15 Comisiones originales, este número ha llegado hasta a 28 en alguna ocasión, y el período 2011-2012, con un Congreso de 130 representantes, 24 Comisiones sigue siendo una cantidad demasiado alta que genera un proceso de agregación de ineficiencias organizacionales, a la vez que el progresivo deterioro en la dirección del proceso legislativo en razón a la débil representatividad que aseguran quienes son miembros de las Comisiones en representación de los grupos parlamentarios a los que pertenecen.

Quedan sin corregir dos problemas antiguos en el régimen de Comisiones del parlamento peruano: (1) que los comisionados de cada uno de los grupos parlamentarios no son suficientemente representativos de sus propios grupos (aspecto que podría mejorar si el número óptimo de Comisiones no pasara de 5 o 6, y conservadoramente el doble y no más de estos números); y (2) que la conformación y dirección de las Comisiones no tiene suficiente estabilidad (lo cual puede superarse estableciendo una duración análoga al íntegro del período constitucional, en base a la especialización de sus miembros).

96. Oportunidad y extensión del debate

¿Cuánto tiempo puede usarse para debatir un proyecto de ley? El régimen de las intervenciones para los proyectos de ley, depende del tipo de debate que se produzca en el Pleno. Hay reglas distintas según que se trate de un debate de carácter legislativo, si se trata del debate sobre la investidura, la interpelación o la censura del gabinete, o si el tema es de carácter presupuestario.

En lo que toca al los debates legislativos, se constata que en la historia de nuestro parlamento se destacan a simple vista tres períodos. Uno en el que la libertad de debate era muy amplia y se favorecía la máxima exhibición de recursos oratorios y el más amplio y detallado desarrollo de los puntos de vista del congresista. Otro en el que el debate aparece incipientemente delimitado mediante una extensión general más o menos generosa. Y un último en el que el debate es sustancialmente racionalizado y constreñido a su mínima y más económica expresión, en grado tal que resulta tan ineficiente como arreglo institucional como lo fue la época del debate amplio y pródigo sobre los detalles de cada tema legislativo.

El primer período lo encontramos desde el inicio de nuestra vida parlamentaria hasta el año 1931 aproximadamente, cuando el venerable Reglamento de 1853 sufre una adición. Hasta 1931 no existía regla para la intervención de los congresistas. Cada uno podía hacer uso de la cantidad de tiempo que estimara necesaria para desarrollar su punto de vista. El presupuesto de este régimen era el sentido común y el criterio de los representantes, así como su personal percepción de la tolerancia ajena.

El segundo período se inicia en 1931 e incluye dos etapas. La primera que comprende aproximadamente desde diciembre de ese año hasta alrededor de setiembre de 1980. El inicio de esta primera etapa lo marca la disposición del Reglamento del Congreso Constituyente de 1931, que es repetido por el acuerdo en la Cámara de Diputados del 19 de diciembre de 1939. Durante esta primera etapa el tiempo máximo fijado para las intervenciones era de 45 minutos, además de un plazo adicional de 20 minutos para las rectificaciones o aclaraciones.

En la segunda etapa de este período, el acuerdo de la Cámara de Diputados de setiembre de 1980 reduce el tiempo a razón de 30 minutos para las intervenciones en el orden del día, y a 15 para primera hora (despacho). Este mismo acuerdo faculta a la Cámara la posibilidad de prorrogar estos términos hasta por 15 minutos más. Como en la etapa anterior de este período, el Congreso se esfuerza por ajustar el uso de la palabra a la mayor cantidad de asuntos pendientes de la consideración del parlamento. Como se ve, coincide este período con el del mayor crecimiento generalizado del aparato estatal en todo el mundo occidental.

La última etapa es la que inicia la racionalización del tiempo de manera más aguda. En el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 se señala que el tiempo que cada representante disponía para sus intervenciones era de 10 minutos (sólo los Presidentes de Comisión contaban con 30 minutos). En el Congreso Constituyente de 1993 el tiempo se reduce aún más, estableciéndose que no debe ser superior a los 5 minutos. La finalidad detrás de esta racionalización del tiempo es conseguir un proceso de toma de decisiones menos individualizado a la vez que más consensuado entre los distintos grupos, y más conversado al interior de éstos. Se aspira a desplazar el debate, de este modo, al interior de los grupos y de las Comisiones.

En la actualidad la tendencia es a distribuir proporcionalmente la cantidad de tiempo programado para el debate de una materia, entre los grupos parlamentarios, atendiendo a la mayor o menor presencia que éstos tengan en el Congreso. Según ésta, cada grupo es libre de asignar todo su tiempo para que lo use uno solo de sus voceros, o varios de ellos. La decisión respecto a los temas a debatir y la programación del tiempo total de sesión y del debate por cada tema, corresponde al Consejo Directivo. En esta instancia es en la que los voceros resuelven cuántos temas se fijan para cada sesión, cuánto tiempo se debatirá cada tema y, en consecuencia, dentro del tiempo asignado por tema qué tiempo corresponde usar proporcionalmente a cada uno de los grupos parlamentarios. La racionalización del tiempo de debate se acuerda con criterio multipartidario, y con el consenso de los grupos representados en el Consejo Directivo.

Cada proyecto admite acuerdos diferentes de los grupos en el Consejo Directivo. Puede determinarse, por ejemplo, desde que un proyecto no sea debatido en absoluto, pasando directamente al voto, o que uno o más grupos decidan no intervenir por no tener interés en el tema, hasta que a uno de los grupos minoritarios con menor cantidad de escaños en el Congreso se le reconozca mayor proporción relativa de tiempo que a otro con mayor presencia. Todos estos aspectos son materia del acuerdo y del entendimiento que se deben y obsequian unos grupos frente a otros, en un clima de tolerancia y recíproca consideración.

Mínimamente, sin embargo, el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, prescribe que el Presidente de la Comisión o el congresista al que la Comisión se lo delegue, sustenta el dictamen o informe recaído sobre la proposición sometida a su consideración por no más de diez minutos. Si hay dictamen en minoría, lo sustenta uno de los firmantes por el mismo tiempo.

El Reglamento de junio de 1995 dispone igualmente, que el autor de la proposición puede hacer uso de la palabra por no más de 5 minutos y el resto de los Congresistas que deseen intervenir lo hacen de acuerdo con el sistema acordado por el Consejo Directivo. En los debates generales de proposiciones de ley sólo pueden intervenir

los voceros designados por los grupos parlamentarios, por espacio no mayor a diez minutos cada uno, además del Presidente o delegado de la Comisión o de los firmantes del dictamen en minoría.

El desarrollo de la capacidad de debate en el Pleno refleja el decrecimiento de la cantidad de tiempo asignable y disponible por materia y por orador. Del concepto de orador del siglo XIX, que se distinguía por realizar intervenciones de largo aliento, con referencias recurrentes a la literatura de la cuestión en debate, el representante de inicios del siglo XXI prácticamente no cuenta con mucho espacio sino para expresar su acuerdo o disconformidad con la propuesta debatida, o para formular alguna alternativa casi taquilámicamente. El criterio de distribución del tiempo ha pasado de la generosidad para el libre desarrollo del pensamiento y la expresividad de quien interviene, a la distribución del tiempo de debate y de intervenciones según la cantidad fija de tiempo de una sesión. De ahí que si en el período anterior a 1992 no había modo de conocer de antemano a qué hora concluía una sesión, en la experiencia presente es posible prever la hora de inicio y de conclusión de una sesión de antemano.

La comparación de uno y otro concepto deliberativo y de organización del tiempo permite contrastar el distinto valor que se da en uno y otro momento históricos al congresista, al discurso, al pensamiento y a la capacidad expresiva de quienes intervienen para abordar la diversidad de problemas nacionales por cuenta e interés de la sociedad a la que representan. Del individualismo con que se concebía el mandato representativo a los actuales modos de organización que minimizan la participación personal del congresista en los debates es notable una brecha interplanetaria.

Si aún vivieran, quienes conocieron los estilos de debate del siglo XIX y gran parte del siglo XX, no concebirían que el arreglo actual sea afín a la institución parlamentaria. El parlamento del siglo XXI no es más el epicentro del debate político alrededor del cual gira centrípetamente la sociedad. El parlamento del siglo XXI es por el contrario una caja de resonancia del debate que potencian, priorizan y agendan los medios de comunicación. El parlamento peruano del siglo XXI es telecráticamente digitado, dependiente y heterónimo. A niveles tales que en las sesiones del Pleno se hace sólo poco más que sentar sucinta y brevemente si los grupos están a favor o en contra y a registrar el voto respectivo. La capacidad de fundamentar el por qué de las posiciones ocupa un plano comparativamente secundario.

Los logros alcanzados a raíz de los procesos de racionalización del tiempo de debate parlamentario tienen un costo intangiblemente alto, y los beneficios, que son ciertamente ostensibles, no parecen justificar que en nombre de la eficiencia

se reduzca tanto, o se elimine, el potencial y la capacidad argumentativa de la democracia. No es que el debate sea bueno en sí mismo, porque el debate y la acción deben marchar de la mano. Pero la acción y la capacidad decisoria requieren el empleo efectivo de la comunicación de los motivos y de las razones en virtud de las cuales se emprende un curso determinado. Sin comunicación suficiente se reducen las posibilidades de legitimación de la decisión. Obviamente en un régimen representativo la minimización de la comunicación ocasiona potencialmente graves riesgos en la legitimidad de la gestión representativa. En nombre de la eficiencia no cabe sacrificar los niveles elementales de argumentación y de comunicación, que son, en último término, la base de la legitimación y del consenso en el régimen político.

97. La materia en debate

¿Qué se debate cuando llega la iniciativa a consideración del Pleno? Para que la proposición sea considerada por el Pleno, ésta debe haber sido programada por el Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el órgano encargado de fijar la Agenda y el Orden del Día de cada sesión del Pleno. Para que una y otra queden definidos las decisiones del Consejo Directivo se adoptan con el voto de la mayoría simple de los miembros de este órgano presentes en la sesión, asumiendo que se cuenta con el quórum necesario para la validez de la sesión (esto es, la mitad más uno del número legal de sus miembros).

Al decidir qué temas integran la Agenda de una sesión, el Consejo Directivo puede determinar, conforme al inciso c) del Artículo 55 del Reglamento, si habrá o no debate general de las proposiciones de ley, precisar el tiempo máximo de debate, la modalidad del uso de la palabra y la modalidad del debate. Esta decisión obliga al Presidente a poner el tema al debate a totalidad, por títulos, capítulos, secciones o artículo por artículo. La práctica regular es que sólo en casos extraordinarios se acuerda otro tipo de debate que no sea el de totalidad, y en ese caso el acuerdo del Consejo Directivo se limita a distribuir los máximos de tiempo por cada proyecto, para lo cual la asignación proporcional de tiempo por grupo se decide de acuerdo al mayor o menor número de integrantes de cada uno. La programación del Orden del Día, y su ejecución durante la sesión, es coordinada y previamente conocida por el Presidente de la Comisión.

La regla general en el debate de los proyectos, en la tradición parlamentaria peruana hasta 1992, ha sido que el Presidente pone en consideración del Pleno el proyecto original. Si el autor de la iniciativa no retiraba su iniciativa, ni hacía suyas las conclusiones o eventual proyecto sustitutorio presentado por la comisión, el Presidente ponía al debate y voto la iniciativa original.

La práctica común era que no hubiese reclamo alguno de los congresistas cuando luego de la intervención del autor, el Presidente ponía al voto la iniciativa. Por esta razón en algunos pocos casos el descuido sorprendió al Pleno, el que desprevenido ha aprobado proyectos no recomendados por las Comisiones.

El CCD varió la tendencia uniforme, y también la tradición del Congreso, al determinar que el debate se inicia con el proyecto cuya aprobación recomienda la comisión dictaminadora. De esta manera se suprime el paso procesal tradicional que partía de la premisa que correspondía al titular del proyecto la determinación del curso del debate. La variación que imprime el CCD se mantiene luego a partir de 1995, y en lo sucesivo, hasta la fecha, el Congreso ya no más pone en debate el proyecto original. Se suprime este paso procesal y se inicia el debate, no a partir del proyecto, sino del dictamen.

El dictamen es sustentado por el Presidente. En su ausencia o imposibilidad por el Vicepresidente. Si no están o no pueden hacerlo los anteriores la sustentación le corresponde al Secretario de la Comisión. En el supuesto extraordinario que ninguno de los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión se encontrara en la Sala, o no pudiera sustentar, cabe que la Comisión encargue la sustentación a un miembro diferente. Sin embargo, conforme al inciso b) del Artículo 55 del Reglamento, la delegación de la sustentación a un miembro distinto resulta del acuerdo de los integrantes de ésta.

Si el proyecto fue remitido a más de una Comisión y éstas tienen dictámenes divergentes entre sí, sea porque una recomienda la aprobación de la iniciativa original en tanto que la otra presenta un proyecto sustitutorio, porque una recomienda un proyecto sustitutorio y la segunda otro, se pone en debate las conclusiones del dictamen de la Comisión principal, esto es, el dictamen de la Comisión cuya designación apareció en primer lugar en el decreto de remisión o envío para estudio que suscribe el Oficial Mayor por delegación del Vicepresidente encargado de definir a qué Comisiones se remite cada proyecto de ley.

Regla análoga se presenta cuando, como natural resultado de que los miembros de la Comisión no alcancen consenso ni coincidan sobre el concepto o alcances de un dictamen sobre un proyecto, se cuente con un dictamen en mayoría y uno o varios más en minoría. En este caso se debate y vota primero el dictamen en mayoría. Sólo si éste fuera rechazado se pone en debate y al voto el dictamen o los dictámenes en minoría, en orden de su suscripción.

Una cuestión adicional sobre el asunto o la materia de debate es la cuestión del trámite de esos proyectos de ley que han sido acumulados dentro de un dictamen. Como la acumulación puede producirse tanto antes como después

de la presentación del dictamen en el Pleno, es necesario determinar cuál es el dictamen con el que se inicia el debate, como consecuencia de que respecto de distintos proyectos de ley hayan sido dictaminados por Comisiones en las que concurre la condición de Comisión principal en varias y distintas Comisiones.

Para definir cuál es la Comisión principal cuyo dictamen preceda en el debate el criterio más usado en casos de concurrencia suele ser la antigüedad del proyecto, de modo que en caso de identidad de alternativas para empezar el debate se opta por iniciarlo con el dictamen de la Comisión principal que acumula el proyecto más antiguo. La consecuencia de este tipo de medida es que el criterio de especialidad respecto de la materia a debatir asume un segundo o secundario lugar en relación con el de la antigüedad del proyecto. Esta solución puede no ser la más eficiente desde el punto de vista del objeto central del debate, pero es una forma de dar una solución práctica y evitar la discusión respecto a la superposición de competencias sobre proyectos acumulados que, en principio, cubren la misma materia o problemática.

98. Facultades del Presidente, miembros de comisión y otros congresistas en los debates

¿Qué derechos tienen el Presidente y los miembros de Comisión en los debates de sus dictámenes? La diferencia de tratamiento entre los miembros de una Comisión dictaminadora y los demás representantes es por la mayor cantidad de tiempo y mayor número de veces que pueden intervenir los miembros de la Comisión.

Si bien el Reglamento de las Cámaras Legislativas de 1853 no contenía disposición especial sobre el tiempo que para el debate de los proyectos dictaminados por su Comisión le correspondía al Presidente de ésta, la práctica se encargó de reconocerle las facilidades y derechos necesarios para que pudiera cumplir con enterar e ilustrar debidamente al Pleno y defender la posición recomendada. Entre estas facilidades las más importantes fueron la mayor tolerancia para el uso del tiempo y la capacidad de definir sobre la procedencia o no de las adiciones o modificaciones en los textos propuestos durante los debates en el Pleno.

Los Reglamentos del Senado de 1946, 1980 y 1988 reconocen igualmente preferencia para el uso de la palabra del presidente de una Comisión dictaminadora durante el debate en el Pleno. Los de 1980 y de 1988, además, facultan a los miembros de las Comisiones dictaminadoras, así como al autor del proyecto, para que intervengan en el debate cuantas veces fuera necesario en caso que se proponga el rechazo o la modificación de un artículo de aquél.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987, que fijaba como término máximo para la intervención de los Diputados el plazo de 10 minutos, disponía que los Presidentes de Comisión contaban hasta con 30 minutos, además del derecho de réplica, al finalizar las intervenciones de los demás Diputados, durante 20 minutos.

Durante el funcionamiento del CCD su Reglamento prescribía que los autores del dictamen en mayoría o en minoría, estaban en facultad de intervenir las veces que resultaran necesarias durante el debate, pero en ningún caso por un espacio de tiempo superior a los 5 minutos en cada oportunidad.

El Reglamento del Congreso de junio de 1995 prescribe que para la sustentación del dictamen en mayoría, a cargo de un Directivo de la Comisión o del miembro de la Comisión a quien ésta delegue la sustentación, se realiza en 10 minutos, los mismos que suelen ameritar contemplación concesiva en la discrecionalidad de quien dirija el debate. De modo similar, quienes suscriben un dictamen en minoría cuentan con el mismo tiempo de sustentación (10 minutos), y el o los autores de los proyectos pueden usar de la palabra hasta por 5 minutos cada uno.

En el período que comprende hasta el año 1992 en el régimen bicameral, la sustentación del dictamen en mayoría daba lugar a que el debate se abriera respecto del proyecto sustentatorio contenido en ese dictamen. No cabía sustentar un dictamen sobre el cual no se abría debate. El debate tenía carácter lineal. Sólo si se rechazaba el proyecto sustitutorio contenido en el dictamen en mayoría, se ponía a debate el proyecto sustitutorio contenido en el primer dictamen en minoría, y así sucesivamente.

En el sistema actual primero se sustentan todos los dictámenes, y luego se debate y vota el proyecto sustitutorio contenido en el dictamen en mayoría. Sólo si es rechazado este proyecto se pone en debate el proyecto sustitutorio contenido en el primer y sucesivos dictámenes en minoría.

Si el dictamen es por unanimidad, la regla es que, sin debate, se sustenta y se pone el voto. Según la regla también, excepcionalmente, el Presidente puede conceder dos minutos de tiempo por grupo parlamentario. Sin embargo, existe la tendencia a mayor liberalidad, principalmente porque los representantes insisten en tomar el uso de la palabra para dejar constancia de su compromiso y eventualmente de la gestión que realizan en relación con la materia legislada.

99. Trámite de las modificaciones o adiciones a los proyectos

¿Cómo se tramitan las modificaciones o adiciones a los proyectos? La introducción de modificaciones o adiciones puede producirse en distintos momentos y a cargo de diferentes personas.

El autor de una proposición puede presentar versiones sustitutorias de su proyecto en todo momento, desde el propio acto de su presentación, hasta que éste finalmente es terminado de debatir por el Pleno. Los demás congresistas pueden o presentar proyectos similares o formular modificaciones o adiciones sobre la misma, similar o complementaria materia en cualquier momento hasta antes de la votación en el Pleno.

Por lo tanto cabe la presentación antes de ser recepcionado el proyecto que se debate en Comisión, mientras el proyecto se encuentra bajo competencia de la Comisión, y hasta antes de la votación de la materia por el Pleno. Dependiendo de la oportunidad en la que se presente un proyecto de igual, similar o complementaria materia, el curso procesal varía.

Por ejemplo, si más de un proyecto de materia similar llega a conocimiento de la Comisión, existe la posibilidad de que el dictamen se pronuncie sobre ambos proyectos. En ese caso la vía procesal pertinente es la acumulación de proyectos por la Comisión dictaminadora. Si el proyecto se presenta después que la Comisión adopta una posición y resolución sobre la iniciativa legislativa, será tan posible que sobre el proyecto que llega luego del acuerdo de la Comisión se solicite la dispensa de Comisión para que se debata tomando en consideración los alcances de su texto, como será igualmente posible que el proyecto permanezca inactivo en la Comisión pero el autor de la iniciativa utilice su contenido para proponer alcances, adiciones o correcciones al proyecto durante el debate en el Pleno.

Si las adiciones o modificaciones se presentan en Comisiones pueden tener efectos análogos a los que genera la presentación de un proyecto propiamente dicho, con la enorme diferencia que los proyectos deben pasar por un proceso de elaboración que no se requiere en las modificaciones a un proyecto en la etapa de estudio en Comisiones. Las modificaciones son consideradas propuestas legislativas, aunque sin las exigencias procesales que les corresponden a los proyectos, y son asimilables como parte del acuerdo integral de la Comisión hasta antes de la elaboración, redacción y firma del dictamen.

Su presentación suele ser oral, durante el debate, aunque lo regular debiera ser su presentación por escrito, de forma que el texto propuesto pueda ser decretado e incorporarse en el expediente del proyecto de ley. Sin embargo la oralidad e

informalidad priman en el trámite de Comisiones. Los Presidentes de Comisiones no gestionan los procesos de debate, análisis y aprobación en un estilo en el que predomina el entendimiento tácito entre los miembros. Sólo cuando se advierte niveles altos de confrontación o desavenencia es que se recurre a la exigencia y aplicación de la norma y la concreción de propuestas por escrito.

Si las adiciones no son admitidas ni incorporadas en el texto sustitutorio que se recomienda con el dictamen todavía pueden ser presentadas en el Pleno. La no aceptación, o el rechazo de alguna propuesta de modificación, no precluye la capacidad del autor de intentarlo nuevamente en otra etapa del proceso legislativo. El límite es la conclusión del proceso, ya sea en la aprobación en caso la ley sea promulgada por el Presidente de la República, o al concluir el proceso de reconsideración si el Presidente de la República la observó.

En el caso que las modificaciones o adiciones se presentaran en el debate del Pleno, caben dos alternativas. O son admitidas por el Presidente de la Comisión, o no lo son. Si fueran admitidas por el Presidente de la Comisión, y éste las hace suyas, se incorporan al texto como si hubieran sido originalmente presentadas por la comisión.

Si ocurriera, sin embargo, que el Presidente de la Comisión no admitiera las modificaciones o adiciones, el procedimiento tradicional hasta 1992 era que se consultara su admisión, y en caso afirmativo éstas pasaban a Comisión como si se tratara de un proyecto original. Este proyecto, como es obvio, consta únicamente de uno o más artículos, y carece de sustento escrito que permita la formación del juicio de quienes no han participado en el debate. A partir del envío a Comisión el autor de la adición o modificación tenía la opción de pedir la dispensa de dictamen de la Comisión a la que remitió su propuesta. Si el Congreso aprobara el pedido de dispensa el autor debía solicitar la dispensa de Acta, de manera tal que no tenga que esperarse hasta la sesión en que tal acuerdo sea ratificado. Si recibiera la dispensa de Acta el asunto pasa al Orden del Día, y su debate se programa o calendariza por la Junta de Portavoces.

Si no se aprobara el pedido de dispensa de Comisión, las adiciones o modificaciones pasan efectivamente a Comisión y reciben eventualmente un dictamen, presumiblemente negativo, a la luz de la poca aceptación de que fue objeto durante el debate del Pleno. Y si consiguiera la dispensa de comisión pero no consiguiera la dispensa de Acta, las adiciones dispensadas de este trámite no pasarían al Orden del Día hasta la sesión siguiente, para luego ser programada o calendarizada por la Junta de Portavoces.

En el procedimiento actualmente vigente las adiciones o modificaciones se distinguen con mayor intensidad respecto de los proyectos de ley. El concepto de iniciativa, propuesta o proyecto de ley supone niveles de sustentación formal y sustantivamente más rigurosos que los que rigieron hasta 1992. En consecuencia si el Presidente de la Comisión no acepta una propuesta de modificación o adición, la posibilidad que sobreviva como iniciativa individual se restringe notablemente. Lo que no acepta el Presidente de la Comisión se convierte en una decisión final y definitiva.

100. La doble votación de los proyectos de ley, y su dispensa

El Reglamento señala que una de las etapas del proceso legislativo supone que luego de haber quedado votado el texto de la ley una primera vez, el mismo texto sea sometido a una segunda votación. Esa votación es sobre la totalidad de la ley y no por partes. Además se prevé que la segunda votación debe contar con el espacio previo de debate sobre la ley a ratificar.

En el Reglamento del Congreso de julio de 1995 se establecen condiciones para el uso de la doble votación en dos normas. Son los Artículos 73 y 78. En sus textos originales no se estableció como un paso obligado en el proceso legislativo. El texto se reforma en dos ocasiones, que son los años 2001 y 2006.

El texto del artículo 73 original sólo decía que *el procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) iniciativa legislativa; b) estudio en comisiones; c) debate en el Pleno; y d) aprobación y promulgación.* A este texto se añade el año 2001 dos párrafos. Su texto decía

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Las iniciativas legislativas que versen sobre leyes orgánicas, leyes de desarrollo constitucional y modificación de las leyes que se refieren al Régimen Económico (Título III de la Constitución Política) requieren para su aprobación de una doble votación. No se aplica este requisito a las iniciativas legislativas sobre las normas previstas en los artículos 78° y 80° de la Constitución.

El texto de acuerdo a la reforma de julio del año 2006 quedó con el siguiente texto:

El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) *Iniciativa legislativa;*
- b) *Estudio en comisiones;*
- c) *Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;*
- d) *Debate en el Pleno;*
- e) *Aprobación por doble votación; y,*
- f) *Promulgación.*

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

Paralelamente, en los séptimo y octavo párrafos del Artículo 78 del Reglamento se indica qué tipo de materia legislativa no requiere segunda votación. Tales materias son:

- la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes complementarias o modificatorias;
- la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas;
- la aprobación de la Cuenta General de la República;
- las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados;
- las de aprobación de ingreso de tropas extranjeras;
- las de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República; y,
- las referidas a la designación o ratificación de altos funcionarios.

No se incluyen en dicho artículo los casos de resoluciones relacionadas con los procesos de acusaciones constitucionales, ni de vacancia de la Presidencia de la República, que se aprueban mediante Resolución Legislativa del Congreso, pero en la práctica estos casos no se someten a segunda votación.

A la luz del enfoque preceptivo o prescriptivo la situación no ocasiona dudas. Es conveniente disminuir la ansiedad y la prisa en nombre de una actitud más ponderada y reflexiva, que de lugar a espacios de análisis en los que aún quepa introducir correcciones que ajusten las normas por aprobar a una visión más integral de las realidades a las que afectan. Este espacio, es cierto, puede ser muy bueno cuando el espíritu es buscar la mayor idoneidad técnica del producto legislativo pendiente de aprobación final por el Congreso. Pero no es bueno si es utilizado para generar ocasión de arreglos según intereses que no son justamente los que beneficien a toda la colectividad.

En la experiencia reciente puede contarse con una muestra apropiada de la perspectiva que tienen los congresistas respecto del requisito y finalidad cumplida de la doble

votación. Dicha muestra comprende la primera legislatura ordinaria del período parlamentario 2001-2012. En el cuadro siguiente se aprecia la descomposición de las diversas situaciones posibles respecto de los productos legislativos aprobados por el Congreso.

**LEYES APROBADAS CON SEGUNDA VOTACIÓN
PERÍODO AGOSTO 2011 - DICIEMBRE 2011**

Situación	Cantidad	Porcentaje
Leyes aprobadas	45	100
Leyes que no requieren segunda votación	4	8,9
Leyes aprobadas con segunda votación	1	2,21
Leyes exoneradas de segunda votación	40	88,9

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (Víctor Hugo Neciosup)

Si prácticamente el 89 por ciento de las leyes que para su aprobación parlamentaria requieren de segunda votación no la reciben por haber quedado exoneradas de dicho trámite, no es difícil anticipar que el desuso de este paso es generalizado y casi masivo. En buena cuenta, el juicio general de los congresistas pareciera llevar a la percepción que la segunda votación es una etapa prescindible o, cuando menos, que no es lo trascendental ni necesaria que estimaron los propios congresistas que la incluyeron como un paso útil para que el producto por antonomasia de la función legislativa sea aprobado con la suficiente reflexión posible ¿Cómo reconocer que la segunda votación es en efecto útil cuando sólo poco menos del 90 por ciento de las leyes aprobadas se dispensa de segunda votación?

En vista de esta experiencia la pregunta que emerge súbitamente es qué sentido tiene mantener un paso en la producción de la ley que regularmente se exonera. En vista de esta experiencia ¿no sería más sincero y también práctico que se elimine la segunda votación como requisito del proceso legislativo para que las leyes sean aprobadas? Responder afirmativamente a esta pregunta genera inquietud, porque es fácil advertir que, o el legislador del 2001 y del 2006 se equivocaron cuando estimaron que la segunda votación generaría un producto legislativo más reflexivo y, en este sentido, que la insuficiente reflexión que resulta del régimen unicameral es compensable parcialmente con este requisito, o que el desuso de la segunda votación por el legislador significa que éste confía que con la primera votación basta para asegurar lo que se quiere producir.

Por el contrario, si luego de explicitada la situación se opta por corregir la práctica generalizada de exonerar de segunda votación y, por lo tanto, mantenerla, ello

exigiría muestras concretas de una disposición efectiva hacia la reflexión que se abre con la oportunidad de la segunda votación. Sólo el convencimiento de este beneficio es lo que permite aprovechar sus ventajas.

A diferencia del régimen bicameral, en el que ambas Cámaras tienen titularidad plena del proceso legislativo, en el régimen unicameral existe el dominio monopólico de una sola Asamblea respecto de sus procesos y, en consecuencia, puede disponer de las exoneraciones conforme a la mayoría de la Asamblea discrecionalmente le parezca, quiera y prefiera. Sin embargo, el hecho de los antecedentes de su uso y la experiencia concreta del unicameralismo respecto de la sinceridad sobre el propósito de convertir el proceso legislativo en uno más reflexivo, es el que conduce a la incertidumbre, si no además a la inseguridad, respecto al valor normativo no menos que práctico de la segunda votación. Parecería más económico eliminar un requisito procesal cuyo reconocimiento efectivo permite observar que se prefiere no usarlo para alcanzar la finalidad bajo cuya invocación se lo creó. En buena cuenta se trata de una situación en la que la elocuencia de las conductas desdice las virtudes invocadas en su consagración normativa.

101. Los proyectos sin debatir al final de un período

¿Qué ocurre con los proyectos pendientes de debate y resolución al final de un período constitucional? Hay proyectos, efectivamente, que quedan expeditos para su discusión en el Orden del Día sin que haya habido consenso para priorizar su consideración por el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces; otros proyectos que permanecen en Comisiones sin recibir dictamen dentro de plazo; y hay igualmente otros proyectos que quedan pendientes de consideración, sea en Comisiones o en Pleno, al final de un período parlamentario ¿Deben volverse a presentar? ¿Pueden actualizarse?

La práctica regular es que todos los proyectos que al final de una legislatura quedan sin discutir o resolver, son enviados al archivo. Este procedimiento, sin embargo, es resultado de prácticas comunes y no opera automáticamente, ni existe una norma que así lo disponga, sino que es una determinación que regularmente adoptan el Consejo Directivo, o la Junta de Portavoces. Anteriormente esta decisión la tomaban las Comisiones o Juntas Directivas de las Cámaras. Durante el funcionamiento del CCD le correspondía al Consejo Directivo, y desde 1995 es este mismo órgano el que decide qué temperamento se observa.

El principio común en la conceptualización de estas situaciones es el de la continuidad estatal, antes que el de la caducidad periódica e inconexión entre los sucesivos períodos constitucionales. Bajo este supuesto y premisa general y uniformemente

aceptada, los asuntos que se derivan en custodia al Archivo al finalizar una legislatura pueden ser actualizados. El trámite exige que se presente una solicitud o memorando pidiendo su inclusión en la Agenda en la estación que le correspondía al finalizar la legislatura. Este pedido de actualización no requiere consulta al Pleno y se verifica sin contratiempos cuando, en efecto, existe acuerdo de que lo pendiente de toma de conocimiento y decisión se archive.

Los proyectos que quedaron en Comisiones al final de una legislatura, siguen su curso y no caducan. Pero si permanecieran en Comisiones al finalizar el período parlamentario, todos los proyectos, de todas las comisiones, pasan, como en el caso de la tramitación de asuntos pendientes ante el Pleno, al archivo.

La lógica que determina que al finalizar el período parlamentario las materias pendientes deben pasar al archivo es que el mandato parlamentario tiene un término final de ejercicio y, por lo tanto, vencido tal término, fenecen también las funciones y competencia de todos los órganos y miembros del Congreso. Los asuntos pendientes y no resueltos quedan pendientes y sin resolver. Se archivan. Así concluye la habilitación o autorización que reciben los representantes. Su mandato dura un período de cinco años. No más. Acabado su período es necesario reconocer la capacidad de oxigenación y alternancia política que el inicio de un nuevo período parlamentario significa.

La pregunta que sigue es ¿cómo debe tramitar el siguiente parlamento los asuntos pendientes del parlamento anterior? ¿deben continuar el trámite en la fase o etapa en que se encontraban? ¿o debe iniciarse el trámite como si se tratara de asuntos nuevos?

La cuestión tiene que hacer con la posición que se adopte sobre la caducidad e intermitencia de los sucesivos Congresos, o su continuidad institucional como instancias estatales permanentes. La primera alternativa tiene como presupuesto que los Congresos tienen total autonomía para revisar todo lo que llegue a su competencia desde el cero matemático. La segunda parte de la premisa que el parlamento es uno solo y que no existen quiebres entre uno y otro sino una continuidad armoniosa entre una elección y otra.

Si bien es cierto en el Perú es difícil advertir la continuidad parlamentaria en razón del sistema de renovación total (opuesto a la renovación parcial) de la representación nacional, renovación que, además, coincide con la elección presidencial, la práctica generalmente seguida ha sido que el congresista interesado en una iniciativa ya tramitada, solicite su actualización en el mismo estado en que se encontraba antes de la finalización del período parlamentario inmediato anterior.

Si el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces no toman una determinación general para proceder con todos los casos análogos, la alternativa es resolver cada caso conforme se presenta. Por ejemplo, si una iniciativa quedó en el Orden del Día, es posible que el Consejo Directivo o que la Junta de Portavoces acuerden que todas las iniciativas en ese estado sean remitidas a las Comisiones competentes para que reciban nuevo dictamen, o para que dictaminen si no fueran dictaminadas antes. O puede ocurrir que, si el Consejo Directivo no llegara a adoptar oportunamente un acuerdo de este tipo, la iniciativa permanezca en el Orden del Día hasta que sea debatida por el Pleno. El Pleno en su momento puede o debatir la iniciativa y votarla, o acordar la vuelta a Comisiones.

La práctica más o menos regular ha sido que los proyectos presentados por congresistas se actualizan a solicitud de los grupos parlamentarios, pero no son actualizables los proyectos presentados por cualquier otro titular de iniciativa. La actualización, además, no ha supuesto el reconocimiento automático del estado en que la iniciativa quedó en el período anterior, en particular si ese estado era el Orden del Día del Pleno. La tendencia preferente ha sido la de pasar los proyectos actualizados a la comisión competente, para que ésta valore y decida sobre el destino de la iniciativa.

Esta lógica es congruente, además, con la que debe observarse en relación con el ejercicio de otro tipo de función como es la de control político. En los procesos de acusaciones constitucionales, por ejemplo, dado el impacto que los procesos de antejuicio y juicio político generan en los derechos de las personas denunciadas, es de crítica importancia la cuestión de la continuidad institucional.

Innegablemente los procesos a cargo de parlamentario no reelectos deben pasar por la necesaria revisión de las actuaciones, valoraciones y, en su caso, conclusiones, derivadas del examen del parlamento precedente. Esa revisión, sin embargo, tiene límites. El límite debe ser el respeto del derecho al debido proceso parlamentario que se reconoce a quienes son objeto de investigación. Tanto como podrían archivarse todos los casos pendientes, también podría decidirse que todos los procesos continúan exactamente en la etapa y ante la instancia en que se encontraban al momento en que concluye el período parlamentario anterior. Lo que es inevitable es que de ningún modo cabe exigir que se respete uno de los aspectos que comprenden el debido proceso que es el principio de inmediatez. Esto es, es imposible que quienes estuvieron presentes en una audiencia o fueron ponentes en un caso sean quienes decidan qué acción se toma respecto a la denuncia.

De modo similar, no obstante la prescripción del Tribunal Constitucional, y el texto explícito del Reglamento del Congreso, carece de razonabilidad que en un Congreso nuevo quienes sean parte de la Comisión Permanente no puedan participar en la

votación que se realiza en el Pleno, salvo que, por tener la condición de reelectos, también lo hubieran sido de la Comisión Permanente en el período anterior. El impedimento de votar en el Pleno a los miembros de la Comisión Permanente se basa en la insuficiente imparcialidad con que se trataría al denunciado cuando quienes votan por la acusación ya lo han hecho en la instancia anterior. La imparcialidad no está afectada en un parlamento nuevo, ni es óbice para que quienes son miembros de la Comisión Permanente gocen de la facultad plena para votar y expresar su posición si, no siendo reelectos ni habiendo formado parte de la Comisión Permanente en el período anterior, no han conocido previamente el caso ni han tomado posición. La imparcialidad no se afecta, ni se garantiza, en este caso, con las reglas abstractas del proceso, sino con el acceso y compromiso que tienen los actores concretos en los pormenores de un proceso de adjudicación o de liberación de responsabilidades.

Si de lo que se trata es de contar con un proceso parlamentario basado en principios generales y no de arreglos adhocráticos ni políticamente dirigidos o digitados, no es difícil deducir que la concepción del Congreso como un órgano estatal exige que se establezcan, se reconozcan y se apliquen principios comunes para el proceso legislativo tanto como para el proceso de control político. De ahí la importancia de definir cuál es ese principio procesal, el de la continuidad o el de la interrupción entre períodos parlamentarios, manteniendo espacios o situaciones que permitan la adaptación de ese principio procesal de acuerdo a la realidad y no a una idealidad que no se compadece y que desconoce las consecuencias no abstractas sino efectivas de sesgos que no existen.

102. Revisión y redacción de la Autógrafo de Ley

¿Reciben algún tipo de revisión posterior las leyes aprobadas por el Congreso, antes de la su remisión de la autógrafo al Presidente de la República? El principio es que la voluntad del Pleno es intangible. Sólo cabe que lo que el Pleno aprueba varíe si el propio Pleno lo acuerda. El procedimiento regular para corregir o para precisar un texto que ha recibido aprobación regular del Congreso es, o la reconsideración del acuerdo o la revisión del texto por la Comisión de Redacción. Cualquier alteración de la voluntad de la Asamblea por acto unilateral constituye una alteración contraria a la voluntad política de la más alta jerarquía representativa del Estado. Por lo tanto constituye una grave falta contra la base misma del régimen político.

No obstante la regla general, en la práctica se desarrolló una dinámica altamente controversial y contraproducente. Se trató de la costumbre de aprobar leyes sujetas “a redacción”. Mediante esta alternativa el texto del acuerdo quedaba sujeto a alteraciones que, generalmente, resultaban de la opción que se reconocía al Presidente de la Comisión para resolver cómo quedaba la fórmula aprobada por el

Pleno. La modalidad de intervención en el texto legislativo sujeta a la frase *con cargo a redacción*, fue usada de manera generalizado y consensual, y se desconoce si el carácter pacífico con el que prosperó durante, en particular, el período 2001-2006, se haya debido al *expertise* técnico, y también político, de los diferentes Presidentes de Comisión a los que se encomendó esta tarea, o a la circunstancia de que los congresistas no se preocuparan de validar cómo quedó el texto acordado con el voto de la Asamblea.

Sin embargo, esta misma práctica tuvo un desenlace lamentable en el período 2006-2011, cuando la congresista Rosa María Florián observó que el texto de la llamada “Ley LOPE”, es decir la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se había adicionado con la interpolación de conceptos no aprobados por el Pleno. El suceso generó un infructuoso proceso de investigación administrativa, que se complementó con otro de índole penal cuyas consecuencias, después de casi cinco años, no se conocen. En la alteración se involucró y comprendió a asesores del Poder Ejecutivo, a un congresista y a varios empleados del servicio parlamentario comprometidos en la elaboración de la autógrafa.

Como ocurre con el caso de las exoneraciones de doble votación que se aprueban al amparo del criterio de la amplitud generalizada del apoyo de los representantes, en el caso de la práctica de la aprobación con *cargo a redacción* la aprobación y condescendencia con su uso también se difundió y se convirtió en una costumbre de valor cuasi normativo. La contingencia detectada con ocasión de las alteraciones en la Ley LOPE, sin embargo, permitió alertar a los congresistas en grado tal que en lo sucesivo esa misma costumbre se interrumpió. El principio del respeto a la voluntad de la Asamblea se encarriló nuevamente, y con ello el proceso legislativo recuperó también la transparencia de su administración. No obstante la seriedad de los Presidentes de Comisión el cuidado del proceso y de los productos legislativos no puede delegarse a terceros cuya voluntad, por óptima que fuera, no tiene por qué ser la misma que la de la pluralidad de la Asamblea.

Con este caso nuevamente el Congreso se vio afectado por la pretensión de la velocidad y de la prisa, en detrimento del cuidado escrupuloso de lo que el Pleno tiene consciencia de expresar. La idea de aprobar las leyes con *cargo a redacción* fue una práctica de uso general aceptado por la diversidad de agrupaciones parlamentarias, pero el reconocimiento plural de este tipo de arreglo no fue garantía suficiente de fidelidad a la voluntad de la representación nacional. Aún cuando el cuidado confiado a un Presidente de Comisión se verificara dentro de límites de corrección, en ningún caso cabe que la voluntad de la Asamblea sea objeto de tutela por un tercero que se asume mejor preparado para decidir qué quiere el Pleno. Lo que el Pleno decide lo sabe, bien o mal, el Pleno y sólo el Pleno. Ningún tercero, por más ilustre que sea su prosapia no sabiduría técnica.

Menos aún cuando la decisión se adopta para abreviar, para acelerar o para generar la apariencia de mayor eficiencia legislativa con la expedición de mayor número de leyes en el menor tiempo posible.

Esta práctica, sin embargo, permite rescatar una práctica consuetudinaria en la tradición parlamentaria peruana. Si el texto de una ley requiere ajustes, en particular adecuaciones estilísticas o gramaticales, el procedimiento regular es recurrir a la Comisión de Redacción. Aunque ha caído recientemente en desuso relativo, hasta el año 1992, los proyectos aprobados por las Cámaras eran enviados a la Comisión de Redacción. Dentro del régimen bicameral esta Comisión era una mixta, compuesta por Diputados y Senadores.

El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 señalaba que esta Comisión estaba compuesta por dos Diputados y un Senador y que su misión era la redacción de los proyectos que se aprueben. Añadía este Reglamento que esta Comisión debía presentar a cada Cámara, en el perentorio plazo de tercero día, “los redactados para su aprobación” y, además que sin este requisito no podrían pasarse los proyectos aprobados al Poder Ejecutivo para su promulgación u observación.

Los Reglamentos del Senado de 1946, 1980 y 1988 indicaban que esta Comisión Mixta estaba compuesta por un Senador y tres Diputados para la redacción de los proyectos que se aprueben. Con texto análogo al del Reglamento de 1853 añadía que esta Comisión estaba encargada de presentar a cada Cámara, en el perentorio término de tercero día, “los redactados para su aprobación”, diferenciándose del Reglamento de 1853 en que sí permite expresamente la dispensa de redacción antes de la remisión del proyecto al Poder Ejecutivo.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987, por su parte, señala que “la Comisión de Redacción tiene como función revisar los proyectos de ley aprobados por ambas Cámaras, antes que la autógrafa respectiva sea enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación, a fin de evitar incoherencias y errores de carácter gramatical, sin modificar su contenido. A la Cámara le corresponde nombrar dos Diputados.”

El Congreso Constituyente de 1993 se limitó a usar la Comisión de Redacción en casos excepcionales y *ad hoc*. No se trataba de una Comisión Permanente, sino designada según los casos. Por lo tanto, tampoco se la concibió como un paso indispensable, como sí lo hacía el Reglamento de 1853.

¿Debe funcionar regularmente esta Comisión? Si debiera ser así ¿cuáles serían los límites de su competencia? ¿sería posible que ella efectuara correcciones gramaticales en los textos aprobados por el Pleno sin alterar efectivamente su significado?

Las interrogantes tienen como respuesta, que el sentido de la Comisión de Redacción es tanto mayor, cuanto mayor sea la prisa o descuido con que pudiera haberse aprobado una ley. Sin embargo, debe tenerse presente que los cambios que ella introdujera en el texto aprobado, para hacerlos técnicamente más apropiados y correctos, deben ser en última instancia debatidos y votados por el propio Pleno. De modo tal que si la Comisión de Redacción incurriera en un exceso éste quedaría plenamente saneado por el Pleno, ya sea porque enmienda el dictamen de la Comisión o bien porque lo aprueba.

Ejemplo de lo último son casos como el dictamen emitido por la Comisión de Redacción suscrito en 1956 por los representantes Raúl Porras Barrenechea, Juvenal Pezo y Héctor Cornejo Chávez, sobre el proyecto que disponía que los centros de trabajo estaban obligados a ocupar personal peruano en los servicios de sus actividades. En este dictamen la Comisión de Redacción expuso al Pleno que el texto aprobado por las Cámaras era deficiente en su concepción, por lo cual proponía una modificación sobre el contenido del texto. Consultado el Pleno sobre el texto corregido que proponía la Comisión de Redacción, lo aprobó.

Los alcances, sentido y facultades de la Comisión de Redacción ha sido una preocupación de larga data en el parlamento peruano. En 1892 el diputado Carlos Paz Soldán presentó, por ejemplo, una proposición fijando la competencia y atribuciones de esta Comisión. Decía que su función era la de *corregir los defectos gramaticales o de lenguaje sin variar su sentido*. La Comisión de Reglamento opinó en contra de esta proposición, en 1893, recomendando que se la deseche, señalando que si el sentido aparece variado en un dictamen de la Comisión de Redacción ello no ocurre porque *la Comisión se crea con derecho para ello, sino porque las inteligencias más claras e ilustradas no están exentas del error*.

Los hechos mencionados permiten confirmar que el Pleno no puede abdicar de su propia voluntad. Incluso los textos propuestos formalmente por la Comisión de Redacción, para ratificación de sus alcances por el Pleno, exigen debate y votación, puesto que los integrantes de dicha Comisión pueden incurrir en error, no obstante la más destacada de sus preparaciones y destrezas, y no obstante la ubérrima fe con la que estén capacitados para proceder. Ley es lo que el Pleno aprueba. Y lo que aprueba con conciencia plena de sus alcances. Consecuencia de ello es que si el Pleno no tiene conciencia plena del significado del acto que protagoniza la insuficiencia redundante en la devaluación del proceso y de los productos legislativos que entrega a la sociedad.

Habida cuenta de las seguridades que debe rodearse al proceso de consulta de un texto legislativo, es una buena práctica, que no siempre se observa, que se de lectura al texto final de cualquiera que fuese la versión que luego del debate debe someterse

a votación. Esta práctica permite al Pleno conocer sobre qué va a votar. La lectura de viva voz es una forma de dejar constancia que se difundió públicamente el texto materia de la consulta. De este modo se documenta el producto que queda acordado de un modo abierto y objetivo. Es de este texto que se deja constancia en el Acta, en el Diario de los Debates, y en la autógrafa que se remite al gobierno.

Así el texto sea el mismo que consta en el dictamen debatido, es la mejor forma de asegurarse que se cumplió con el requisito de publicidad del objeto de una votación. Cuando se obvia este paso la sombra de la incertidumbre se cierne sobre la transparencia de la gestión representativa. Por esta razón es aún más necesario que cuando el texto sufre una variación que resulta del debate o del intercambio de opiniones o pareceres entre los representantes la fórmula que resulta de ese entendimiento se haga pública antes de someterse a votación. Este tipo de alternativa se opone a la práctica de dudosa factura que dejaba la voluntad del Pleno a disposición del Presidente de Comisión bajo cuyo criterio quedaba la condición de la aprobación sujeta al *cargo de redacción*.

Igualmente deficiente como práctica es la que usa mal la opción de la *fe de erratas*. La fe de erratas es un trámite extraordinario que permite la rectificación de errores en el proceso de aprobación y promulgación de la ley. Cuando los errores se originan en sede parlamentaria corresponde que el Congreso inicie el trámite ante el diario oficial El Peruano. Como no es un remedio de uso indiscriminado, la Ley 26889 establece un plazo dentro del cual puede tramitarse la corrección. Ese plazo son 8 días útiles para que el órgano que produce la norma solicite el remedio ante el diario oficial, y 2 días útiles más para que el diario oficial realice la publicación conteniendo la rectificación. Si el Congreso o, en su caso, el órgano que produjera la norma, no solicita la publicación de la fe de erratas, el único modo de corregir cualquier error es mediante la aprobación de una ley en la que se realice las rectificaciones pertinentes.

El marco correcto de uso de la fe de erratas es solucionar deficiencias en el proceso de transcripción de la voluntad del Pleno, cuyos alcances no sean sustantivos, sino más bien estilísticos o formales. La fe de erratas tiene por finalidad enmendar errores de carácter leve, no grave ni muy grave. No es el medio apropiado para subsanar negligencias notables en el proceso de formalización de la declaración legislativa.

En la historia reciente del uso de este mecanismo uno de los casos más notables es el que realiza el Poder Ejecutivo con la fe de erratas publicada para modificar el contenido del Decreto Legislativo 1097, del 1 de setiembre del 2010, que sería derogado por la Ley 29572, del 15 de setiembre del 2010. Dicha fe de erratas se dirige por el gobierno (órgano que produce la norma) al diario oficial El Peruano, el 13 de setiembre (fuera del plazo de 8 días útiles previsto en la Ley 26889), y se publica el 14 de setiembre.

El objetivo del gobierno, según cabe deducir de los hechos y circunstancias desarrollados alrededor de dicho Decreto Legislativo, fue, no precisamente corregir errores formales contenidos en el texto de la norma, sino evitar que ésta tuviera aplicación y generara efectos de forma inmediata. Este objetivo se pretendía alcanzar, no obstante la derogatoria del Decreto Legislativo, mediante la inclusión de una cláusula mediante la cual se condicionaba la aplicación a la definición de las localidades en las que los beneficios favorecerían a los destinatarios de la norma, definición que sería establecida ulteriormente en Decreto Supremo.

De este modo si los potenciales destinatarios de los beneficios previstos en la norma invocaran la aplicación inmediata del Decreto Legislativo, el Estado estuvo premunido del argumento que dicha norma no podía aplicarse sino desde que se conocieran las localidades cuya identificación dependía de la relación que el gobierno aprobara mediante Decreto Supremo.

Sin embargo, lo que no puede obviarse es que esta táctica incurre en vicio que la invalida, porque, primero, se tramita fuera de plazo (la Ley 26889 señala que las fe de erratas fuera del plazo de 8 días útiles sólo pueden gestionarse mediante la rectificación mediante una norma de igual rango, y no mediante fe de erratas). Y en segundo lugar, porque hasta que se publica la fe de erratas transcurren 13 días, dentro de los cuales el Decreto Legislativo no dejó de surtir y crear efectos jurídicos.

Por último, cabe invocar las Actas de las sesiones del Consejo de Ministros en las que se debaten los Decretos Legislativos 1094 a 1097, dictados al amparo de la Ley 29548. Por los testimonios recogidos del Ministro de Defensa, cuyo sector tuvo a su cargo la preparación y sustentación de los proyectos de dichos Decretos Legislativos, el texto publicado coincide con el aprobado en las sesiones del Consejo de Ministros, y la fe de erratas no fue materia de discusión en gabinete. Se trataría, en consecuencia, de una maniobra para contemporizar la opinión contraria a la decisión del Poder Ejecutivo, independientemente del acto de justicia que dicha norma impulsaba a favor de los militares afectados por presuntos excesos en el proceso de pacificación del país que concluye alrededor de 1992.

No se trataría de genuinos errores, resultantes de transcripciones erróneas de la voluntad del Consejo de Ministros. Se trata de una manipulación de la voluntad acordada en sesión de gabinete, para impedir que los militares potencialmente beneficiarios de los alcances del Decreto Legislativo 1097 invoquen la vigencia de los efectos de dicha norma hasta antes de la publicación de su derogatoria mediante la Ley 29572.

103. Procedimiento de reconsideración sobre las observaciones presidenciales

¿Qué trámite reciben los proyectos observados por el Presidente de la República? Desde una perspectiva básica o general, las observaciones pueden ser de carácter político o técnico. Las primeras representan por lo general una discrepancia de énfasis político con el Congreso. Las segundas importan una corrección al enfoque o información técnicos (económico, jurídico, técnica legislativa, procesal, etc.) de los que dispuso o que tuvo presente el parlamento.

Pueden ser también sobre la integridad de la iniciativa (observación total) o sólo sobre parte de su texto (observación parcial). Las observaciones totales condicionan la relación del Presidente de la República con el Congreso de una manera global o integral. Contrariamente, las observaciones parciales tienden a dar mayor capacidad de manejo en la agenda legislativa al Presidente de la República, en la medida que lo facultan a dirigir sus planteamientos para afectar las alianzas o compromisos parlamentarios entre las agrupaciones que definen su apoyo al texto final de una ley en función de votos que se prestan para que otras agrupaciones consigan los alcances del texto a los que respaldan.

Si para aprobar un proyecto las distintas facciones políticas deben ceder y conceder, en vista del propósito común de aprobar el proyecto, con la observación parcial el Presidente de la República puede neutralizar las propuestas con las que discrepa al interior del proyecto aprobado, observando precisamente esos extremos en los cuales hubo un compromiso legislativo entre grupos para sacar adelante y aprobar la ley. La observación parcial se formula teniendo presente que, para que prime la voluntad del parlamento sobre la del gobierno, tendrá que vencerse la barrera de la mayoría que la Constitución exige para insistir y reconsiderar la versión originalmente aprobada. En otras palabras, para superar las observaciones del gobierno el parlamento requerirá mayor cantidad de votos que la regular, lo cual pondrá las concesiones recíprocamente otorgadas en un estado de fragilidad crítica.

Recibido el oficio de la observación total o parcial, se da cuenta al Pleno en el despacho. Luego de leída la sumilla del oficio cabe, o que siga el expediente de trámite regular de remitir las observaciones a la Comisión o Comisiones que conocieron el asunto para que pongan el proyecto observado en estado de resolución, o que se dispense de Comisiones y pase al Orden del Día para debate en la misma o próximas sesiones.

Las Comisiones proceden de forma ordinaria a evaluar las observaciones y emiten su dictamen en mayoría. La conclusión de las Comisiones puede ser que se reconsidere el proyecto observado, insistiendo en el texto con el que se envió al Presidente de la República; que se remita al gobierno el texto del proyecto extrayendo la parte

observada con el fin de que pueda ser promulgado por el Presidente de la República; o, finalmente, opta por sustituir el texto originalmente observado, por otro en el que se concilian las discrepancias con el gobierno y los puntos de vista de las fracciones parlamentarias. El dictamen pasa al Orden del Día y queda expedito para que el Consejo Directivo lo programe en el cronograma de debates.

Es solamente en el caso de la reconsideración del proyecto observado con la insistencia sobre el texto original de la ley, que se requiere la mayoría que la Constitución exige. Es que es solamente cuando el parlamento insiste en el texto que remitió originalmente al gobierno cuando se precisa de una mayoría especial, porque la mayoría especial es a la que se atribuye el cumplimiento de una condición extraordinaria que permite vencer el, de otro modo, mayor poder presidencial que la Constitución reconoce. Dicha mayoría es más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, esto es, de 66 representantes.

Llegado el turno de debatir la iniciativa el Presidente anuncia que pondrá en debate las conclusiones contenidas en el dictamen de la Comisión competente, precisando cuál es el sentido de tales conclusiones (por la reconsideración con insistencia, o por el allanamiento a las observaciones del gobierno). En seguida concede el uso de la palabra a los voceros de cada uno de los grupos parlamentarios según la tabla de tiempo acordada en Consejo Directivo. Concluido el debate, el Presidente señala que si ningún otro congresista hace uso de la palabra, dará el punto por debatido y se procederá a votar.

El Presidente, por lo general, consulta exclusivamente la votación a favor de la reconsideración. Alcanzado el número de votos exigido por la Constitución se conoce si quedan o no aprobadas las conclusiones del dictamen de la Comisión dictaminadora. En principio ya no sería necesario consultar los votos en contra ni las abstenciones, aunque a pedido de algún representante el Presidente podría acceder a hacerlo.

Una vez acordada la reconsideración, el Presidente del Congreso debe promulgar el proyecto. Para la promulgación no hay lugar ni momento prescrito. El Presidente puede hacerlo en privado, en una ceremonia pública especial, o en pleno recinto del Congreso en una sesión ordinaria sea del Pleno como de la Comisión Permanente.

104. Variantes típicas y procesos legislativos especiales

La aprobación de la ley se ciñe a un conjunto de reglas procesales generales. Sin embargo, es posible distinguir entre el proceso legislativo ordinario, las variantes del proceso legislativo ordinario, y el procedimiento legislativo abreviado. En todos

estos distintos tipos de procesos los principios son básicamente los mismos, y la clasificación en una categoría u otra obedece más a la necesidad de distinguir los criterios según los cuales algunos tipos de normas se debaten o aprueban según un criterio u otro.

Sin embargo, existe una categoría a la que pertenecen los procesos legislativos con variantes o alteraciones significativas en el proceso ordinario, a las que cabe designar como procesos legislativos especiales. La diferencia entre una variante en el proceso legislativo ordinario, y un proceso legislativo especial no tiene base normativa. Toda clasificación es una aproximación a las particularidades o a la singularidad de realidades que se apartan de un estándar, una regularidad o una generalidad básica. Por lo tanto no puede tener sino una base estimativa, discrecional y en algunos casos acaso arbitraria, según la posición de quien la establezca, la aprecie o la critique.

Bajo la categoría del procedimiento legislativo abreviado, por ejemplo, en realidad se incluye el procesamiento de las iniciativas que, bajo la condición de que no exista impedimento o prohibición expresas, pueden acelerar su producción parlamentaria gracias a vías que facilitan su conclusión a través de recursos cuya exoneración se consulta según fórmulas que, generalmente, suponen la aprobación de aquéllas con mayorías que el Reglamento del Congreso o la práctica indican. Esas fórmulas pueden ser el recurso a la dispensa de Comisiones, de dictamen de Comisiones, de publicación del dictamen, la dispensa de debate, o la exoneración de la doble votación. No toda ley puede ser dispensada de estos pasos procesales, como tampoco toda ley exige para su aprobación alguno de ellos (como los casos en los que el Reglamento prevé que algunas leyes no requieran de segunda votación).

Las variantes del proceso legislativo ordinario incluyen los casos de leyes que prevén la reserva o el dominio reservado de la ley en relación con la titularidad del sujeto facultado a presentarla. En este supuesto se encuentran las leyes de habilitación de facultades legislativas al gobierno, la prórroga del estado de sitio, las leyes de demarcación territorial, la autorización para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, la declaratoria de guerra y firma de la paz, o el permiso para viajes al exterior del Presidente de la República. Todos estos casos son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, naturalmente, con la aprobación del Consejo de Ministros. En el caso inverso, las leyes de amnistía y las reformas del Reglamento del Congreso, son iniciativa reservada y exclusiva del Congreso, y sobre estas materias no puede presentar iniciativas legislativas ningún otro titular de aquéllas.

Cabe incluir también como variante del proceso legislativo ordinario los proyectos de leyes orgánicas, pero no en razón de la diversidad de titulares a quienes se restrinja o se reserve la competencia para presentarlas, sino sólo por la mayoría especial

requerida para aprobarlas, no porque este tipo de leyes sean necesariamente iguales o de distinta jerarquía que las leyes ordinarias, sino por el criterio arbitrario de que formalmente toda norma constitucionalmente calificable como ley orgánica requiera para su aprobación el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (66 congresistas). Las leyes orgánicas tienen la peculiaridad de no ser materia delegable ni al gobierno ni a la Comisión Permanente, y por esta razón son parte del espectro normativo con una característica que las distingue de las normas y del proceso ordinario.

El Tribunal Constitucional ha concebido a las leyes orgánicas como una especie normativa de igual jerarquía que las leyes ordinarias. Sin embargo, cuentan con atributos de alcances tales que no admiten una reducción como la fijada en las STC 4-2001-AI/TC; 22-2004-AI/TC; o 47-2004-AI/TC. Existen criterios que permiten atribuir a las leyes orgánicas una calidad normativa jerárquicamente superior, en particular por los efectos o impacto normativo que el carácter orgánico de su condición genera en el resto del espectro normativo, condición e impacto de la que carecen normas de naturaleza puramente ordinaria. No se trata, en consecuencia, de meros ni arbitrarios requisitos formales (el nombre parece tener un significado y sentido mayor que el de sólo corresponder a normas de organización estatal), sino que existe una racionalidad material desde la que se afecta y no es indiferente el resto del ordenamiento normativo del país: las reglas propias de la organización y funcionamiento básico de un órgano estatal tienen impacto material, técnico, normativo, competencial y también presupuestal, en nivel tal que, precisamente por dicho tipo de impacto se exige una racionalidad especial en las votaciones acorde con la proporcionalidad que tal impacto genera y representa en el Estado en particular y en la sociedad en general.

Los procesos legislativos especiales son una categoría aún más marcada que los considerados como una variante del proceso legislativo ordinario. Se apartan del proceso legislativo ordinario en más diferencias que en el criterio de la titularidad de la iniciativa o, como en el caso de las leyes orgánicas, en la cuestión, basada también en la titularidad e indelegabilidad, pero además en la mayoría especial exigida para su aprobación. En la categoría de procesos legislativos ordinarios deben incluirse esas normas cuyo proceso tiene características materiales tales que su trámite debe ajustarse a plazos, votaciones, o niveles de interacción orgánica con instancias intra o supraestatales. No son simples variantes del proceso legislativo ordinario, sino que se trata de procesos legislativos en los que el concepto normativo impacta en tal grado y magnitud que debe atenderse a cuidados especiales. La diversidad integral y sistemática de tratamiento procesal a este tipo de normas sigue una lógica y se basa en premisas en razón de las cuales se justifica la diferencia procesal. Los procesos no se definen por caprichos sino por fines y por objetivos políticos y constitucionales específicos. Pasarlos por alto importa desconocer incluso las bases y fundamentos del

carácter constitutivo del pacto de asociación política en general, pero del régimen político en especial. De ahí que, atendiendo a esta razón, sea necesario elaborar y comprender con conceptos apropiados la realidad a la que esas leyes y esos procesos pertenecen.

En los acápite siguientes se presenta, en consecuencia, las características de esos procesos legislativos especiales. En esta categoría comprendemos el proceso de reforma constitucional, los tratados, y las iniciativas ciudadanas, reservando para un espacio posterior el desarrollo del presupuesto, de la cuenta general y de las leyes asociadas a la problemática presupuestaria o financiera.

105. Proceso de reforma constitucional

Iniciativa para la presentación de proyectos de reforma constitucional

En el proceso de revisión y reforma del documento constitucional tienen iniciativa el Presidente de la República, los congresistas, y la ciudadanía. No la tiene, a diferencia de la facultad prevista en la Constitución de 1979, la Corte Suprema.

La iniciativa del Presidente de la República requiere la aprobación del Consejo de Ministros. Este requisito lo prevé el Artículo 206 de la Constitución, pero a nivel general, y como consecuencia de la institución del referendo como condición de validez de los actos presidenciales, el Artículo 120 dispone que *son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial*. Este requisito es consecuencia del tipo de régimen político en el Perú, según el cual el Presidente de la República no le es políticamente exigible ninguna responsabilidad política, la misma que es asumida por el gabinete. El ejercicio pleno de esta iniciativa es privativo del Presidente de la República y, por lo tanto, no puede ejercerlo quien lo reemplaza interinamente ni por quien, con carácter temporal, lo sucede.

Los congresistas son mencionados en la Constitución como titulares de la iniciativa para la reforma de la Constitución. Sin embargo, según el desarrollo general que hace el Reglamento del Congreso de la iniciativa legislativa, los proyectos de reforma también deben presentarse conforme a los requisitos generales. Por lo tanto, requieren el acuerdo de los grupos parlamentarios a los que los congresistas pertenecen de acuerdo a las prescripciones incluidas en el inciso 2, del Artículo 76 del Reglamento.

Por último los ciudadanos, para ejercitar su derecho a la iniciativa para reformas constitucionales, deben suscribir la propuesta con un número de firmas equivalentes al 0,3 por ciento de la población electoral. Las firmas son certificadas mediante

resolución de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. En la Constitución de 1979 se reconocía también esta titularidad a la ciudadanía, aunque para el ejercicio de las propuestas de reforma constitucional se señalaba la cantidad fija de 50 mil ciudadanos.

Limitación para el ejercicio de la iniciativa

La Ley 26300 establece una limitación para el ejercicio de la iniciativa en materia de reforma constitucional. Esa limitación consiste en la calificación como improcedente para cualquier iniciativa que supusiera alguna forma de recorte de los derechos fundamentales (la ley dice *derechos ciudadanos*). Si bien una ley como la 26300 no es el medio ni el nivel normativo más idóneo para regular la procedibilidad en el ejercicio de la iniciativa sobre materias propias de una reforma constitucional, porque en todo caso tendría que haberse normado tal restricción en una norma de rango y valor normativo jerárquicamente más alto que el de una ley ordinaria, el señalamiento de ese límite tiene índole y valor fundamentalmente referencial.

Por el contenido materia de la regulación la Ley 26300 asume y adquiere un nivel normativo axiológicamente superior, aunque desde el punto de vista positivo es técnicamente impropia para limitar la iniciativa, independientemente de que el alcance constituya y forme parte de lo que en doctrina constitucional se consideran las *cláusulas pétreas*, esto es, de los contenidos legislativa y políticamente intangibles, como lo son, también, el régimen republicano de gobierno o incluso la proscripción de organizaciones políticas que establezcan como su fin social la negación de un régimen basado en el acceso democrático al poder a través de elecciones libres en sufragio general.

La cuestión del límite en el ejercicio de la iniciativa para las reformas constitucionales trae consigo otro aspecto constitucionalmente trascendente. Es la competencia que pudiera asumir el Tribunal Constitucional para conocer los eventuales casos de inconstitucionalización de normas constitucionales reformadas por el poder constituido. Conforme a la doctrina el Tribunal Constitucional es sólo *juez de la constitucionalidad*, no *juez de la Constitución*, y según esta premisa no puede abocarse al conocimiento de pretensiones de parte, ni de oficio, que supongan o involucren calificación sobre la calidad constitucional de un precepto constitucional. Sólo puede hacerlo respecto de normas subordinadas y no del mismo nivel que la Constitución.

En la práctica, sin embargo, el Tribunal Constitucional sí ha realizado intervenciones funcionales respecto de la corrección constitucional de algunas de sus normas. Uno de los casos ocurrió con el análisis que realizó de los Artículos 99 y 100 de

la Constitución, en la Sentencia sobre el expediente 6-2003-AI/TC, que generó la exhortación al Congreso para que, en aplicación del principio de independencia del Ministerio Público y del Poder Judicial, se restablezca la competencia plena de uno y otro órganos constitucionales respecto de la autonomía con que deben proceder para decidir sobre la procedencia o no de las acusaciones constitucionales que se presentan contra los altos funcionarios en el antejuicio político. El texto indicó que el texto constitucional suponía un acto de injerencia e interferencia contra los principios de independencia y autonomía de los poderes públicos responsables por la persecución e investigación del delito, en niveles que contradice dichos principios.

Una concepción rigurosa de la competencia del Tribunal Constitucional requeriría que ese extremo de la sentencia no hubiera formado parte del abocamiento, ni de la recomendación que dirige al Congreso. Sin embargo los magistrados se valieron de una perspectiva amplia e hicieron suya la competencia de convertirse en jueces de la Constitución. Razones como las que se derivan de este caso permiten dudar que la limitación establecida por la Ley 26300 quede sin aprovechar por el Estado y, por consiguiente, que no se invoque cuando la circunstancia justifique que se apele a ella.

Aprobación de la reforma constitucional

Como ocurre con cualquier proyecto de ley, los de reforma constitucional también pasan a Comisiones y luego, una vez dictaminados, se elevan al Pleno del Congreso.

Según el Artículo 206 de la Constitución las reformas pueden aprobarse según dos tipos de procedimientos. El primer método supone la aprobación de la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de congresistas (87). El segundo método prevé que no se requiera la consulta del Congreso sino en una legislatura, si el número de votos es de la mayoría absoluta del número legal (66), siempre que luego el texto sea ratificado mediante referéndum.

Una característica esencial del proceso de reforma de la Constitución es que el Presidente de la República carece de facultad para observarla. Esta restricción se aplica sea para el proceso estrictamente parlamentario, como para el proceso complejo que prevé la ratificación popular mediante referéndum.

Desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1993 se han realizado 12 reformas constitucionales. Este número se divide en dos durante el período 1993-2000; dos, entre el 2000 y el 2001; 6 en el período 2001-2006; y las dos últimas

en el período 2006-2011. La vía de las reformas constitucionales parciales parece haberse considerado como un camino eficiente para acondicionar las distintas y sucesivas propuestas de políticas públicas preferidas por cada uno de los diversos gobiernos, antes que la vía de la reforma total. De algún modo, por tanto, no puede negarse que los conceptos constituyentes que consiguió aprobar el gobierno de Alberto Fujimori ha sido adoptado como patrón de organización y desempeño a nivel parlamentario, puesto que se advierte que los consecutivos parlamentos se han allanado y han mantenido tanto las bases del régimen político como del económico que se consignan en el documento constitucional de 1993.

106. Proceso de aprobación de tratados

El primer aspecto que debe quedar claro es que en el Perú puede hablarse, en cuanto concierne a los procesos parlamentarios, de dos tipos de tratados. Unos son los clásicos que suscribe el Presidente de la República, aprueba el Congreso mediante Resolución Legislativa, ratifica el Presidente de la República dicha Resolución, sobre cuya base se prepara el instrumento de ratificación que debe depositar el responsable del Ministerio de Relaciones Exteriores en la sede que el propio Tratado prevé para el registro respectivo. Los otros tratados son aquellos que el Presidente de la República tiene facultad de suscribir, aprobar y ratificar, sin que para darse por aprobados se requiera del proceso parlamentario.

¿Cuáles son los tratados que se tramitan en la primera y en la segunda modalidad? La respuesta está en la Constitución y en la doctrina que el Tribunal Constitucional desarrolla sobre la materia. El Artículo 56 de la Constitución dice que los tratados que son aprobados por el Congreso, y que luego ratifica el Presidente de la República son los que contienen la siguiente materia:

- derechos humanos;
- soberanía, dominio o integridad del Estado;
- defensa nacional;
- obligaciones financieras del Estado;
- creación, modificación o supresión de tributos;
- modificación o derogación implícitas de alguna ley; y,
- exigencia de medidas legislativas para ejecutar el tratado

Como es obvio la calificación de esas materias queda a discreción de los operadores con titularidad en el proceso, esto es, las partes involucradas: el Presidente de la República y el Congreso. El número de temas incluidos como reservados del Congreso otorga discreción al Presidente de la República para utilizar la facultad de aprobar y para ratificar, sin intervención del Congreso, todos los otros convenios

internacionales cuya materia él califique como excluida de la reserva parlamentaria. Dice el Artículo 57 de la Constitución que *el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente.*

La singularidad de la atribución que la Constitución le reconoce al Presidente de la República para celebrar, aprobar, ratificar y adherir a tratados, sin embargo, queda sujeta a una obligación funcional. Es el requisito de *dar cuenta al Congreso* sobre los tratados que son tramitados dentro de esta vía procesal. De este modo el margen de discrecionalidad del Presidente de la República no es ilimitado, sino que es objeto de revisión o control posterior por el Congreso. De ahí que la función legislativa cumplida por el Presidente de la República en relación con tratados sin dominio reservado al Congreso forme parte de la función de control político que realiza el Congreso, y que es objeto de explicación y comentario en el acápite correspondiente al control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

Pero además debe especificarse la naturaleza de un tipo de tratado que, si bien es mencionado en la última frase del último párrafo del Artículo 56 de la Constitución exige una consideración puntual. Son los tratados que suponen habilitación legislativa para su ejecución. En el supuesto que un tratado afectara el régimen de separación de poderes que prevé la titularidad preeminente del Congreso en el ejercicio de la potestad legislativa, no sólo no hay modo de que sea tramitado dentro del ámbito de las facultades constitucionales reconocidas al Presidente de la República, sino que la aprobación que debe realizar el Congreso requeriría un trámite procesal semejante al que se prevé para la reforma de la Constitución.

Cualquier limitación al ejercicio de la potestad de aprobar, dictar o definir normas de rango, valor o fuerza de ley suponen el ejercicio efectivo de la función legislativa por el Congreso. Prescindir de ella es un supuesto que niega el régimen político y constitucional peruano. Por lo tanto, cualquier tratado que celebrara el Presidente de la República con este tipo de alcance exigiría que su procesamiento a través del Congreso, sin que el Presidente de la República esté dispensado para tratarlo como un caso de convenios internacionales ejecutivos, pero además, si se aprobara observando el proceso de reforma constitucional, luego debiera además reformarse el Reglamento del Congreso de forma que se adecue y adapte el proceso legislativo a ese tipo de esquema organizacional en el que el Estado queda limitado por la producción legislativa de un agente distinto al Congreso.

107. Iniciativas ciudadanas. El proceso parlamentario de su aprobación

Con la Constitución de 1993 se incluye por primera vez en la historia constitucional peruana el reconocimiento de la titularidad de los ciudadanos para presentar iniciativas. Hasta la Constitución de 1979 el derecho a la intervención o participación directa en el ejercicio del poder se concebía a través de la pertenencia a un partido político, o sólo para el caso de reforma de la Constitución si la iniciativa era presentada por 50 mil ciudadanos.

Conforme a la Constitución de 1993 la participación directa en el sistema político y legislativo se extiende y amplía con el reconocimiento de titularidad a la ciudadanía organizada para intervenir legislativamente. Regularmente a este tipo de proceso se lo conoce como *iniciativa popular*, y puede ser de dos tipos, la *iniciativa legislativa* y la *iniciativa de referéndum*.

La inclusión de estas alternativa, junto con otras de nivel constitucional como la revocatoria del mandato de autoridades subnacionales, la relativa a la posibilidad de propuesta en el presupuesto participativo que se reconoce bajo el modelo de modernización de la gestión del Estado establecido a nivel legal, o la opción que reconoce el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas que se establece en la legislación internacional adoptada por el Perú, modifican el modelo clásico de democracia representativa en nuestro país.

En su versión ortodoxa se opta por la democracia representativa porque, y es consecuencia, de la premisa de la imposibilidad de que el poder se desempeñe de modo efectivo y directo por el soberano que, en una república, es el pueblo que se asocia bajo un mismo pacto de comunidad política. Porque no es posible el ejercicio directo del poder por el soberano se establece un mecanismo alternativo, al que se adjudica la virtud de tener la capacidad de ser procesalmente eficaz para facilitar la gestión eficiente del Estado. En sociedades de escasa población y complejidad la república no tiene por qué ejercitar su poder de modo representativo. La asamblea de sus ciudadanos se ocupa ella misma de todo. En sociedades superpobladas o de alta densidad poblacional la aglomeración de la ciudad impide una reunión de todos, y que en una supuesta reunión que congregue a la integridad de la ciudadanía se conozca y decida sobre la interminable relación de asuntos de interés público.

La inclusión de mecanismos ajenos al modelo representativo tiene como efecto la generación de expectativas más altas en el sistema político de la república, porque con la iniciativa, y el referéndum, se crean modos de expresión de la insatisfacción

respecto del ejercicio regular de la capacidad representativa de los mandatarios de la república. Parece obvio que la iniciativa y el referéndum tengan justificación como resultado de que el pueblo no consigue con sus representantes lo que tiene necesidad de conseguir por sí mismo. Si sus representantes le garantizaran o le dieran lo que el pueblo espera no serían necesarios ni la iniciativa popular ni el referéndum. Estos datos no son casuales, porque precisamente se reconocen en una Constitución como la de 1993, que expresa el modelo y el diagnóstico que hace un gobernante contrario al régimen representativo cuyo eje medular quebró mediante la disolución del Congreso y la reforma de la Constitución de 1979.

La maximización de opciones de intervención directa en el régimen político, no son sólo, como pareciera, “derechos políticos” de la población, sino que constituyen también formas de sustitución de la agencia estatal mediante la acción política directa que, es importante precizarlo, no garantizan el uso plural del poder según el ánimo consensuado de todos quienes integran, y son miembros de la comunidad, de la república. Esto es, el derecho de participación o intervención política directa en cuestiones de competencia estatal no constituyen alternativas que fortalezcan las instituciones representativas, sino que las neutralizan. No es en realidad una suma. No aseguran el ejercicio comunitario del poder, sino sólo de quienes se asocian para proteger intereses o visiones parciales de lo supuestamente, según dichos intereses y visiones, es un bien común.

Lo que se presenta o postula como el enriquecimiento de la capacidad política del pueblo, o como la habilitación de una posibilidad efectiva del autogobierno, más es consecuencia del desencanto por las imperfecciones de la democracia representativa, que una alternativa eficaz al mecanismo que requiere para funcionar. No son formas de congregar el bienestar común con acuerdo de todos quienes integramos la colectividad, sino sólo aquellas ideas, opciones, productos o servicios patrocinados por quienes usan del modelo participativo de democracia para que el poder estatal ampare la visión de quienes participan. Quienes no participan no dejan de ser ciudadanos, aunque sus intereses, visiones y racionalidades no se integren en las propuestas de los promotores de propuestas legislativas, referendo o revocatoria de autoridades.

Esto es, la supuesta mayor potencia política que se reconoce a la ciudadanía, más parece tener el carácter de síntoma de la impotencia o incapacidad de los representantes de actuar conforme al deseo de sus representados. Cuando es el propio constituyente, o el propio legislador, quienes formalizan el carácter sintomático de su performance deficitaria, trasladan al pueblo, bajo el disfraz de un supuesto mayor dominio de su propio destino, el peso de parte de las tareas que el sistema representativo no puede atender a satisfacción del titular.

La abdicación de las responsabilidades representativas, generada mediante la ilusión de modos supuestamente más eficaces de organización que, hipotéticamente, reemplazan con preceptos legales las ineficiencias operativas del sistema representativo, contradicen y reducen la magnitud de la autorización que recibe el mandatario para actuar como agente de representación política. Son modos de debilitar el ya, en sí mismo, frágil mecanismo de representación política. Con la consecuencia adicional que la iniciativa popular y la revocación de la autoridad se postulan como revancha o, en el mejor de los casos, como reivindicaciones contrarias a la presunta inoperatividad o ineficiencia institucional del sistema, y no sólo como una alternativa adicional con reconocimiento constitucional. Sin embargo, la impotencia del legislador de representar óptimamente a sus representados, se encubre como compensación por el déficit o del sistema o de quienes reciben la autorización de pueblo para usar el poder en representación de la comunidad.

La fusión del modelo representativo (operativamente de insatisfactoria efectividad), y del modelo participativo (normativamente postulado como redentor de la ineffectividad del primero con mecanismos directos, pero no decisivos, de intervención política), ha determinado el uso de algunos casos de intervención legislativa. Cuando menos en el plano de la etapa postulatoria en relación con el uso de la iniciativa legislativa, pero eficaz en el caso del referéndum, como lo demostró el caso de la devolución de los aportes del FONAVI. El referéndum, sin embargo, que no obstante sí llegar a contar con niveles colectivamente decisivos y vinculantes de direccionamiento político, no es un proceso que se tramite por canal parlamentario, por ello no es objeto de comentario en este texto.

En la apreciación y evaluación del derecho, y es precisamente derecho el que reconoce la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria de las autoridades, no puede desconocerse ni ignorarse que las leyes son consecuencia de una visión y de una decisión política. Cuando se dicta la Constitución de 1993 el objetivo era diseñar una ley que fundara (o encubriera bajo su disfraz) un modo de gestión desde el cual se justificara el autogolpe de 1992. Si la crítica que dirigió Alberto Fujimori al Congreso fue la ineficiencia del régimen bicameral, con el unicameralismo se hizo el gesto que daba consistencia a la crítica. Pero cuando los constituyentes incluyen la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria, que son formas de democracia propias de modelos populistas, o participativos, el mensaje supuso y constituyó un ataque a las bases de la democracia representativa, porque la inclusión de estos mecanismos se postuló con el discurso de la afirmación de la soberanía del pueblo.

El artificio de la oxigenación declarada de la democracia mediante la incorporación de formas no representativas, en vez de diagnosticar frontalmente las deficiencias de este modelo de democracia, tiene como consecuencia la ilusión de una supuesta mayor capacidad para ejercitar la soberanía, a la vez que el mayor descreimiento

en la democracia representativa, cuyo cimiento queda socavado con alternativas de intervención legislativa o de dirección política excluidas del ámbito representativo.

No es complicado entender cómo detrás de la ingeniería constitucional existen propuestas sinceras, así como otras que se incluyen el maquillaje con el que se edulcora seductivamente la impotencia representativa. No es en realidad una voluntad generosa la de quienes abdican de su responsabilidad representativa para facilitar condescendiente y complacientemente ante las en no pocos casos desbordadas exigencias del pueblo que demandan la mejor representación de sus propósitos o deseos políticos. Es el ocultamiento de un universo libidinalmente enmascarado con no otro fin efectivo que el de sobrevivir en el ejercicio impotente del poder. La impotencia no se cura con la posición del voyeurista que sustituye con la pulsión escópica el ejercicio político del poder por el tercero cuya supuesta potencia actúa en reemplazo de sus carencias.

La solución a las carencias y déficits de representación no resulta de la desesperación ni de la impotencia que sienten los representantes a los que les resulta imposible complacer una opinión pública hostil, insatisfactible y exageradamente demandante. En particular porque la hostilidad y la demanda insatisfactible proviene en gran parte de la ignorancia de quienes critican y demandan respecto a las consecuencias potenciales de las bases y de las reglas del sistema representativo, no menos que de la propia cultura del pueblo y de los pobres niveles de ciudadanía de la población de la cual emergen y de la cual provienen los representantes en quienes se tiene la expectativa que rindan como si tuvieran competencias, habilidades o actitudes distintas y superiores a las que se encuentra en el promedio de la población efectivamente representada.

El factor de la ignorancia es evidente, porque quien vota lo hace sin conocer el efecto que las reglas de todo el sistema prevén respecto de los resultados conseguidos. Los representantes son el producto de un proceso en el que el insumo o materia prima es de la misma calidad final que la que tienen originalmente los representados y no otra. De ahí que con la cultura de la viveza el sistema no haga más que mostrarla bajo la luz ampliada del escenario parlamentario en que se desenvuelven los representantes. Las vivezas en el poder retratan la experiencia cotidiana de quien los elige. Las elecciones no tienen la propiedad ni capacidad de transformar lo autóctono en aristocrático, sino sólo de retratarlo. Si el sistema representativo padece de estancamiento es porque en la raíz social existe una cultura masivamente repartida, de la que luego se extrae una muestra representativa con la que se ocupan los escaños del parlamento. El cambio, por eso, siendo exigible y necesario, no puede ser muy grande cuando la materia prima con la que debe realizarse es eficazmente traducida por las reglas que el elector o ignora o desdeña.

Cuando la solución a dichas carencias representativas es consecuencia del sofocamiento existencial de los mandatarios, o de su asfixia intelectual en una atmósfera emocionalmente irrespirable, se tiende a descargar la propia responsabilidad fuera de uno mismo, desplazándola hacia quien ataca o denuncia los déficits, o hacia terceros alejados de la causa del problema en los que se espera encontrar un aliado que alivie la pobreza de la propia performance. Ese sofocamiento o asfixia radicular en el diagnóstico o defensa del imputado, ofusca la sana visión de las cosas y equivoca la solución efectiva de los problemas de índole representativo, porque el objetivo no es desentenderse del problema devolviendo el encargo a quienes lo confiaron, ni ignorarlo, como si no tuviera relevancia, trascendencia ni importancia, sino honrarlo con dedicación e integridad, a pesar de la diversidad de dificultades en que está envuelto.

Los modos participativos de democracia, por eso, sólo obnubilan el diagnóstico y equivocan el remedio. Si el mal último somos quienes elegimos, primero somos nosotros quienes debemos reconocer nuestro propio mal antes de precipitarnos en soluciones falsas a un mal radicalmente arraigado en nuestra alma colectiva. El mayor peligro del sistema representativo somos los peruanos que padecemos de falta de calidad en nuestra ciudadanía. Somos malos consumidores políticos de los pobres productos que como electores procesamos en nuestros hábitos. Para erradicar los déficits e impotencias de nuestro sistema representativo es necesario el sinceramiento de nuestra identidad. Nuestros representantes son buenas y no malas copias de nosotros mismos. Si ellos están mal es porque hay un pueblo cuya imagen ellos reproducen en sus conductas y en su gestión. La falta de ley interna en el pueblo transporta fluidamente su caudal en el cauce electoral. Y si el río de desaciertos y deficiencias legislativas es indigerible o ecológicamente pernicioso para nuestra nutrición política es el pueblo el que debe cambiar la dieta y el consumo de lo que peor daño colectivo nos causa.

En suma, más allá de la capacidad real que tiene la Constitución para generar efectos en la actividad política, no puede perderse de vista que la fórmula que permite la intervención de la población organizada en el proceso legislativo no deja de ser parte de la dimensión alucinatoria desde la que se construyó y magnificó la crisis de la institución representativa. No es pues una solución eficaz para el mal. Si debiera reconocérsele tal capacidad el mal sólo se erradicara con la eliminación del sistema que no alcanza el reconocimiento ni eficacia deseados. Si se mantiene las reglas que hacen representativo el régimen político, pero se plantean modalidades paralelas de uso del poder político opuestas a su esencia representativa, antes que fortalecerse se contribuye a su gradual desmantelamiento. Si la solución de los problemas representativos es la democracia directa, no debiera mantenerse las bases representativas del sistema mientras se generan expectativas psicopolíticas que agitan y sabotean su dinámica sin afectar lo que disminuye su efectividad.

Presentación y estudio de las iniciativas legislativas

Según la Ley 26300, las firmas de quienes adhieren al proceso legislativo deben ser certificadas por el órgano electoral competente. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil verifica la autenticidad de las firmas y con su conformidad se expide la resolución que la admite. El juez de admisibilidad, a diferencia de lo que ocurre con las iniciativas de los demás titulares, es la autoridad electoral. Si la iniciativa es admisible es la propia autoridad electoral la que la presenta ante el Congreso.

Luego de recibida la iniciativa que remite la autoridad electoral su texto es publicado electrónicamente en el Portal del Congreso y en el diario oficial El Peruano, y a través de la Vicepresidencia encargada se remite a la Comisión que tuviera competencia para dictaminar sobre la materia. Por disposición de la propia Ley 26300 las propuestas de iniciativa legislativa popular tienen prioridad en el proceso parlamentario, y quienes la promueven tienen competencia para designar a sus representantes para que la sustenten y argumenten su defensa ante las Comisiones, incluso cuando su texto hubiera sido objeto de observaciones por el Poder Ejecutivo.

A diferencia de lo que ocurre regularmente con las iniciativas que provienen de otro titular, la Ley 26300 establece un plazo integral para el trámite en el nivel parlamentario. Las Comisiones y el Pleno deben resolver sobre ellas en un plazo perentorio de 120 días calendario. En consecuencia, no es sólo un límite de tiempo para que las Comisiones emitan dictamen, sino un plazo para el Pleno.

Aprobación de la iniciativa legislativa

La Ley 26300 señala que cuando sobre la misma materia existieran distintas iniciativas diferentes a la generada por iniciativa popular la votación en el Pleno debe realizarse por separado. Este tratamiento limita considerablemente la posibilidad de las Comisiones y del Pleno de acumular las iniciativas en el dictamen, impidiendo consiguientemente un tratamiento técnico y sistemático. Se prefiere el aislamiento de la propuesta de forma que se privilegie políticamente las preferencias populares en vez de abordar el tema sobre el cual existe concurrencia de proposiciones temáticamente emparentadas o similares. Esta exigencia importa que las iniciativas populares se procesen con una identidad excluyente, aunque no niega la posibilidad de que los representantes la modifiquen a partir del texto originalmente presentado.

Debido a la competencia irrenunciable e inabdicable que mantienen los congresistas de modificar el contenido de los proyectos legislativos, y por lo tanto también respecto de la iniciativa popular, se prevé, recíprocamente, la opción de sus promotores de solicitar referéndum si determinan que las modificaciones introducidas cambian la

finalidad buscada. De modo similar se reconoce la opción de solicitar referéndum si la iniciativa es rechazada por el Pleno.

Entre los años 2001 y 2011 se ha presentado un total de 22 iniciativas legislativas por la ciudadanía, de las cuales se aprobó cuatro de ellas acumulándolas con proyectos presentados de fuente distinta. Este dato contradice lo establecido en la Ley 26300, puesto que la acumulación con iniciativas provenientes de otra fuente, como se señaló, no cabe cuando se trata de proyectos de ley originados en una iniciativa popular.

Sin embargo, el porcentaje no sólo no es residual o marginal sino que resulta significativo, puesto que se trata de aproximadamente el 20 por ciento del total de iniciativas presentadas, pero a la vez es reflejo de otro tipo de sucesos. El primero es que se trata de un porcentaje que debe compararse respecto del número total de leyes, que es alto, en función del concepto débil de ley que caracteriza de modo general la producción legislativa en el Congreso. De modo que cabe comparar, en primer lugar, las 4 leyes aprobadas, no con el total nominal de iniciativas presentadas por ciudadanos, sino con el de las leyes a las que corresponde efectivamente esa calidad y naturaleza; y en segundo lugar, es pertinente, por la razón anterior, calificar las 4 leyes aprobadas según su calidad y naturaleza.

El examen de calidad muestra que la materia legislada tiene distinto alcance. Se cuenta, por ejemplo, durante el período 2001-2006, la Ley 27677, que declara la intangibilidad del uso de los fondos del FONAVI; la Ley 28244, que excluye a Petroperú de las modalidades de promoción a la inversión privada y autoriza a esta empresa a negociar con Perupetro; y la Ley 28278, que dicta la Ley de Radio y Televisión. Y durante el período 2006-2011, la Ley 29344, que dicta la Ley de Aseguramiento Universal en Salud. Son cuatro leyes sobre materias social e incuestionablemente trascendentes. La pregunta clave es si éstas eran leyes necesarias, y si la materia legislada tenía el grado de generalidad suficiente como para que sea el Congreso la instancia que la aborde, o si pudo haber sido abocarse a ella otra instancia estatal con competencia normativa, si la ausencia de generalidad lo justificara.

Las leyes sobre el fondo de vivienda, de radio y televisión, y de aseguramiento universal en salud tienen todas carácter sectorial, y la ley de Petroperú se refiere a una sola agencia estatal ¿Basta el carácter sectorial, o singular, para excluir del carácter de generalidad una ley? La Constitución dispone en su Artículo 103 que *pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas*. Lo que parece una regla clara es muy distante sin embargo de carecer de equívocos en su lectura, interpretación o aplicación, porque lo que tiene carácter singular puede tener una magnitud simbólicamente universal. El número de sujetos involucrados ni de grupos afectados dentro de un sector puede ser una regla engañosa. El destino general de la colectividad puede verse involucrado en la situación que afecta a una sola persona.

De ahí que, no obstante lo atípico de una ley que se dirige a una sola empresa del Estado como es Petroperú, pudiera impactar en el abastecimiento de un recurso crítico para el desenvolvimiento regular de la vida ordinaria de la población. Iguales pueden las apreciaciones sobre las otras normas sectoriales. Son materias cuyo interés e impacto justificó la presentación por quienes la promovieron. Es un caso en el que concurren materia de ley e interés colectivo.

A la vista de los datos comentados es posible inferir que los aciertos no menos que las imperfecciones en el proceso de gestión de la ley exigen una perspectiva integral en su diagnóstico, sin lo cual las medidas de afinamiento del proceso legislativo padecerán de un enfoque ineficientemente parcial, incompleto e insatisfactorio. El modelo de inclusión de medidas participativas en el régimen representativo no es una solución a los problemas representativos y, por ende, tampoco de los problemas normativos. El fortalecimiento de las bases representativas de la vida política nacional no se alcanza abriendo ilusamente más frentes hacia correcciones cuyo objetivo no va dirigido a eliminar la imperfección institucional ni cultural del problema.

El modelo de democracia participativa, como variante colectivamente no decisoria del modelo de la democracia directa, de la cual es un componente la iniciativa legislativa popular (a diferencia de las variantes colectivamente decisorias como lo son el referéndum o la revocatoria del mandato), lejos de asegurar la mayor fidelidad, legitimidad o eficiencia del sistema representativo, encubren y desnaturalizan el error que está a la base de su imperfección. Mientras no cambie la calidad de la ciudadanía, y mientras los representantes que ella elija carezcan de norte ético y de capacidad de gestión en su desempeño, no importa cuántas Cámaras tengamos, ni cuánto más o menos se agite la opinión pública con escándalos de ineficiencia o pobre desempeño del plantel de representantes, los canales de participación popular no significarán una solución a un problema sino la creación de otros más espinosos o el agravamiento de los existentes.

Una cuestión final permite añadir que el avivamiento del vínculo representativo es más una cuestión, no de agitación de las expectativas de débil visibilidad política, cuanto de convencimiento de la población de que la legislación producida en el parlamento no se realiza de espaldas a las necesidades nacionales del país sino en sintonía e integración con éstas. Y a ello se llega no a nivel propositivo sino en el plano de la evidencia y de los aciertos en la gestión de los representantes. Parte de esa gestión supone la honestidad con la que se produce e interviene en los procesos parlamentarios, así como la oportuna comunicación de sus resultados. Mala política es la que se vale de la retórica colectivamente hipnótica de los discursos, que en la práctica no resulta en avances verificables que mejoren el futuro y el destino de la comunidad.

11. Los procedimientos de control

108. Concepto de control parlamentario

¿Qué es el control parlamentario? Nada hay que riña más con un régimen democrático, que la idea del ilimitado ejercicio del poder. Sin su correspondiente control. Cada poder es independiente pero a la vez está supeditado al escrutinio y control, anterior o posterior, según el caso, de sus actos. Esa es la razón de ser de la división de poderes de un régimen político republicano: que no haya un solo poder que domine el proceso de planeamiento, formulación y determinación de las políticas públicas. Se trata del ejercicio regular y distribuido de atribuciones políticas a uno y otro órgano: el gobierno y el parlamento. El poder indivisible sólo le corresponde a la comunidad política de la que emana el mandato de sus mandatarios ante el Estado.

El control es tarea esencial del parlamento. Sólo el parlamento puede controlar políticamente el ejercicio del poder por el ejecutivo, así como su cumplimiento de la Constitución y las leyes. El ejecutivo puede legislar, pero no controlarse a sí mismo.

Hechos diferentes son el control y la responsabilidad. No son idénticos. La determinación de la responsabilidad puede, o no, ser la conclusión o consecuencia de la actividad de control. El acto de control puede concluir que una actividad fue exitosamente cumplida. En esa hipótesis, habiéndose cumplido con el control, no hay necesidad de determinar sanción alguna.

Control no es un concepto equivalente a sanción, a desaprobación. Control no es lo mismo que sanción. El control consiste en pedir cuenta por los actos y evaluar por el uso de poderes o funciones ejercitados. Y una de sus consecuencias puede ser exigir la responsabilidad política o constitucional de aquél a quien se considere infractor. Pero si se determina que no es exigible ello no significa que no se cumpliera con el control.

Los controles del parlamento son de diversas clases. Hay controles políticos, controles de información, control de moralidad pública, controles normativos

(sobre el ejercicio de potestades normativas) y, por extensión, cabe incluir el control estatutario.

Los controles políticos son la investidura, el voto de confianza y el voto de censura. El ejercicio de este tipo de control se basa en el ejercicio eminente y prioritario de la discrecionalidad del sujeto que lo realiza. El Congreso puede en estos casos controlar la actividad y conducta del gabinete a partir de una racionalidad básicamente fiduciaria. Si bien la confianza se sustenta, la motivación de esa confianza no se encuentra ceñida ni circunscrita a parámetros normativos. No existe tasa normativa que condicione el juicio político de los representantes para otorgar, mantener, rehusar o retirar su confianza al gabinete entero ni a ninguno de sus integrantes en particular.

Los controles de información son la interpelación, la invitación, los pedidos de informes y las preguntas. Su finalidad o propósito es el esclarecimiento o transparentamiento del ejercicio del poder. Parte de esta finalidad se cumple mediante la denuncia y la exigencia de sometimiento de la instancia objeto de control a la exposición pública de las presuntas acciones o responsabilidades que se le imputan, o que deben conocerse para optimizar y garantizar el ejercicio equitativo y regular del poder.

Los controles de moralidad pública son las comisiones investigadoras, el antejuicio político y el proceso de vacancia de la Presidencia de la República. La razón de su existencia como instancias operativas de la acción representativa del Congreso es la disposición de un espacio e instrumentos procesalmente apropiados para discernir las responsabilidades existentes en el manejo de asuntos de interés público. Las formas de control de la moralidad pública adoptan en casos modalidades de fiscalización sobre el correcto y honesto uso de fondos o recursos públicos, pero también cabe el examen de las buenas prácticas de gestión pública en las que se evalúa la eficiencia y competencia de los actores en el desempeño del poder. El alcance del control de moralidad pública incluye la revisión de situaciones que comprometen la comisión de graves faltas contra el ordenamiento penal o constitucional, así como comprende igualmente el juicio que se formen los congresistas respecto a la falta o pérdida de idoneidad o aptitud para el ejercicio funcional, a la negligencia en el desempeño de sus competencias orgánicas, a la inhabilidad física o psíquica del titular, o incluso a falta de idoneidad moral para ejercitar funciones directivas del Estado.

Los controles normativos son sobre el ejercicio de la potestad normativa o reguladora del Presidente de la República a través de los Decretos de Urgencia, los Decretos Legislativos, los regímenes de excepción y la aprobación de convenios internacionales. En este tipo de control la finalidad consiste en la evaluación de la

regularidad en el desempeño de funciones normativas estatalmente reservadas a ejercicio o control preeminente por el Congreso como órgano de representación de la voluntad popular y de la comunidad política.

Y, por último, el control estatutario incluye los procesos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, y de ética parlamentaria, que suponen el control endógeno sobre actos propios de los integrantes de la corporación parlamentaria. La necesidad de este tipo de control se reconoce para garantizar el mantenimiento de estándares singularmente exigentes en el desempeño de puestos de representación del íntegro de la colectividad. Comprende por lo tanto la revisión de actos de conducta personal de quienes han sido elegidos como representantes, en procesos donde la instancia que determina la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto es el propio cuerpo de congresistas que define cuándo determinado acto es aceptable y cuándo no lo es para condonar o sancionar hechos que se imputa a alguno de los integrantes de la corporación parlamentaria.

Más allá de estos casos existen otros respecto de los cuales poco se ha reparado, según lo refirió Patricia Durand Vásquez, en su participación en el Segundo Congreso de Derecho Parlamentario, en Setiembre de 2012, cuando indicó que además de los clásicos casos recogidos en el Reglamento del Congreso, debe incluirse:

- 1) El control de la reglamentación de las leyes como parte del control parlamentario, porque es necesario que se reconozca que el gobierno debe dar cuenta al Congreso de cada reglamento de ley que emita.
- 2) El control del nombramiento de los embajadores, que se hacen por decreto supremo o resolución ministerial porque existe obligación constitucional del gobierno de dar cuenta de ello, y
- 3) La previsión del control específico sobre el uso de los decretos de urgencia cuando se reconoce al gobierno la atribución de legislar mediante este tipo de norma cuando debido a una hipótesis de disolución no hay Congreso. Es especial, porque parece que no se trata del mismo tipo de decreto de urgencia cuando hay disolución del Congreso, que cuando no se usa bajo la hipótesis de disolución. En este caso la cuestión a definir es la oportunidad en la que debe remitirse al Congreso los decretos de urgencia, y si la evaluación parlamentaria debiera aplicar parámetros distintos a los establecidos para los decretos de urgencia durante el estado de normalidad.

109. Naturaleza de la investidura

¿Qué es la investidura? La investidura es a la vez una facultad del parlamento y un acto parlamentario. Como facultad es el reconocimiento de la capacidad y competencia constitucional que tiene el parlamento para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno. Como acto es a la vez, el procedimiento, la decisión y el documento a través de los cuales, y en los cuales, queda constancia del trámite y del sentido en el que se ejercita la facultad de investir.

Por la investidura la asamblea compromete su apoyo a un gabinete, a base de la confianza que ella le otorga para que ejecute un programa político durante su mandato. Su fin es fundar el gobierno con la confianza del parlamento. El voto de confianza del Congreso divide a la asamblea en mayoría y oposición. No es un simple acto sin correlación con las medidas que en el futuro se irán implementando y llevando a cabo. Es el endoso de confianza por los programas y acciones que se derivarán de la política y medidas expuestas en el parlamento. La expresión de confianza avala la conducción de la política del gobierno, la que no la otorga discrepa de ella.

La investidura es un voto de confianza sobre una gestión ministerial que comienza ¿Cómo es el procedimiento? El procedimiento propiamente dicho se inicia con la comunicación que realiza el Presidente del Consejo de Ministros, solicitando se le indique fecha y hora para su presentación, luego de haber recibido el encargo, de haber sido designado como tal, y de haber juramentado el cargo ante el Presidente de la República. La solicitud es tramitada en el Congreso y, respetando el plazo de 30 días naturales que establece el Artículo 32 del Reglamento, se acuerda su presentación antes del vencimiento de dicho término.

El acto de la investidura propiamente dicho, luego de los actos que con carácter preliminar se indican, el procedimiento de la investidura sigue el curso cuyo gráfico se presenta a continuación, el mismo que comprende seis etapas. La primera es la concurrencia del gabinete dentro del plazo establecido en la Constitución; la segunda es la exposición de la política general del gobierno a cargo del Presidente del Consejo de Ministros; la tercera es el debate plural entre las diversas agrupaciones parlamentarias y los miembros del gabinete; la cuarta es el planteamiento de la cuestión de confianza por el Presidente del Consejo de Ministros; la quinta es la presentación de la moción en la que se establece el otorgamiento o rechazo de la investidura; y la sexta el debate y votación de la moción en la que se propone el acuerdo respecto de la confianza solicitada. La votación establece y resuelve si la investidura se otorga o no.

Procedimiento de investidura



Como se señaló previamente, el gabinete se presenta ante el Congreso dentro de los 30 días naturales de haber asumido sus funciones. Si el Congreso estuviera de receso en el período entre una legislatura ordinaria y otra, la Constitución señala que el Presidente de la República tiene la obligación de convocar a legislatura extraordinaria.

Presente en el Congreso el gabinete, es invitado a pasar al hemiciclo. El presidente del gabinete toma la palabra y expone por el tiempo que fuera necesario la política general del gobierno y las medidas que requiera su gestión. Al concluir su exposición solicita para la política general expuesta la confianza del parlamento. En seguida intervienen los voceros de los grupos parlamentarios para fijar sus respectivas posiciones sobre la política expuesta, y para alcanzar alternativas o cuestionamientos al gabinete.

Concluidas las intervenciones de los voceros, interviene nuevamente el presidente del gabinete o los ministros a los que éste les delegue la posibilidad de hacerlo. Al finalizar las exposiciones, se retira el gabinete. En seguida, lo usual y lo parlamentariamente correcto sería la presentación, lectura, debate y votación sobre la moción correspondiente de otorgamiento de confianza o a su negación. Sin embargo, la tradición se quiebra con el inicio de la vigencia de la Constitución de 1993, porque no más se requiere de un documento parlamentario en que conste la posición y motivación de la confianza parlamentaria, o contrariamente su ausencia.

La generación de representantes a cargo de la gestión parlamentaria desde 1995, en efecto, obvia los clásicos pasos procesales y suprime la regla general de que la confianza ministerial debe constar en un texto escrito (la moción) en el que se exprese formalmente la posición y razones básicas de quienes la otorgan, o que la omiten o deniegan. En lo sucesivo la práctica ha consistido en votar la cuestión planteada por el gabinete. No se distingue entre la confianza solicitada, y el acto de valoración y merituamiento parlamentario de la solicitud. Se reconoce titularidad suficiente al gabinete para promover la confianza, sin que preceda la confianza previa consideración o motivación que determinan a quienes se la solicita que la presten o declinen el otorgamiento. El proceso se acelera sumaria y súbitamente. En nombre de la prontitud se expide la decisión. Debe presumirse que la confianza se da sin la explicitación de la causa que la genera, que la rehúsa. No es más un acto razonado sino uno conferido a la sola voluntad de quien la pide. Por eso cabe afirmar que la investidura consiste ahora en un proceso *decisivo* antes que *reflexivo*.

Es cierto que la Constitución no señala cómo se consulta la confianza inherente a la investidura. Tampoco el Reglamento del Congreso adopta previsión expresa sobre el proceso de debate y consulta. En ausencia de norma el parlamento se rige por hábitos y costumbres consuetudinarias en las que se ha probado exitosamente el trámite de las más delicadas y hasta explosivas cuestiones políticas. Negar el consejo de la práctica que se transmite en las tradiciones parlamentarias, por esta razón, puede tener carácter temerario.

No se trata de exhumar viejas y dudosas rutinas, sino de ponderar la consecuencia del apartamiento de sanas pautas de procesamiento de las cuestiones de magnitud estatal que llegan para decisión de la representación de la nación. La desatención y minimización de métodos probados durante reiterados y sucesivos casos, difíciles, complejos y controversiales, debe explicarse con más razones que el desdén o la súbita urgencia de decidir sin pausa cuestiones pendientes. Negar la experiencia que la historia mantiene en la memoria de los pueblos y las instituciones puede ser más una reacción precipitada o intemperante, o consecuencia del humor maníaco o histérico de un representante, que ejemplo de la conducta de quienes como estadistas debieran liderar los procesos políticos en la república.

Es recomendable el retorno de la práctica regular. La confianza debe documentarse. Es parte del acuerdo o del pacto entre el gobierno y el parlamento. La declaración de confianza parlamentaria es un acto solemne entre dos agentes estatales, el gobierno y la representación nacional. El gobierno recibe el poder de la representación para dirigir el país con su asentimiento. Pero la asertividad parlamentaria con el gabinete se expresa en términos respecto de los cuales el desempeño del gobierno es exigible. La moción incluye los términos de la confianza y respecto de ellos es que luego el gobierno debe rendir cuenta.

Está pues en la naturaleza de la investidura que la concesión de confianza no es un derecho temer desconocerse, ni un acto rutinario que corresponda mecánicamente procesar al Congreso, sino consecuencia de un proceso de persuasión y de convencimiento. No uno de imposición ni de arrebato. La confianza se conquista y se merece, no se impone, no se expulsa ni se arrancha por ni a quien debe prestarla de buena fe y en base al sustento y a la razón. Es por esa razón que el respeto a la institución parlamentaria se ha canalizado a través de un protocolo con el que se cuida la naturaleza fiduciaria de esta institución. En consecuencia con la calidad del acto político del que trata, ha ocurrido que el procesamiento de la confianza pasa por una sucesión de actos mediante los cuales se elabora y se diseñan las bases de la relación no entre dos cómplices sino entre los quizá dos más importantes actores estatales.

La trivialidad con la que se procesa la investidura, obviando el significado y trascendencia que el parlamento exige en aspectos específicos de la presentación del gabinete que solicita la aprobación de la autoridad políticamente representativa de la sociedad, es un síntoma de la pobreza que los símbolos políticos tienen en un parlamento con hábitos cada vez más pragmáticos. Cuando los procesos se desarrollan con la lógica del consumismo los signos se pierden. Las instituciones del universo político eclipsan en una vida parlamentaria nacional corroída por la pérdida del sentido y la fractura de la identidad representativa. Los representantes no alcanzan a concebir en qué forma la adopción de actitudes mecánicas descuidan, carcomen, corroen y traicionan el cimiento ético y vivencial sobre el que se construye el ejercicio y control del poder político.

Es la moción que motiva la resolución de otorgar o rehusar confianza al gabinete en la que se especifica porqué o sobre la base de qué entendimiento la otorga. La moción fija los términos que debe honrar el gabinete mientras tiene bajo su cargo la conducción de las políticas públicas que se exponen como parte del programa de gobierno que sustentan ante el Congreso. El texto de esa moción fija también la obligación del Congreso para colaborar en el éxito de ese programa, tanto como en el control y escrutinio de su desarrollo. Porque el gobierno se responsabiliza, y el parlamento se compromete, las partes cuentan con un esquema que permite exigir cuentas y descargar faltas. Esa es la finalidad y la utilidad del procedimiento parlamentariamente observado. El olvido del que es objeto durante los más de quince años en que se impuso el modelo ligero de procesamiento de la confianza causa que el parlamento se vea también privado de la fuente según la cual puede demandarse conductas políticas concretas según un patrón objetivo y preestablecido.

Dado que no existe plazo perentorio para que la confianza se otorgue, aunque sí lo hay para que el gabinete concurra al parlamento a solicitarla, no existe

impedimento reglamentario ni constitucional para que la investidura quede sin otorgar. Si bien el ejercicio del gabinete mientras dura la indefinición parlamentaria no es una cuestión deseable ni políticamente saludable, no es menos cierto que dada la naturaleza condicional del tipo de investidura que rige en el Perú, el ejercicio puede continuar bajo la condición resolutoria de que si el parlamento se avoca a la confianza suspendida ésta puede concluir en cuanto el parlamento decida resolverla. Lo políticamente inconveniente de una situación semejante es el estado de indefinición política sobre el gobierno, considerando que el gabinete en funciones ni tiene la confianza del Congreso, ni puede decirse que no la tenga. Si es la mayoría la que decide no decidir sobre la confianza, esa decisión no importa el otorgamiento, ni tampoco el rehusamiento.

El efecto generado es indefinible, puesto que aún cuando el gabinete no cuente con la confianza del parlamento, sigue en funciones. La abstención parlamentaria prefiere no resolver la condición a la que la Constitución sujeta el ejercicio de funciones del gobierno, y la indecisión no tiene el poder de disolver el nombramiento válido y bien hecho por uno de los titulares de la designación del gabinete. Y a la vez la abstención, a pesar de generar un efecto permisivo que no alcanza a la claridad y a una expresión positiva e indudable de confianza, no puede generar los efectos del rehusamiento, porque tampoco esa ha sido la declaración aprobada por el Congreso mediante el triunfo mayoritario de los votos en contra.

Es cierto que las condiciones resolutorias son una modalidad sujeta a plazo, pero no menos cierto es que ni la Constitución ni el Reglamento señalan el plazo para la conclusión de la indefinición. El Reglamento sí dice que la cuestión de confianza debe votarse en la misma o en posterior sesión, pero no prevé la situación que se produce cuando por falta de votos suficientes a favor o en contra el parlamento prefiere y opta por abstenerse de pronunciarse.

Por lo tanto se trata de situaciones análogas cuando, por demora en el plazo para consultar la investidura parlamentaria; cuando consultada la investidura el número de abstenciones es superior al número de votos a favor o en contra; o igualmente si el número de abstenciones ocasiona empate con la suma total de votos a favor y en contra (o incluso con el número de votos de la opción entre votos a favor o en contra). En cualquiera de estos supuestos no cabe entender que el Congreso ha resuelto aprobar la investidura, y en consecuencia que la verificación de la condición resolutoria ha generado la disolución de la designación realizada por el Presidente de la República.

Circunstancias como las mencionadas se asemejan a los votos híbridos que solían presentarse durante la vigencia de la Constitución de 1933, cuando la mayoría

de la coalición apro-odriísta aprobaba votos de expectativa, que mantenían la incertidumbre respecto del perfeccionamiento del título del gabinete para hacerse cargo y para que sus actos tengan efectos jurídicos plenos. La intolerancia con situaciones de incertidumbre es consecuencia con la mentalidad rígida del pensamiento jurídico. La incertidumbre, en efecto, mella el principio de seguridad jurídica que permite la estabilidad y la gobernabilidad política en el país. Corresponde a la naturaleza de las comunidades políticas que la ambigüedad quede excluida de su espectro.

Para eliminar los riesgos o peligros que repelen al pensamiento jurídico la herramienta socorrida son las presunciones. Ante la inacción o la omisión dentro de un plazo determinado el silencio o indefinición del actor es dotada de un contenido presunto. Puede optarse por un contenido positivo, o por un contenido negativo. La inacción u omisión pueden significar que luego de un plazo determinado en el que no se disuelve el silencio parlamentario equivalen al otorgamiento (silencio positivo), o al rehusamiento (silencio negativo) de la confianza.

El silencio positivo es favorable al gobierno, porque dejar pasar el plazo le favorece en la consolidación de su titularidad a cargo del gabinete. El sentido negativo es contrario al gobierno, que debe agenciarse de los medios persuasivos necesarios para que la confianza se otorgue. El silencio positivo fortalece el poder del gobierno, y el silencio negativo lo debilita. De modo que optar por el silencio positivo acentuaría el carácter presidencial del régimen, en tanto que preferir el silencio negativo acentuaría el carácter parlamentario del mismo.

Puede advertirse que el carácter *impropio* del voto de investidura, como llama algún autor a esta institución adoptada por la Constitución de 1993, no es una institución anodina, porque del modo en el que ella se aplique y ponga en práctica puede afectarse el tipo de régimen político peruano. No existe obstáculo para que prime una voluntad abstencionista, puesto que el Reglamento del Congreso la reconoce como una facultad a los congresistas. Pero dadas las consecuencias que una situación abstencionista ocasiona en la estabilidad y gobernabilidad política, no menos que respecto de la inseguridad jurídica, es una consecuencia que sería aconsejable que tratara de evitarse.

En caso que puesta al voto la moción con que se otorga la confianza ésta lograra un número de votos en contra mayor que los votos a favor o las abstenciones el resultado constituye una negación de confianza. La no confianza equivale a la crisis del gabinete. Todos los ministros deben renunciar. Para aprobarla tampoco se necesita mayorías calificadas.

110. Objeto de la confianza y voto de investidura

¿Sobre qué se expresa la confianza del Congreso en la investidura? ¿Se otorga la confianza sobre la política general expuesta, o es, también, un pronunciamiento sobre las personas de quienes integran el gabinete?

Cuando el Presidente de la República escoge y designa al Presidente del Consejo de Ministros, no conoce con precisión qué tipo de política general es viable dirigir en el país. Puede haber presentado al electorado un plan de gobierno durante la campaña electoral. Si así lo hubiera hecho, aquél será la base sobre la cual se diseñarán las políticas sectoriales más importantes y la propia política general del gobierno, no menos que uno de los criterios con los que el Presidente de la República gestionará su *staff* de ministros y otros altos funcionarios públicos.

Escogido el Presidente del Consejo de Ministros, se llevan a cabo las tratativas entre uno y otro para conformar el resto del gabinete. El Presidente de la República puede sugerir al Presidente del Consejo de Ministros que le proponga algunos nombres, y el Presidente del Consejo de Ministros hará uso de su criterio personal para proponer otros con el fin de conseguir un gabinete confiable. Sin embargo ¿puede el parlamento, debe el parlamento, pronunciarse respecto de los miembros del gabinete que pide confianza?

La Constitución es clara al señalar que la concurrencia del gabinete es para exponer la política del gobierno y las medidas que requiere su gestión. Tanto el primer gabinete como los que lo sucedan, todos, deben marchar al Congreso a conseguir la confianza sobre la política general del gobierno. Y el voto de confianza o el de la falta de ella, son consultados sobre la política general.

Es necesario tener presente, ello no obstante, la naturaleza bicéfala del ejecutivo. Aun cuando es el Presidente de la República quien dirige la política general del gobierno, son los presidentes de los sucesivos consejos de ministros quienes concurren al parlamento para exponer la política general dirigida por el Presidente de la República y para solicitar la confianza del parlamento sobre ella.

No debe pasar desapercibido, en efecto, que es el Presidente de la República quien da unidad a las distintas administraciones. Lo común a todas ellas es que el jefe de gobierno es el Presidente de la República, en cuyo nombre concurren a exponerla.

Sin embargo, y de otro lado, no es menos cierto que el parlamento podría cuestionar y revisar la moralidad o trayectoria democrática de un Ministro, o hasta de los integrantes de todo un gabinete. Se trata de un elemento no sólo indispensable

para recibir la confianza del parlamento, sino que, llegado el caso, es esencial que la confianza sea expresada sobre la política general del gobierno tanto como sobre la persona e idoneidad político-moral del Consejo de Ministros.

En suma, incluso, por el contrario, podría ser que la propia política general del gobierno pudiera pasar a un segundo plano, cuando es mucho lo que la identidad de los miembros de un gabinete no despierta la confiabilidad del parlamento. Quienes son escogidos son una señal frente a la cual el parlamento es sensible. Indica, en casos, los énfasis de política que cada ministro puede potencialmente dar al gabinete, según la trayectoria profesional recorrida o la militancia que profese.

Las declaraciones programáticas contenidas en la política general del gobierno, son sólo uno de los aspectos que considerará y sobre el que se pronunciará el parlamento, siendo otro aspecto la calidad personal del equipo que la llevará a cabo. En ningún caso sin embargo la confianza se expresa sobre el jefe de gobierno, el Presidente de la República, que es representado por el gabinete para adquirir o dejar de obtener la confianza parlamentaria.

La identificación del objeto propio de la investidura permite confirmar el carácter conductor o director que le corresponde al parlamento, en materia de las políticas públicas sobre las cuales comparte responsabilidad. Es una consecuencia o efecto del otorgamiento de la investidura que el programa que aprueba tiene respaldo representativo. De este modo se integra el valor eficiencia con el valor representatividad, porque el gobierno autorizado con el aval de la representación popular se hace cargo de la conducción técnica del Estado dentro del Poder Ejecutivo, pero el Congreso no se exime ni está exento de responsabilidad debido al compromiso que asume al confiar en la conducción del gabinete al que concede su confianza.

Por el carácter mancomunado de la cooperación que forma parte del pacto entre ambos órganos del Estado el Congreso resulta co-responsable por la falta de idoneidad e incorrecciones de gobierno que se encuentran en la gestión del gabinete. Esta responsabilidad se salva mediante los actos de control y de seguimiento de la gestión que realiza el parlamento. Si ese control político es débil el parlamento no queda limpio de lo que de cuestionable tenga esa gestión. Cuando existen responsabilidades y éstas no se exigen, la ineficacia del control, y la condonación, o la complacencia omisiva con la falta, agravan la falta. La agravan de manera particular porque, así como quien tiene una función ejecutiva tiene un nivel concreto de responsabilidad, cuando la agencia competente para supervisar la ejecución de quien ha recibido su confianza, cohonesta la falta cometida, causa con su omisión una ofensa más grande aún contra las virtudes que debe practicar

y cultivar los agentes de la colectividad en el Estado. Y el vejamen es tanto mayor porque quien debe exigir responsabilidad sabotea la fidelidad de su mandato frente a todo el país al que debe rendir cuenta, en contubernio con quien se presume ha gestionado inadecuadamente las políticas públicas a su cargo.

Pero más allá del ejercicio de la función de control por la que es responsable el Congreso, existe una observación que no debe pasarse por alto en relación con el objeto de la investidura. Si el objeto es el programa político expuesto y el equipo que tiene a su cargo su conducción y ejecución, la cuestión es que, si quien es constitucionalmente jefe de gobierno es políticamente irresponsable ante el Congreso, pero es él mismo quien gobierna de acuerdo al programa que él decide y perfila, pero que el gabinete expone, advierte que su gabinete ministerial recibe un revés en la presentación ante el Congreso, o posteriormente con la denegatoria en una cuestión de confianza, o con la aprobación de una moción de censura que trae como consecuencia la crisis y el derribamiento del gabinete ¿qué sentido tiene que el Congreso rechace el programa de gobierno expuesto, o que el gabinete que suceda al caído en crisis no tenga la potestad de alterarlo o ajustarlo porque no es genuinamente dueño del programa ni por lo tanto es libre de desempeñarse en un contexto en el que no puede sino operar como un ejecutor de las ideas y deseos del Presidente de la República?

La cuestión, cuya respuesta no refuerza la bondad del modelo, evidencia que existe un nivel de ineficiencia en el diseño del régimen político. La improductividad, o cuando menos la debilidad en la eficacia del diseño, consiste en que en el supuesto de que exista mérito para exigir la responsabilidad del gabinete, ésta se exija a quien no corresponde, puesto que el agente activo del control carece de la posibilidad constitucional de exigírsela a la única instancia capaz de alterar el programa cuyo contenido puede definir a su solo arbitrio.

La flagrante imperfección del diseño conduce a plantear la necesidad de su ajuste, de manera que la posición constitucional del Congreso sea capaz de generar los cambios sustantivos que requeriría la exigencia de responsabilidad ministerial. Paralelamente la posición del gabinete debiera contar con una capacidad más potente en el régimen político, de forma que deje de tener el rol de un mero operador de políticas que el sistema reserva al Presidente de la República. En el modelo francés, por ejemplo, la ingeniería constitucional desmarcó al Presidente de la República del nivel operativo, el que se adjudica al Jefe del gabinete ministerial.

Por último, y como consecuencia y parte de la naturaleza de la evaluación de la cuestión de confianza que presenta el gabinete en el acto de investidura que de ella se deduzca, dependa e integre, es indispensable referir el aspecto de la *mayoría necesaria* para que la confianza se apruebe y la investidura se confiera. A diferencia

LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

de lo que ocurre con otros actos en los que el parlamento examina la idoneidad en la conducción de las políticas nacionales o en la corrección de comportamientos constitucionales, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso fijan un número preestablecido para que ésta se considere otorgada.

En ausencia de mayoría definida o explícita por *default* rige la regla general. Para aprobar el voto de investidura al gabinete se requiere la mayoría simple de votos. Según la regla contenida en el Artículo 52 del Reglamento del Congreso los acuerdos se toman con esa mayoría. Por consiguiente no existe un número exacto de votos, como ocurriría si se señalara el número explícitamente. El número a alcanzar dependerá del quórum de la sesión, el que de existir asegura la validez de la votación. En principio lo claro es que el otorgamiento de confianza no necesita de la mayoría especial exigida para aprobar la censura. La censura es la desconfianza expresada al gabinete por iniciativa del propio parlamento, y para alcanzarla se precisa el voto de la mayoría absoluta de la asamblea. La confianza o falta de confianza se otorgan mediante de voto del parlamento, pero como consecuencia de una iniciativa o solicitud de confianza del gobierno.

En la práctica el voto de investidura ha sido concedido en un gran número de ocasiones con mayorías superiores a la mayoría absoluta del número legal de congresistas, no obstante no existir requerimiento tan alto. El cuadro siguiente muestra la experiencia en el tratamiento de la investidura desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1993.

INVESTIDURA DEL GABINETE

1995-2012

GABINETE		VOTACIÓN DE LA INVESTIDURA			
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 1995-2000 (120 CONGRESISTAS)</i>		<i>FAVOR</i>	<i>CONTRA</i>	<i>ABSTENCIONES</i>	<i>PRESENTES</i>
<i>FECHA</i>	<i>PREMIER</i>				
22 agosto 1995	Dante Córdova Blanco	86	3	24	113
3 mayo 1996	Alberto Pandolfi Arbulú	64	9	15	88
6 julio 1998	Javier Valle-Riestra G. O	68	32	2	102
4 setiembre 1998	Alberto Pandolfi Arbulú	63	17	1	81
28 enero 1999	Víctor Joy Way Rojas	64	18	7	89
11 noviembre 1999	Alberto Bustamante Belaúnde	57	20	0	77
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 2000 (120 CONGRESISTAS)</i>					
24 agosto 2000	Federico Salas Guevara Schultz	69	25	16	110
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 2000-2001 (120 CONGRESISTAS)</i>					
11 diciembre 2000	Javier Pérez de Cuéllar	74	0	7	81
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 2001-2006 (120 CONGRESISTAS)</i>					
23 agosto 2001	Roberto Dañino Zapata	106	0	1	107

MANUAL DEL PARLAMENTO

GABINETE		VOTACIÓN DE LA INVESTITURA			
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 1995-2000 (120 CONGRESISTAS)</i>		<i>FAVOR</i>	<i>CONTRA</i>	<i>ABSTENCIONES</i>	<i>PRESENTES</i>
9 agosto 2002	Luis Solari de la Fuente	57	1	20	78
18 julio 2003	Beatriz Merino Lucero	61	1	17	79
13 enero 2004	Carlos Ferrero Costa	49	6	44	99
25 agosto 2005	Pedro Pablo Kuczynski Godard	69	6	29	104
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 2006-2011 (120 CONGRESISTAS)</i>					
24 agosto 2006	Jorge del Castillo Gálvez	74	18	23	115
6 noviembre 2008	Yehude Simon Munaro	58	14	9	81
10 agosto 2009	Javier Velásquez Quesquén	67	13	11	91
5 octubre 2010	José Antonio Chang Escobedo	47	17	4	68
18 abril 2011	Rosario Fernández Figueroa	47	0	28	75
<i>PERÍODO CONSTITUCIONAL 2011-2016 (130 CONGRESISTAS)</i>					
25 agosto 2011	Salomón Lerner Ghitis	87	0	32	119
5 enero 2012	Óscar Valdés Dancuart	67	0	30	97

Fuente: Departamento de Redacción del Acta del Congreso

Elaboración: propia

La relación de votos, en efecto, es constancia que en 14 casos la investidura se ha aprobado con la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso, y en otros 5 la aprobación se concede con la mayoría absoluta sobre el número de congresistas hábiles que votan en la sesión. Uno solo de los 20 casos de investidura, hasta enero del 2012, se ha aprobado observando la regla mínima que es la mayoría simple: es el caso del voto de investidura a favor del gabinete presidido por Carlos Ferrero Costa el 13 de enero del año 2004,

La mayoría simple se calcula a partir del número de congresistas hábiles y presentes que votan. Cabe en efecto que estando presentes en la sala de sesiones los congresistas opten por no registrar su asistencia, o que habiendo registrado su asistencia prefieran no votar. Para calcular si la investidura se aprueba o no basta que haya quórum y que exista un número de representantes que voten a favor de la investidura que sea superior, así no sea sino por un voto más, que el número de votos en contra o por un voto más que el número de abstenciones.

No se produce la investidura si quienes votan en contra de la cuestión de confianza solicitada son más que los que votan a favor, y que los que votan por la abstención. De modo similar, si quienes se abstienen son más que los que votan a favor, y más que los que votan en contra, la cuestión de confianza no puede considerarse aprobada, pero puede volverse a poner al voto hasta que la indefinición se resuelva.

111. La censura al gabinete

¿Cuándo se censura al gabinete? La censura es una forma de expresar la no confianza, esto es, la desconfianza de la representación nacional, en la dirección o gestión ministerial de los servicios públicos, sus métodos o planes de gobierno, o en su política legislativa. Lo característico de ella, sin embargo, es que se produce por iniciativa parlamentaria calificada.

El ejecutivo peruano sí es responsable políticamente ante el parlamento. Dicha responsabilidad se entiende con el gabinete y no con el Presidente de la República. Este dirige el gobierno y es el jefe de gobierno, pero prevalece su rol como jefe de Estado, y en consecuencia queda eximido de responder directamente ante la representación, desplazándose así el trabajo duro de responder políticamente a su gabinete.

El ejercicio de la responsabilidad puede cumplirse o individual o colectivamente. Si se ejercita contra uno de los ministros sólo éste o éstos deben renunciar. Si contra dos, o tres, sólo esos dos o tres deben hacerlo. Y si se pretende responsabilizar a todo el gabinete, la censura debe también ser expresa. La responsabilidad colectiva del gabinete no se presume. La exigencia debe ser puntual y expresa.

¿Qué sentido tiene el reconocimiento de la censura como una atribución del Congreso? Censurar al gabinete entero, o a un ministro en singular, tiene por efecto remover al titular del puesto que ocupa. La remoción se sustenta en razón a hechos, declaraciones, acción o conductas que expresan manifiesta falta de idoneidad o incapacidad de gestión del titular de una cartera o del gabinete entero. El solo juicio del Congreso sobre manifestaciones públicas en que se concreta la gestión ministerial ha bastado para que el Congreso acuerde la destitución del ministro censurado.

En el Perú la censura tiene larga data, aunque sólo con la Constitución de 1993 está vinculada a la investidura, y sólo desde el año 1995, como consecuencia de la errónea concepción de que antes de censurar debe otorgarse oportunidad al ministro para que se defienda de los cargos que se le imputan, se condiciona la validez de su uso a la presencia previa del ministro en el Congreso con el objeto de expresar los descargos que correspondan. Hasta entonces la censura podía aprobarse sin motivación explícita, expresión de causa ni oportunidad para sustentar o defender la corrección de los actos, declaraciones, normas o políticas por las que se responsabiliza al ministro. La construcción del nexo entre la censura y la defensa previa del ministro es un innecesario exceso y celo que resulta de la falsa suposición de que además de los hechos, declaraciones y conductas públicas de las que se responsabiliza al ministro es exigible la explicación antelada de esos hechos, declaraciones y conductas.

La confianza que se exige, desde el reconocimiento de la investidura que aparece recién en la Constitución de 1993, porque ha habido previamente un compromiso y concesión por el Congreso. Por ello las censuras contra los ministros que aprobaron los Congresos al amparo de las Constituciones de 1933 o de 1979, carecían de un marco común de entendimiento entre ambos órganos estatales, el gobierno y el parlamento. La censura hasta 1993 más constituía una sanción o un instrumento de agresión al gobierno que un proceso de valoración de los términos en los que se honra la confianza que el Congreso otorga al gobierno.

Este distingo no es intrascendente. Desde la Constitución de 1993 cabe invocar y reconocer un parámetro de exigibilidad. El Congreso conoce y valida de antemano el programa de gobierno y apoya que las personas que lo exponen cuenten con la idoneidad necesaria para garantizar su cumplimiento. La investidura no se otorga en el vacío sino con pleno conocimiento de las líneas de acción del gobierno y, además, de la identidad de los titulares de cada uno de los portafolios. El Congreso endosa y vota a favor de la confianza respecto de los términos y alcances, explícitos tanto como implícitos, del programa de gobierno expuesto, y endosa y vota a favor de la confianza del gabinete conociendo quiénes se responsabilizarán de llevar adelante el programa.

De ahí que porque existe la investidura la censura se encuentre conceptualmente más limitada. La censura imponible desde 1995 es una censura conceptualmente enmarcada, delimitada o parametrada dentro de términos conocidos con anticipación. El Congreso evalúa si censura o no sin poder prescindir de los términos respecto de los cuales otorgó la investidura. La investidura fija convencionalmente los términos del otorgamiento de la misma confianza que debe revisarse durante la vigencia del mandato ministerial.

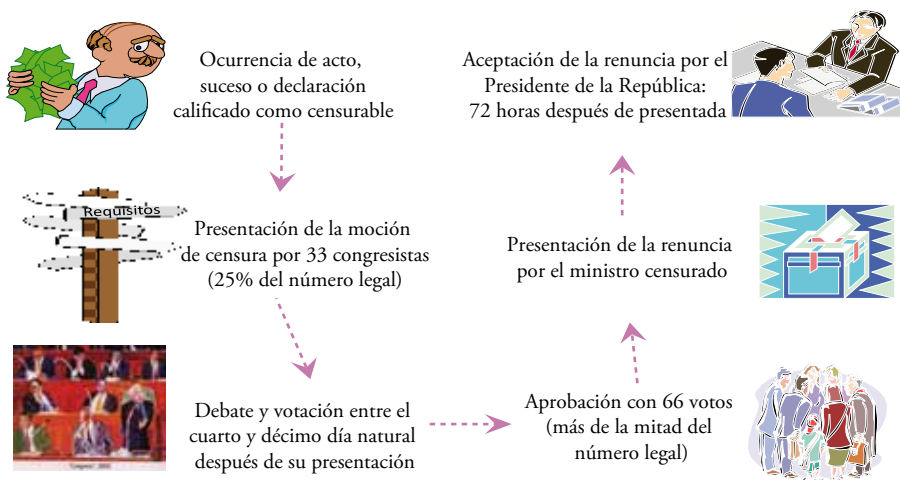
No es política ni constitucionalmente irrelevante la votación que se toma y que se consigue en un proceso de investidura. Es parte de su finalidad el establecimiento de los términos de entendimiento según los cuales se otorga la confianza al gabinete. No puede ser intrascendente ni carente de impacto. Sí existen consecuencias exigibles, que no puede ignorar ninguna de las partes, el gobierno y el parlamento. Ambas se sujetan a los extremos expuestos y discutidos en la sesión de investidura. Una de esas consecuencias es la revisión de los alcances de la confianza recibida según los cuales es o no exigible la censura por incumplimiento, o por cumplimiento negligente, impropio, parcial o defectuoso por el gabinete o uno de sus integrantes.

Más allá de la eventual causalidad efectiva entre los términos del entendimiento y otorgamiento de confianza en la investidura y los motivos que pudiera invocarse como justificación de una censura, es necesario examinar cómo es

que las pretensiones de censura al gabinete y a cualquiera de sus ministros se ha concretado en el ejercicio de las relaciones entre el parlamento y el gobierno.

El procedimiento de censura tiene seis etapas centrales. La primera es el supuesto que genera la exigencia de responsabilización ministerial; la segunda es la presentación de la moción de censura según los requisitos constitucionalmente establecidos; la tercera es el plazo de enfriamiento para el debate y votación, que también tiene previsión constitucional; la cuarta es la consulta de la censura, y el cumplimiento del requisito de votación igualmente indicado en la Constitución; la quinta es la presentación de la renuncia ministerial, si la censura es aprobada; y la sexta y última la aceptación de la renuncia que, según la Constitución, está obligado a reconocer el Presidente de la República en el plazo máximo de 72 horas desde la presentación.

Procedimiento de censura



¿Cuándo se hace efectiva la responsabilidad política a iniciativa del parlamento? No es indispensable que se presente un supuesto de hecho especial. Basta el criterio y discreción del representante o de un grupo parlamentario. Pero un sólo representante no puede solicitar la censura. La Constitución se cuida de precisar que la presente no menos del 25 por ciento del número legal de congresistas. Considerando como número legal 130 congresistas el número de firmas equivalente será el de 33 congresistas. Antes de la reforma constitucional que elevó el número de representantes el número legal fue de 120 y el número de firmas exigido era de 31 firmas.

Pero además del requisito del número de firmas para presentar la moción de censura el Reglamento del Congreso agrega otro importante. Es que antes de la censura

se haya previamente escuchado al ministro, sea en una interpelación, en una invitación para informar, en una concurrencia por su propia voluntad, o en su resistencia a concurrir a cualquiera de las anteriores. Sin la constatación de una cualquiera de estas situaciones precedentes a la censura hubiera ocurrido el pedido o moción podría calificarse como inadmisibile.

Este último tipo de requisito fue consecuencia de argumentos que circulaban entre los congresistas que integraron el Congreso Constituyente de 1993, relativos a que la censura era una forma de afectar la permanencia en el cargo ministerial, respecto de la cual el ministro debiera haber contado con la posibilidad de exponer o plantear su posición y, eventualmente, contradecir los cargos que corren en el entorno parlamentario. Condicionar la censura a la presencia del ministro, o eventualmente a una manifestación de su renuncia manifiesta a presentar descargos a través de la inasistencia a espacios en que pudiera haberlo hecho, se entendió que era parte del *debido proceso parlamentario*, porque la censura sin oportunidad de descargo podría importar el desconocimiento del *derecho de defensa*.

Se trata del traslado y descontextualización del rol que cumplen los ministros en su relación estatal con el Congreso. La censura es un proceso cuya operación se legitima a propósito de fallas, errores o incorrecciones de carácter público que son relevadas como una causal que afecta de modo significativo la idoneidad del titular de una cartera ministerial. Porque se trata de hechos, conductas, declaraciones o actos públicos, y porque la relación de confianza entre el Congreso y el gobierno no está sujeta a otra discusión que la que realizan los representantes respecto de una potestad que les es inherente, no parece necesaria la intervención de quien no es titular para definir si debe o no mantenerse el vínculo de confianza entre la representación y el gobierno.

No parece apropiado el concepto en que basa la norma reglamentaria el requisito de espacio previo para el descargo, porque los actos y la acción pública de un ministro son en sí mismos un objeto válido de valoración, sin que se requiera recibir las eventuales explicaciones que pueda ofrecer el ministro. Condicionar la validez del uso de la censura al cumplimiento de requisitos de construcción o perfeccionamiento del acto parlamentario parece ser un exceso. Si bien puede ser facultativo del Congreso indagar o no sobre el contexto en que se da un acto público del ministro, el uso de la facultad es siempre opcional y no obligatorio. Cuando se impone la obligación a título de requisito tal condicionamiento configura un exceso de celo constitucional, además de tratarse de una distorsión de una institución históricamente reconocida sin tales requisitos en el Perú.

La ausencia o no del derecho de defensa carece de relevancia en la relación típica entre el Congreso y el gabinete. El puesto ministerial no supone un tipo de

relación laboral ni contractual como las que se reconocen en el derecho privado. La confianza ministerial es potestad o del Presidente de la República o del Congreso. Asumir que el Congreso sí debe garantizar el derecho de defensa de un ministro cuya censura se postula, importaría el reconocimiento similar de una garantía que recíprocamente debiera conceder el Presidente de la República.

Por la misma razón que el Presidente de la República puede retirarle su confianza a un ministro de Estado que él designa, los términos son equivalentes para el Congreso. En el Perú la decisión respecto de la integración del gabinete y la permanencia en el mismo tienen dos titulares, el Presidente de la República y el Congreso. La censura es el reconocimiento de la facultad unilateral del Congreso de remover a uno o más ministros, tal como ocurre, y no menos que ello, con la facultad recíproca que también se le reconoce al Presidente de la República para disponer el cese de un ministro.

Del mismo modo como no es concebible que un ministro incoe una acción judicial para que se revise la eventual remoción de que es objeto por el Presidente de la República, tampoco parece ser muy lúcida la alternativa análoga de recurrir a sede judicial para dejar sin efecto la censura que acuerda el Congreso. Este es un tipo de acto que integra el marco de las prerrogativas constitucionales del Congreso, porque no es constitucionalmente concebible que el Poder Judicial intervenga ni participe en el proceso de definición de los titulares del gabinete. Esas son ambas competencias exclusivas, en el constitucionalismo peruano, de gobierno o del Congreso.

Aún sin la presencia del ministro en el Congreso, éste puede deliberar sobre una censura ministerial. El cargo de ministro de Estado no importa una relación paritaria entre el gabinete y el Congreso, porque la institución parlamentaria goza de un estatus deferente en la estructura política del Estado. Pero la relación entre el gabinete y el Presidente de la República tampoco es paritaria, y es por ello que resulta impensable, e igualmente inexigible, que se pretendiera cuestionar o impugnar la remoción de un ministro, o de la integridad del gabinete, por el Presidente de la República si el Jefe del Poder Ejecutivo no escucha la defensa del ministro, a solas o en sesión en el gabinete. Porque ni el Presidente de la República ni el Congreso deben explicación sobre la idoneidad de un acto político de esta naturaleza cabe que la remoción o censura del gabinete o de uno de sus ministros se considere inválida en caso no se de oportunidad para discutir las razones o la defensa del ministro removido o censurado.

La expansión del concepto del debido proceso parlamentario derivada de resoluciones de organismos supranacionales de derechos humanos, o de las sentencias del Tribunal Constitucional, son antecedente de la consignación de este

condicionamiento en el Reglamento del Congreso, condicionamiento que viene precedido de hitos o experiencias normativas clave como lo son la inclusión del Tribunal de Garantías Constitucionales y el propio reconocimiento del carácter vinculante u obligatorio de la competencia y de las sentencias de jurisdicción supranacional en la Constitución de 1979.

Al incluir las restricciones de la preexistencia de interpelación, invitación o concurrencia voluntaria en el Reglamento del Congreso, como condición previa a la censura, en primer lugar, se cambia la tradición parlamentaria que nunca antes lo requirió. El Congreso siempre tuvo la potestad de optar por la interpelación o por la censura, sin conexión entre una y otra instituciones.

En segundo lugar se procede de modo contrario a la finalidad del control político, porque se trata de supuestos que no llegan a incluir ni cubrir dentro del supuesto de uso de la censura la posibilidad de que por la flagrancia de alguna conducta o declaración ministerial pudiera bastar la convicción generalizada de esta constatación para que la censura se tenga por suficientemente justificada, así el ministro no asista al Congreso.

Y en tercer lugar, se afecta también la naturaleza del régimen político y estatal en el Perú, porque se antepone de manera funcionalmente preferente la figura del gabinete sobre el Congreso en la jerarquización que a este último le corresponde como agente del poder popular en una democracia representativa. Cuando se limita la potestad parlamentaria de no poder censurar a los ministros salvo que éstos hubieran concurrido previamente al Congreso a exponer su versión o justificación de los sucesos en mérito a los cuales se pretende censurarlos se trata al Congreso como una instancia comparativamente disminuida en relación con el Presidente de la República, a quien no se exige que escuche a sus ministros en sesión de gabinete antes de removerlos en pleno ejercicio de la competencia que la Constitución le asigna.

El condicionamiento fijado en el Reglamento del Congreso debilita la posición política del Congreso desnaturalizando el rol que la Constitución le adjudica como titular de la confianza al gobierno. Si bien el Congreso es un órgano deliberante por naturaleza, la exclusión de los requerimientos previos a la censura no niega el espacio de debate político en el cual se motiva y sustenta el voto de censura, porque queda constancia de las reflexiones de la representación popular respecto a la razonabilidad y proporcionalidad de la censura que se impone a un ministro que gestiona impropiamente el sector a su cargo. Se trata pues de una cesión de la posición de dominio constitucional, cuya restauración, remedio y restablecimiento puede equilibrarse aplicando de modo inmediato el texto constitucional no obstante el texto escrito del Reglamento.

En el plano eminentemente fáctico u operativo, no tendría en consecuencia porqué exigirse interpelación, invitación o concurrencia previa si la situación o responsabilidad del ministro es suficiente o razonablemente grave. Pero sí pudiera ocurrir que la falta u ofensa tuviera lugar en una invitación a concurrir al Congreso, o en la concurrencia voluntaria a una sesión, sin que tales faltas u ofensas hayan precedido a su concurrencia.

De modo que parece tratarse de una conceptualización inadecuada de la institución de la censura. La confianza ministerial es una atribución ínsita e inherente al parlamento como órgano representativo, y no tiene por qué depender de la exposición de las razones ministeriales, las mismas que generalmente se exponen por interpósita persona, además, por boca de los voceros de la mayoría que respalda al gobierno. Si el Congreso lo estima necesario, podrá utilizar, discrecionalmente, la interpelación o la invitación, pero el no utilizar estos recursos no invalida la pérdida de confianza. Por su propia naturaleza la confianza la decide el titular de su concesión, y no puede limitarse esa facultad mediante la aplicación de mecanismos jurídicos como el principio del debido proceso que no son pertinentes. Lo central en la dirimencia si cabe o corresponde censurar es definido en última instancia el alto número de votos exigidos como requisito de calificación para censurar al ministro.

Se trata, como se ve, de una conceptualización equivocada de la naturaleza de la censura y de la extrapolación impropia de la lógica de los derechos humanos a una situación en la que lo que está en discusión no es el “derecho” a ser ministro, que no existe, sino de la potestad del Congreso de otorgarle su confianza para que lo sea o para que no lo sea. Con este tipo de regulación, obviamente, se distorsiona el modelo político que termina fortaleciendo al gobierno en desmedro de la axiología constitucional y política del régimen político.

La censura es un típico acto de control político a cargo del Congreso. Su uso no se incluye entre los mecanismos de revisión legal o jurídica. Si se imputara falta o reproche a algún ministro en razón a la interpretación o aplicación de la Constitución, el criterio para exigir la censura no es propiamente normativo sino político. Esto significa que la valoración que realiza el Congreso respecto al sentido o a la ejecución de la Constitución no se basa en un parámetro constitucional, sino en el valor político que tiene la adecuación o no a los sentidos constitucionales que sostiene y sustenta la mayoría que aprueba la censura.

La moción de censura, a diferencia de la moción de confianza, no es puesta de inmediato a debate. Está sujeta a un plazo. Debe pasar antes por el denominado “período de enfriamiento” como se designa a este recurso que configura el modelo de racionalización parlamentaria. El “período de enfriamiento”, según

nuestra Constitución, es de tres días. El debate y votación de la censura no puede llevarse a cabo, efectivamente, antes del cuarto día natural. Pero también señala la Constitución un término final máximo para debatirla y votarla: el décimo día natural.

La censura es más grave también en el requisito de votos necesarios para acordar el otorgamiento o rechazo de confianza. Requiere el voto expreso de *más de la mitad del número legal de miembros del Congreso*, esto es, desde que el Congreso está integrado con 130 en vez de 120 representantes, de 66 miembros del Congreso.

La simple abstención puede resolver la censura en sentido positivo, porque el punto de inflexión es el número de 66 votos. Si éste no se alcanza, sea porque se está en contra como porque el número de abstenciones impide que se llegue a ese número, la censura no procede.

El efecto que tiene la ausencia de los congresistas es el mismo, porque para alcanzar el objetivo buscado debe alcanzarse un número de votos fijo. Si por negociación entre los grupos parlamentarios, o entre el gobierno y alguno de los grupos parlamentarios, se llega al arreglo de que en vez de votar a favor de la censura quienes pudieran hacerlo se ausentarán de la sala de sesiones, de Lima, o del país, por el motivo que fuese, a cumplir los compromisos que se quiera, el efecto concreto es que las ausencias son un éxito del gabinete que quedará libre de la censura como resultado de la negociación o conversaciones realizadas.

La Constitución precisa en el Artículo 132 las obligaciones del ministro censurado, y del Presidente de la República respecto de la renuncia presentada. Censurado, el ministro debe renunciar. Y la renuncia le debe ser aceptada por el Presidente de la República dentro de las 72 horas de formulada.

Asuntos diversos de la responsabilidad política son la remoción de los ministros por el Presidente de la República, la dimisión voluntaria e incuestionada de un ministro, o las producidas como consecuencia de una crisis ministerial al interior del ejecutivo. Estas hipótesis no vinculan la tarea de control del parlamento.

Cuando la conclusión del ejercicio de la función ocurre como resultado de la censura, una situación subsiguiente es la relativa a las consecuencias de dicha conclusión y el carácter vinculante que puede generar respecto del Poder Ejecutivo. En efecto, si un ministro es censurado y este ministro no es el Presidente del Consejo de Ministros ¿cabe que el Presidente de la República lo pueda volver a designar como integrante del mismo o de un gabinete posterior? ¿puede designarlo como ministro de un portafolio diverso al que dirigió al momento de su censura? ¿puede volver a designarlo como ministro del mismo portafolio durante el mismo

período constitucional? En caso fuera posible que quepa su nueva designación ¿puede hacerlo sin solución de continuidad, o sólo si transcurre un período determinado de tiempo?

Las preguntas anteriores no pueden responderse independientemente de la verificación del caso que motivó o sustentó la censura. La Constitución sólo exige como requisitos para ser ministro la nacionalidad peruana por nacimiento (excluye la naturalización), contar con ciudadanía en ejercicio, y ser mayor de 25 años de edad. No existe impedimento para ocupar un puesto ministerial que el sujeto a designar no haya recibido previamente una censura por el Congreso. Sin embargo si la censura tiene alguna significación en los procesos y la actividad política del país debe deducirse que el voto parlamentario contrario a la permanencia de un ministro en el Poder Ejecutivo no es irrelevante. Si algo significa la censura uno de los significados posibles no es que el voto favorable a la censura no traiga consigo efectos.

Por lo tanto para abordar la diversidad de preguntas previamente planteadas debe examinarse si entre los efectos de la censura uno de ellos puede consistir en la limitación o restricción que afecta al Presidente de la República para volver a designar al mismo ministro censurado nuevamente. Y en ese mismo supuesto debe definirse en qué situación, si acaso, la eventual restricción alcance al Presidente de la República en un período constitucional posterior a aquél en el cual sirve el ministro censurado.

Incurriría en un acto de torpeza que el Presidente desconociera la sensibilidad colectiva del Congreso, actuando como si la censura no hubiera tenido lugar. La censura expresa la voluntad de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso. Esta exigencia denota que nuestro sistema político no toma la censura como un acto volátil ni ocasional, sino como un acto en el que es posible observar de modo notable una voluntad consolidada por la mayoría. Por ello se prevé precisamente el período de enfriamiento como condición para que la decisión no se adopte en el calor de las pasiones o de los disgustos que emergen o se agudizan en las coyunturas.

Pero así la censura se hubiera cumplido con la más calificada de las mayorías en el voto, ello no importa que todos los casos se traten de forma equivalente. Las censuras pueden aprobarse porque el ministro ha incurrido en un acto delictivo, en grave manifestación de su impericia política o porque su actuación es tipificable como una inconsistencia respecto del parámetro expuesto y acordado durante el acto de investidura. No todas las censuras tienen las mismas consecuencias. Una causada por la conducta impropia del ministro en un terreno personal puede ocasionar impedimento de consecuencias más graves o prolongadas que

otra causada en relación con declaraciones o políticas impulsivas con las cuales la mayoría parlamentaria mantenga una posición ideológica frontalmente discrepante.

Si el ministro es responsable por la comisión de un delito reñido con el honor o el patrimonio público sus actos pueden significar un impedimento político mayor, que si el ministro, en su capacidad como titular de la cartera de Justicia, por ejemplo, sostiene líneas de acción ideológicamente contrarias a la mayoría parlamentaria. La imposibilidad de asumir otra cartera, dentro del mismo u otro gabinete, en el mismo o posterior período constitucional o presidencial, es diverso según la causa o motivo de la censura. Si un ministro agnóstico o favorable a las causas del abortismo es censurado en su capacidad como Ministro de Justicia, el mismo ministro censurado podría no tener impedimento, por ejemplo, para ser designado por el Presidente de la República en la cartera de Producción, o de Energía y Minas.

Se trata, como se ve, de impedimentos distintos según que se basen en consideraciones constitucionales o penales, sino en criterios o razones ideológicas o políticas. La censura no tiene carácter absoluto ni universal, sino causado o condicionado al tipo de razón o motivo en virtud del cual el Congreso lo descalifica. El Presidente de la República sí podría designar como integrante del mismo o posterior gabinete en una cartera en la que no existe discrepancia con el Congreso, cuando la censura configura una situación que no compromete el plano personal sino sólo el de las convicciones o creencias ideológicas o incluso religiosas. Los impedimentos políticos no son los mismos ni iguales en todos los casos y debe discriminarse una situación de la otra. Si el derecho no lo precisa, no puede excluirse una designación que no afecta la racionalidad según la cual se aplica e impone la censura.

No tendría suficiente respaldo político la decisión del Presidente de designar, sin solución de continuidad, a la misma persona, como ministro en el mismo puesto ministerial, a pesar de las razones en que se basa el Congreso, salvo que el propósito del Presidente de la República fuese contradecir, o arrinconar políticamente, al Congreso. Si el objetivo del Presidente de la República fuese medir fuerzas con el Congreso el escenario es uno en el que no existe el supuesto de la cooperación o colaboración entre poderes, sino el conflicto. Si se busca el conflicto es predecible que se activen mecanismos de oposición plenamente constitucionales, aunque políticamente poco recomendables. En este supuesto el escalamiento del conflicto puede sin dificultad poner las relaciones interorgánicas ante el supuesto confrontacional que pueda generar como efecto posible el desgaste institucional en el mejor de los casos, y en el peor la disolución del Congreso.

En particular el escenario que precipitaría la posibilidad de la disolución del Congreso ocurriría si la censura no se entendiera con un ministro en particular, sino con el Presidente del Consejo de Ministros. Obviamente una censura al Presidente del Consejo de Ministros genera la crisis de todo el gabinete y, por lo tanto, no estamos en un escenario en el que quepa valorar aspectos de índole personal como el supuesto de las diferencias por agnosticismo, religiosas, o como las políticas sectoriales sostenidas en sólo un ministerio. Se trata de diferencias mayores cuyas consecuencias imponen al Presidente de la República restricciones muchísimo más significativas. La racionalidad de una censura al gabinete es mucho más impactante y trascendente. Son difícilmente ignorables por el Presidente de la República.

A pesar, sin embargo, de la restricción que se impone al Presidente de la República, no existe conflicto normativo explícito sino implícito. Por lo tanto en un escenario de abierto conflicto, en el que éste se genera desde el vacío normativo en el texto constitucional, la argumentación constitucional y política entre los protagonistas de la confrontación sólo tiene gravitación y relevancia de carácter convencional o doctrinario. La lucha entre ambos órganos del Estado no admite la posibilidad de arbitraje o dirimencia por agente externo a los directamente involucrados. Ellos solos son los únicos agentes competentes para resolver en el terreno político la discordia de voluntades.

Las reflexiones anteriores permiten perfilar la capacidad del sistema normativo nacional, porque la eventual injerencia de una autoridad jurisdiccional no simplifica, sino que complica, ineficientemente, la resolución del conflicto. La racionalidad jurídica tiene como límite el reconocimiento de una dinámica en la que los parámetros de validez que fija el derecho constituirían excesos inconducentes en el plano operativo. La evaluación jurídica de este tipo preciso de escenarios o situaciones no pasaría del carácter reflexivo o analítico. Es un caso razonablemente claro en el que algunos actos políticos de los sujetos de actos constitucionales o parlamentarios estarían privados de justiciabilidad.

Más allá de la dimensión normativa y procesal con la que se regula la censura, es ilustrativo examinar el modo en que ésta ha sido entendida y utilizada en el sistema político peruano. Si la censura es un recurso de control político y además una institución con una finalidad política y constitucional propia, los modos en que ha sido aplicada por los operadores o titulares de la función de control permite conocer cómo la han entendido en la experiencia concreta de su uso, pero también la eficiencia y congruencia con que dichos operadores hacen efectivos los supuestos constitucionales de su espíritu y finalidad institucional.

La valoración de la eficiencia y congruencia de las decisiones colectivas en una corporación es un proceso complejo, que no admite simplificación o reducción según un criterio único. Las decisiones corporativas de toda institución, precisamente por el carácter colectivo que le es inherente, es producto de una diversidad altamente compleja de criterios que están afectados por valores, razones e intereses personales e innumerables factores emocionales. La eficiencia de las decisiones y resultados colectivos no admite medición satisfactoria al margen de los criterios de los actores, puesto que es desde la subjetividad en que se procesan que se genera la generalidad de la congruencia. Sin embargo, no obstante el reconocimiento expreso de la limitación que importa el universo individual en el que se inicia el proceso de una decisión colectiva, los resultados colectivos de la decisión no están exentos de valoración si se declara e indica cuáles son los criterios exógenos (y por tanto independientes a los que sostienen subjetivamente a los operadores de la decisión) que sirven para investigar dichos resultados.

112. El voto de confianza y la disolución del Congreso

¿Qué es el voto de confianza? La característica esencial del voto de confianza es que se trata de una solicitud que formula un ministro o el gabinete en pleno. No es un acto de iniciativa de un representante ni de un grupo parlamentario.

No deben confundirse los votos de confianza al gabinete o los ministros que lo integran, con los votos de confianza que puede expresarse a la Mesa Directiva o a la Presidencia. Estos últimos sí son de iniciativa de un representante o grupo.

Los votos de confianza posteriores a la investidura del gabinete son sobre declaraciones o acciones de éste, respecto de las cuales plantea la cuestión de confianza, y lo puede ser también sobre las políticas o medidas legislativas respecto de cuya aprobación hace cuestión de confianza.

La Constitución no menciona la mayoría requerida para otorgarla, o para dejar de hacerlo. Por esta razón se le aplica la norma general, lo cual significa que el pedido se resuelve con la mayoría simple del Pleno.

Esta última característica diferencia también al no otorgamiento de la confianza de la censura. Para la censura, como se ha visto, se exigen requisitos formalmente más rigurosos. En cambio el no otorgamiento de confianza podría consistir, en un extremo teórico, en que, simplemente, puesto al voto el pedido de confianza solicitado, no reciba votación a favor suficiente. Esto es, que la consulta sobre la confianza no alcance mayoría comparativamente superior y que el número de votos en contra sea superior a los votos a favor y también a las abstenciones.

El procedimiento de consulta del voto de confianza es análogo al de la consulta por la investidura. Formulado el pedido de confianza por el ministro o el jefe del gabinete, permanece en el hemiciclo mientras se inicia el debate. Responde a las afirmaciones o preguntas de los representantes y se retira del salón de sesiones.

En seguida se da cuenta de la moción o mociones presentadas, en las cuales se señala las razones por las cuales se concede o rechaza la confianza solicitada. Luego de debatida la primera moción se vota su texto. La confianza o la no confianza son otorgadas según los resultados de la votación. El mayor número de votos determina si el ministro o el gabinete continúan con la confianza del parlamento o si deben renunciar.

Bastan dos negaciones de confianza o dos censuras, así no sean sucesivas dentro del mismo período constitucional, para que quede expedita la facultad del Presidente de la República de disolver el parlamento. Si es una facultad ello importa que pudiera no disolverlo según su discreción o criterio.

De modo similar, el Presidente de la República puede disolver el parlamento tantas veces como lo estime preciso si durante su mandato se producen los supuestos que lo habilitan para ejercitar tal facultad. La Constitución no lo ata ni restringe sino en relación con la concurrencia de las condiciones para disolver. No tiene y carece de la potestad de disolver el Congreso a su único arbitrio ni en la oportunidad en que pudiera convenirle. El único lapso, sin embargo, en el que no puede disolver es durante el último año del mandato presidencial. Fuera de esta restricción si durante el mismo período los niveles obstrucción son tan graves que un parlamento tras otro generan dos crisis de gabinete, no existe obstáculo para que el Presidente de la República disuelva y convoque a elecciones una, dos o tres veces si lo juzgara preciso.

113. La interpelación y la invitación

¿En qué se diferencian la interpelación y la invitación? Una y otra son formas de controlar la información. La primera es un procedimiento inquisitivo. La segunda es un mecanismo más cordial, menos agresivo.

La invitación es el medio con el que cuenta la mayoría para pedir explicaciones de todo el gabinete, o de un ministro en particular, en un contexto en el que la única finalidad es obtener información o inteligencia de un problema, respecto del cual el gobierno es más competente o ilustrado que el parlamento. La naturaleza de la invitación es conceptual, intelectual. No la de la interpelación.

Conforme al Reglamento del 13 de junio de 1995 los ministros invitados cuentan con 60 minutos para informar. En seguida intervienen los voceros de los grupos parlamentarios por un tiempo no mayor a veinte minutos cada uno. Si el Ministro lo solicita, el Presidente le concede nuevo tiempo para aclarar algún concepto dudoso o referirse a lo expresado por los congresistas que intervinieron.

La interpelación es, por el contrario, el derecho de la representación parlamentaria, mediante el cual se demanda la presencia de un ministro, o de todo el gabinete, para que explique y dé cuenta de su gestión, declaraciones o acciones llevadas a cabo personalmente o por subordinados de su portafolio. Es un acto por el que el parlamento pide informes al gobierno sobre los hechos que conciertan la preocupación o atención públicas. En la invitación el tono tenso de la interpelación es virtualmente inexistente. La interpelación increpa donde la invitación pregunta.

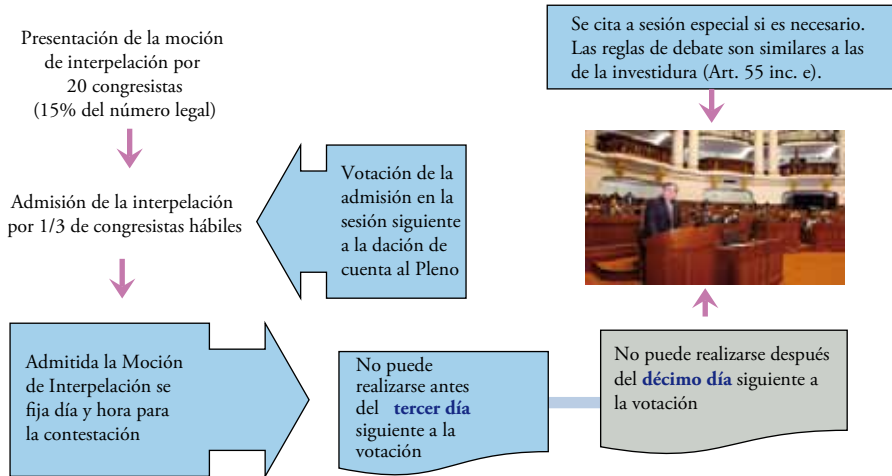
La interpelación es un arma de la oposición al gobierno. Es un arma muy recurrida cuando quiere manifestarse de modo expresivo y enfático que la oposición no apoya las políticas o declaraciones gubernamentales. Se usa para acosar, hostilizar, al gobierno. Con ella se presiona para desequilibrar al gabinete.

Para presentarla se elabora una moción, a la que se acompaña un pliego de preguntas al que se conoce con el nombre de *pliego interpelatorio*. El pliego interpelatorio recoge las cuestiones que se quiere ver absueltas, las que varían en número desde 2 o 3 hasta 90 o más. La redacción de las preguntas tiene un estilo inquisitivo.

En la práctica de la interpelación han ocurrido casos en los cuales una moción ha estado adherida de más de un pliego. Es el caso de las interpelaciones contra los gabinetes Larco Cox en abril de 1988, y Villanueva del Campo en abril de 1989, y contra el Ministro de Economía Boloña Behr en noviembre de 1991.

Conforme se indica en el gráfico siguiente, para presentar la Moción se requieren 20 firmas de representantes (15% del número legal de congresistas). Y para admitirla el tercio de los congresistas hábiles en la sesión que se consulta. La Constitución prescribe de modo taxativo que la votación sobre la admisión se efectúa, indefectiblemente, en la siguiente sesión a la de la presentación de la moción y el pliego. Por la redacción de los requisitos puede percibirse que el propósito es asegurar que el titular del pedido de interpelación sea una minoría calificada.

Procedimiento de interpelación

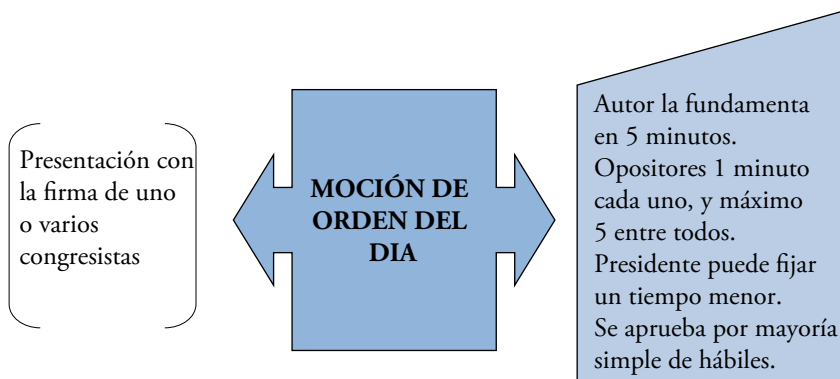


Terminada la exposición del gabinete o del ministro interpelado, según el Reglamento del 13 de junio de 1995, se abre un rol de oradores, aplicando las normas reglamentarias o las reglas que acuerde la Junta de Portavoces. Al finalizar las intervenciones de los congresistas que participan en el debate, se concede nuevamente el uso de la palabra al Presidente del Consejo de Ministros o al ministro para que responda las preguntas formuladas por los Congresistas y defienda sus puntos de vista.

La invitación es resultado de una proposición presentada en una Moción, sin pliego de preguntas, y sin un mínimo de firmas. Basta su consulta y aprobación por la mayoría. En el gráfico que sigue se señalan los requisitos de presentación de la Moción, así como el régimen para su debate y aprobación.

El distingo entre la interpelación y la invitación es capital para comprender la calidad de la relación interorgánica entre el Congreso y el gobierno, puesto que el tipo de régimen político en el país no depende sólo del nombre de las instituciones que son reconocidas en el texto constitucional, sino de la efectividad que éstas tienen en el ejercicio práctico de los actores. De ahí que resulte necesario documentar cómo lo que constituye una exigencia intensa de dación de cuenta ante el Congreso puede transformarse en un gesto inverso, mediante el cual el gobernó transforma una interpelación, con toda la carga emocional y política que es propia de este tipo de requerimiento parlamentario, en una presencia voluntaria, cortés y condescendiente con el Congreso para enterarlo del mismo tipo de situación crítica respecto de la cual la inflamación

Moción para invitar a los Ministros



Se comunica mediante Oficio de invitación, con la transcripción de la parte resolutive de la Moción aprobada.

del ánimo parlamentario ha urgido la presencia ministerial bajo los términos de una interpelación.

Este último tipo de supuesto ha tenido lugar en más de una ocasión durante el período 2006-2011, y ocurrió recientemente, por ejemplo, con la moción de interpelación contra la ministra Aída García Naranjo, en la primera legislatura ordinaria del período 2011-2012, como consecuencia de lo cual la moción de interpelación fue archivada por acuerdo del Consejo Directivo, en el cual ciertamente tienen presencia los voceros de todos los grupos parlamentarios. Dejar que el gabinete sustituya la acrimonia parlamentaria desinflando el antagonismo, y convirtiendo en bonhomía una actitud contradictente, no puede hacerse unilateralmente por la sola voluntad del gobierno sino lo avala ni condonan los grupos parlamentarios.

La distinción entre una y otras identidades procesales, la de la interpelación y la invitación a informar, no sólo las hace diversas, como son también diferentes las finalidades políticas perseguidas por una y otra, sino que revela la mentalidad política de los protagonistas de los procesos parlamentarios. Si éstos minimizan el diferente peso simbólico que se construye desde la interpelación, y se reducen al logro inmediato de que un ministro se presente en el Congreso, la posición desde la que se minimizan las diferencias es índice visible la pérdida de presencia en la relación de dominio y control político que la Constitución le confía al Congreso. Esa es la dimensión en la que el Congreso pierde las batallas en la lucha por los signos y símbolos dominantes en la cultura política nacional

El proceso de interpelación supone una mecánica especialmente rigurosa. La invitación a informar, por el contrario, permite niveles más laxos de interacción. En el gráfico que a continuación se acompaña puede advertirse que, en comparación con el proceso de interpelación, los miembros del gabinete se encuentran en condiciones más favorables para exponer y también para usar favorablemente del tiempo a su favor en las respuestas.

Debate durante la invitación del Ministro



Se han dado casos extraordinarios y atípicos en los que, a pesar de la rigurosidad formal que se estila en el debate parlamentario en el Pleno, se concedió de manera irregular la participación de un funcionario en el Pleno del Congreso, no obstante que conforma a la tradición parlamentaria peruana únicamente pueden intervenir en el Pleno las autoridades estatales expresamente reconocidas en las normas para hacerlo, a excepción del caso del proceso de acusación constitucional en el que se reconoce la posibilidad de que el denunciado se valga de un abogado para el ejercicio de su defensa.

El caso atípico ocurrió con ocasión de la invitación al Ministro del Interior en la sesión ocurrida el 21 de mayo del año 2008, cuando a su solicitud el señor Luis Gonzáles Posada, Presidente del Congreso, dio el uso de la palabra a un coronel de la Policía Nacional del Perú, para que explique aspectos técnicos relacionados con la balística del proyectil y el arma cuyo uso se imputaba a la Policía Nacional y, en consecuencia, también la muerte de ciudadanos en una protesta social ocurrida en la ciudad de Ayacucho, lo cual se imputaba, en último termino como responsabilidad política del Ministro del Interior.

Este mismo suceso fue luego invocado cuando poco más de un año después se produjo la interpelación de la señora Mercedes Cabanillas, Ministra del Interior, el día 25 de junio del año 2009, como consecuencia de sucesos que tomaron lugar en la ciudad de Bagua, Departamento de Amazonas, en el que perdieron la vida varios miembros de la Policía Nacional en las protestas de nativos miembros de la comunidad aguaruna-huambisa. El Presidente del Congreso, señor Javier Velásquez Quesquén no accedió a la solicitud de la Ministra, señalando que la finalidad de la interpelación era establecer las responsabilidades de los ministros y no responsabilidades operativas de los funcionarios. De este modo se delimitó con claridad el impacto de la licencia con la que procedió el Presidente Gonzáles Posada.

Uno de los factores que condujo al requerimiento que formuló la Ministra Cabanillas fue la confusión u olvido respecto de la naturaleza de la interpelación, porque la invitación como consecuencia de la cual concurrió el Ministro Alva Castro fue resultado de la exitosa maniobra que condujo a la transformación de la interpelación en una invitación. Ese mismo tipo de maniobra no lo logró la Ministra Cabanillas, a resultas de lo cual ella llega al Congreso interpelada, no como invitada. La invitación supone tipo de vínculo político cuyos términos son similares a los de las relaciones amicales. Se invita al “amigo” para que aclare o explique en términos privados de suspicacia. Se interpela a un funcionario en ejercicio formal de responsabilidades sobre cuyo desempeño hay duda o sospecha. El éxito en la tipificación de un tipo de relación o de otra, y en consecuencia de la calificación de la conducta política involucrada, depende en gran medida del agenciamiento a cargo del Presidente del Congreso. El tratamiento que da el Presidente del Congreso al Ministro puede significar el aligeramiento o agravamiento de la relación entre ambos órganos del Estado.

No obstante el rol mediador del Presidente del Congreso el Pleno no es un órgano carente de volición ni decisión propia. De él depende finalmente insistir en el uso de un recurso parlamentario, o condonar la neutralización del ánimo parlamentario que intenten el gobierno y sus mayorías parlamentarias. Es el Pleno el que define los términos en los que se relaciona con el gabinete. La interpelación es un recurso de las minorías, de ahí que sólo si éstas estiman que es mayor su ventaja si se allanan a la maniobra intentada por el gabinete cabría explicarse por qué se enfría la temperatura de una exigencia política. Pero si no existe evidencia de ganancia institucional para las minorías parlamentarias sólo cabe la suspicacia de que la dejadez equivale a pusilanimidad, o que la ventaja es tan ominosa que resulta impronunciable.

La política de los buenos gestos y de la cortesía sólo se explica antes de la decisión de interpelar. Cuando la interpelación se presenta, y peor aún si ella ya ha sido

admitida, pero se canjea por la presencia voluntaria del ministro, existe una inocultable cesión de posición de dominio que trae como resultado inevitable el incumplimiento del papel controlador desde el que la oposición exige cuentas al gobierno. El disvalor constituye un acto de signo político contrario a la virtud que le es inherente al régimen representativo.

El desempeño de los representantes puede evaluarse, entre otros criterios, por la destreza y eficacia con la que se valen de los procedimientos y recursos disponibles para la deliberación y la confrontación. Si se opta por la interpelación como método de exigencia de responsabilidad, la declinación en el uso una vez iniciado el proceso sólo se justificaría si el medio alternativo es más eficaz que la interpelación para realizar la función de control y supervigilancia del poder a cargo de los representantes. La interpelación tiene una finalidad o una causalidad perfectamente distinguible, y es en función de ella que debe decidirse si se opta por recurrir a ella o no. No es un arma de esgrima política cuya potencia de impacto o daño sea muy grande. Después de todo es una forma de regañar o amonestar a quien se reprocha inadecuado desempeño o rendimiento en el ejercicio del cargo ministerial. Más allá del cuestionamiento la interpelación no hace sino ventilar y exhibir las deficiencias advertidas con el esperado propósito de que la exposición de déficits, faltas, inconformidades o errores genere en el ministro interpelado, en el gabinete o en el Presidente de la República la vergüenza suficiente que impulse a la renuncia o a la remoción.

Los extremos institucionales entre los que se juega son la interpelación y la posible censura del ministro, y la completa ausencia del ministro para dar cuenta ante el Congreso. Así como el término medio resulta ser la sustitución de la interpelación por una concurrencia como invitado, el máximo beneficio para el gobierno es la exención de cualquier forma de control. Este supuesto tuvo lugar con ocasión de la responsabilidad que se imputó al Ministro de Relaciones Exteriores, señor Rafael Roncagliolo, por la anulación de la autorización al ingreso de la fragata *Montrose* de bandera británica, cuyo permiso otorgó mediante Resolución Legislativa el Congreso en febrero del año 2012. No obstante el incidente y protesta diplomáticos generados en marzo del 2012, y la alarma pública con que el suceso fue cubierto en los medios de comunicación, la gestión entre el Presidente del Congreso y el gobierno, así como a su manejo mediante tácticas de enfriamiento (la distracción con una prolongada estación de preguntas, y la concurrencia fortuita de la denominada *semana de representación*) tuvo como consecuencia que el Ministro de Relaciones Exteriores nunca concurriera al Pleno para explicar el impacto que la anulación del permiso parlamentario tuvo en las relaciones preferenciales que se optó por consolidar con la república Argentina, a raíz de las complicaciones territoriales de ribetes bélicos entre el Reino Unido y Argentina sobre las Islas Malvinas.

Si bien la interpelación ha sido tradicionalmente la antesala práctica de la censura, las normas y el uso ha tendido progresivamente a disociar una alternativa de la otra. Por un lado porque la normatividad vigente en el Congreso peruano trata de modo similar, la relación entre la censura y la interpelación, la invitación, y la concurrencia por voluntad propia (o incluso la omisión a concurrir cuando a pesar de haber sido citado el ministro falta y no concurre). Y por otro lado porque las mayorías exigidas para conseguir la censura ministerial no son fáciles de alcanzar. Como resultado de esta situación la interpelación que se practica en la actualidad en el Congreso peruano ha perdido el grado de nocividad que la caracterizó hasta el inicio de vigencia de la Constitución de 1979, con la que empieza el proceso de racionalización y enfriamiento en la interpelación y la censura.

La interpelación es un arma sin la capacidad de daño que tuvo en el Perú hasta, por lo menos, el año 1968 si no quizá, en el mejor de los casos, hasta el año 1992. Desde 1995 la efectividad de la interpelación ha disminuido notablemente, sea por las insuficiencias en la experiencia de los actores, o por los mayores niveles de desvergüenza o indignidad política de ministros que, a pesar de quedar expuestos en la gravedad de su impropio, inadecuado, o inexperto desenvolvimiento, se obstinan en mantenerse en un puesto que debiera conducirse con mayor eficiencia o virtud política.

114. Los pedidos de informes

¿Qué son los pedidos de informes? Según ha sido anticipado previamente, son el medio clásico que sirve a cada representante a atender los reclamos de los electores que se queja por la inacción o ineffectividad de las instituciones o servicios públicos.

Sin embargo no canaliza solamente quejas o reclamos. Su fin primordial es obtener información. Información que puede servir al congresista para preparar legislación tanto como para fiscalizar a la administración pública.

Los destinatarios de los pedidos de informes pueden ser los ministros, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Contralor General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, la Superintendencia de Bienes Nacionales, la Superintendencia de Administración Tributaria y de Aduanas, los gobiernos regionales o locales la Asamblea Nacional de Rectores, la Academia de la Magistratura, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, entidades públicas como el Banco de la Nación, el Banco de Materiales, Agrobanco,

los organismos reguladores como Osiptel, Sunass, Sutran, Osinergmin, empresas o agencias públicas como Sedapal, Serpost, Cofide, Corpac, Fonafe, Sima, las empresas estatales en el sector eléctrico o de hidrocarburos, las universidades públicas, y otras instancias que la ley señale.

Si se observa literalmente el inciso b) del Artículo 22 del Reglamento, que indica que los congresistas tienen derecho *a pedir los informes que estimen necesarios* no es preciso que los pedidos de los representantes cumplan un requisito o supuesto para ser atendidos por los destinatarios. Bastara que el congresista *lo estime necesario*. En sentido similar el inciso e) del Artículo 22 consigna también el derecho de los congresistas *a presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen*. Quedaría a la completa discreción de los congresistas que, en ejercicio de su misión representativa, identifiquen la materia de un requerimiento como indispensable *para atender las necesidades de los pueblos que representen*. Es una facultad, no un permiso para preguntar o para pedir información.

El carácter abierto de la facultad de pedir información se sostiene en el Artículo 69, que incide en la necesidad del pedido calificada por el congresista, pero incorpora dos tipos de limitaciones en la finalidad de los pedidos, cuando precisa que la información solicitada debe orientarse a *lograr el esclarecimiento de hechos, o a tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones*. En este mismo artículo se prevé la factibilidad de que los pedidos se utilicen *para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos*.

Sin embargo, el carácter abierto con el que se concibe la atribución de los representantes para formular pedidos de información encuentra limitaciones en el propio Reglamento del Congreso, porque el Artículo 87 niega el uso de los pedidos de informes relativos a procesos judiciales en trámite, y también porque prohíbe que en la tramitación de los pedidos los Vicepresidentes tramiten y firmen los oficios conteniendo pedidos de informes *que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de congresistas* así como esos pedidos *que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores*.

El ejercicio de la facultad de pedir información por lo tanto no es absoluto. Y así como se establece que el canal para realizar los pedidos amparados en el control de cumplimiento de su atención es a través de los Vicepresidentes, y sólo en este supuesto se reconoce la atribución al Presidente del Congreso de exigir y ordenar que se atiendan los pedidos presentados, no es menos cierto que la facultad de los representantes de solicitar información tiene como correlato que la limita el conjunto de derechos fundamentales, o de reservas competenciales, que recoge la Constitución.

De ahí que dentro del sistema constitucional no pueda dejar de observarse, por ejemplo, la protección de la información clasificable dentro del concepto de secreto bancario y de reserva tributaria al que hacen mención el inciso 5 del Artículo 2 de la Constitución, como dentro del régimen propia y estrictamente parlamentario no puede tampoco dejar de observarse que la cuestión del secreto bancario y de la reserva tributaria, no obstante el interés público que pueda definir una y otra materias, supone un tratamiento regular a través del levantamiento de uno u otra mediante el levantamiento correspondiente que sólo puede procesarlo una Comisión Investigadora. No bastaría la sola enunciación de la función representativa ni el interés público que el congresista señale. No debe existir afectación de esos núcleos esenciales de los derechos del sujeto.

Pero el secreto bancario, o la reserva tributaria, no son sino dos aspectos de una realidad aún más valiosa de la que uno y otro derivan, que es el derecho de la persona a su propia intimidad. El secreto bancario, o la reserva tributaria, es una proyección del derecho a la propia personalidad, que comprende y alcanza el derecho a la intimidad de la propia dignidad, la intimidad moral, y por extensión también la intimidad del propio patrimonio.

Las transacciones bancarias del sujeto no están todas igualmente cubiertas por el derecho a la intimidad, y el secreto bancario no opera como el conjuro que permite la inaccesibilidad del poder a información pública. Según lo ha asumido el Tribunal Constitucional el derecho al secreto bancario se circunscribe y restringe únicamente a la reserva respecto de las operaciones bancarias de naturaleza pasiva. Las transacciones bancarias activas tienen naturaleza pública y no son objeto de reserva ni protección constitucional. El daño respecto del cual quien tiene acceso a información bancaria es responsable de indemnizar si no respeta el secreto bancario, sólo es exigible si se refiere a las operaciones bancarias de carácter pasivo. Los congresistas no pueden ser privados de acceso a información sobre inversiones o el rendimiento de éstas, por ejemplo, bajo el argumento o pretexto del secreto bancario. El silencio sobre lo que no existe protección constitucional configura una situación irregular que no es parte del deber profesional ni constitucional observar con carácter extensivo.

Pero si más allá de las reflexiones contenidas en sentencias del Tribunal Constitucional, resultara argüible y razonable extender técnicamente la protección del secreto bancario, la extensión de esa protección debe sustentarse. No basta la calificación inmotivada de un tipo de operaciones como sujetas al régimen del secreto bancario. La calificación que realiza el garante de la publicidad y el árbitro del secreto bancario debe sustentarse. La sustentación es tanto más exigible cuanto que la información, salvo los rasgos críticos asociados a la intimidad del sujeto natural o jurídico, tiene carácter, por principio, público. Lo que protege el secreto

bancario es exclusivamente el núcleo esencial (*wesengehalt*) y el dominio de la intimidad, si no hay afectación de ese núcleo esencial rige la regla normalmente inherente al ámbito o dominio propiamente público desde el se justifica la fiscalización que a nombre del Estado y por cuenta e interés de la comunidad realizan los representantes del pueblo. Lo que se proscribe es la afectación de los fines legítimos de la actividad privada que forman parte de la esfera íntima del individuo. Si la afectación queda intangible la información no puede dejar de suministrarse.

Además de las excepciones basadas en el núcleo de derechos fundamentales a la privacidad o intimidad de las personas, otra es la relativa a los límites que deben observarse en relación con los pedidos sobre materia jurisdiccional. El Reglamento del Congreso dice que los pedidos de información se presentan porque *se los estima necesarios para el ejercicio de la función*, pero también establece una salvaguarda en la esfera jurisdiccional porque añade que *esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes*. Si, por ejemplo, un congresista advierte el posible uso de los procesos judiciales para encubrir actos de corrupción y requiere datos relativos a los actores en un juzgado o corte determinados, es posible que presente un pedido de información sobre procesos en curso que materialicen la evidencia que requiera para probar las maniobras de corrupción que maneja como hipótesis de trabajo.

Cuando existen límites como los señalados el dilema consiste en si procede o no la solicitud en la que expresamente se piden datos sobre procesos no concluidos sino en trámite. El Reglamento dice que no existe autorización para solicitar ese tipo de información, pero también contempla la excepción. Es decir, cabe solicitar la información en principio no procedente. Pero esa solicitud no puede dejar de formularse puesto que la salvedad que prevé el Reglamento supone que el titular de la procedencia ya no es el congresista que formula el pedido, sino que se traslada al destinatario, que asume la potestad de atender o no el pedido según que califique con los requisitos establecidos en las normas que regulan su independencia constitucional y funcional.

La omisión del ministro o cualquiera de las autoridades a las que se pide información y que se niega a responder da lugar, dice la Constitución, a las responsabilidades de ley ¿Cuánto tiempo pueden tardarse en responder los ministros u otras autoridades? ¿Qué información puede dejar de proporcionarse sin que el destinatario sea pasible de exigencia de responsabilidad? ¿Cuáles son esas responsabilidades de ley?

La Ley 24247 les fijó a los ministros el plazo de 10 días para responder. El incumplimiento en responder, según esta misma ley, debía ponerse en conocimiento del Presidente del Consejo de Ministros, con el fin de que adopte las medidas correctivas necesarias. Y el propio texto de la ley añadía, *sin perjuicio de la decisión que acuerde cada Cámara en tal caso*. Esta misma norma añadía que la relación de pedidos no absueltos por los ministros debían ser publicados en el diario oficial.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 complementaba la ley anterior prescribiendo que los Secretarios de la Cámara debían dar cuenta al Pleno de los pedidos que no hubieran recibido respuesta *a fin de que el plenario adopte las medidas que considere convenientes*.

Aún cuando el Reglamento del Congreso Constituyente de 1993 no contenía una disposición expresa sobre el tratamiento de estos pedidos, el Consejo Directivo acordó en febrero de 1994 que la Oficialía Mayor del CCD reiteraría, en forma automática, los pedidos que no hayan recibido respuesta dentro del plazo legal de 10 días útiles, y que la reiteración se haría efectiva dentro de los cinco 5 días útiles posteriores al vencimiento del plazo de ley para responder.

El Reglamento del Congreso de julio de 1995 tiene un régimen especial para los pedidos de información. En primer término, distingue los pedidos de información de aquellos que presentan sugerencias para la mejor orientación de las responsabilidades correspondientes a los diversos sectores ministeriales y las funciones públicas respectivas. Y en segundo término, se distinguen también los pedidos que presentan directamente los congresistas desde sus despachos, respecto de los que tramitan por intermedio del Congreso, y que están igualmente relacionados con aspectos representativos pero sobre los que el congresista no pretende exigir las respuestas a que lo faculta el Artículo 96 de la Constitución.

Sólo encajan dentro de la categoría constitucional de los pedidos de información los que se presentan por intermedio del Congreso, y que se refieren a asuntos públicos respecto de los cuales las agencias estatales poseen información que los congresistas consideran útil o necesaria para el desempeño de sus funciones representativas. No se incluyen en esta categoría los pedidos relativos a sugerencias ni a solicitudes concretas distintas a las relacionadas con requerimiento de información. Dentro de este tipo de pedidos excluidos el Reglamento incluye los *rogatorios*, o pedidos de favores o privilegios. Tampoco son admisibles los pedidos para que se informe sobre procesos judiciales en trámite, a menos que éstos fueran públicos, o que quien debe entregarla proceda conforme a la facultad que la ley le reconoce para entregarla a pesar del carácter reservado que le corresponde.

No se incluyen en el supuesto de los pedidos procesables dentro de los alcances y sustento constitucional del Artículo 96, los que presentan los congresistas directamente desde sus despachos, sobre los cuales no se comunica a la institución parlamentaria del trámite. Si bien es cierto algunos congresistas adoptan el estilo de no presentar pedido de información alguno, este supuesto es una excepción porque la tendencia general es a presentar pedidos. Aún cuando no existe registro, ni está documentado en instancia parlamentaria alguna la cantidad de pedidos de informes enviados directamente de los despachos parlamentarios, por la información informal que se comparte de modo general es posible afirmar que los pedidos que se tramitan a través del Congreso puede llegar a aproximadamente la mitad de pedidos formulados.

Una forma de entender el escenario en el que se aplica el ejercicio de la función informativa del Congreso es la obligación general que establece la ley de transparencia. Ley 27806 es la norma general que establece la obligación del gobierno de informar al Congreso sobre los pedidos de información que se recibe en el ámbito de la administración en general. El cumplimiento de dicha obligación es objeto de control por el Congreso, porque el Artículo 22 de esta norma indica que la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad responsable de recabar la relación de solicitudes recibidas y atendidas, de lo cual comunica al Congreso con periodicidad anual. Según el Decreto Supremo 72-2003-PCM la dación de cuenta debe realizarse en el Informa Anual que se presenta antes del 31 de marzo de cada año. El informe que se remite al Congreso, sin embargo, no es objeto de escrutinio regular porque, no obstante haber sido oportunamente remitida en cumplimiento de la obligación que la ley establece, no existe ni proceso ni costumbre específicos para analizar ni evaluar la información remitida. Probablemente por el insuficiente valor que se le adjudica a esta obligación es que se pasa por alto el examen de los pedidos que quedan sin atender, ni la manera de remediar las deficiencias funcionales o tecnológicas que impiden satisfacer la demanda que surge de las solicitudes presentadas.

Independientemente de la inacción constatada en el control parlamentario respecto de la obligación que tiene la administración pública, los pedidos de información de los congresistas son parte de la estructura que explica la capacidad del sistema político para atender los requerimientos de información la colectividad en una sociedad gobernable, transparente y democrática. La inadecuada o limitada comprensión del papel del Congreso en el escrutinio del cumplimiento de la obligación general del gobierno, va de la mano con el insuficiente peso que le otorga el Congreso a la capacidad de respuesta del gobierno. Cuando el gobierno reporta el porcentaje de desatención a la demanda de información, sin que se evalúe el impacto que lo que deja de entregarse a la población significa, se produce un daño en la calidad del régimen político.

La incapacidad, y la falta de visión y de voluntad de la representación nacional, en consecuencia, generan el desinterés del gobierno, e incentiva tipos de usos del poder que riñen con el concepto de *accountability*. De ahí que la menor diligencia o acuciosidad del gobierno en la dación de cuenta sobre el cumplimiento del deber que le fija la ley 27806, se explica por la ineficiencia o incapacidad del parlamento para demandar la solución de los inconvenientes que impiden o disminuyen la posibilidad de informar cuanto se le solicita a todas las dependencias públicas. El resultado de la inadecuada atención prestada al ejercicio del control parlamentario causa de esta manera una dinámica de improductividad, que deriva en la gestión ineficiente e insuficientemente transparente del poder por el Estado. Este es el contexto del que forma parte el sistema de información estatal en el que los pedidos de informes de los congresistas son un eslabón más.

Considerando que el objetivo de los pedidos de información, según el Artículo 69 del Reglamento del Congreso, es *lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones*, y que por la materia de la información solicitada ésta debe referirse, según el Artículo 87 a *asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de los congresistas*, quedan excluidos igualmente del tratamiento de los pedidos por conducto del Congreso cualquier pedido de información particular.

¿Cuál es el curso procesal de los pedidos de información? El proceso se inicia con la presentación por escrito del pedido con su correspondiente sustento, motivación, en forma concisa. La presentación se produce ante la Oficina de Trámite Documentario para que ésta lo despache a la dependencia estatal destinataria del pedido. En el proceso interviene la unidad de Despacho Legislativo, que es la que centraliza y realiza el seguimiento de los pedidos y mantiene el registro estadístico respectivo. Desde que la dependencia a que se dirige el pedido lo recibe cuenta con 15 días para responder.

Las respuestas a los pedidos de información se presentan e ingresan igualmente ante la Oficina de Trámite Documentario, para que a través del área de Despacho Legislativo se elabore el oficio que firma uno de los Vicepresidentes del Congreso, y que se dirige al congresista que formuló el pedido acompañando a dicho oficio la respuesta recibida.

Si el destinatario del pedido no lo responde, el congresista puede solicitar a la Mesa Directiva la reiteración. Los pedidos con reiteración deben ser atendidos en el plazo de 7 días. Si a pesar de la reiteración el pedido no es respondido el congresista puede solicitar que el Consejo Directivo requiera la respuesta personal ante el Pleno o ante la Comisión competente respecto a la materia de que trata el pedido. Atendido el requerimiento por el Consejo Directivo, la unidad de

Despacho Legislativo comunica este acuerdo a la Comisión, al congresista que lo hizo, y al titular de la dependencia que omitió la respuesta. Si el Consejo Directivo lo acuerda el funcionario responsable concurre ante el Pleno o ante la Comisión. Uno u otro órgano invitan al destinatario remiso para que informe en sesión y se responsabilice por la obligación constitucional que le respecta.

Hasta la fecha no se conoce de ningún caso en el que se haya intentado responsabilizar políticamente a un ministro ante el Pleno por no responder los pedidos de los representantes, a pesar que el número de los no respondidos debe sumar centenas de miles desde que entró en vigencia la Ley 24247, a raíz de la aprobación del proyecto del que fue autor don Francisco Belaunde Terry, en el período 1980-1985.

Este es un caso prototípico de cuestiones propias de la función representativa, en su variante informativa, que no se toman en serio en el desempeño del Congreso, porque carece de explicación que existiendo previsiones para que por el incumplimiento de la norma se exija y sanción para quienes lo hacen, sea tan ostensible tanto la impunidad de los responsables como la insuficiente voluntad y decisión de quienes debiendo exigirla no muestran convicción clara y bastante, ni para denunciar el incumplimiento de quienes no responden, ni para hacer lo propio de quienes debiendo aprobar la sanción postergan la ocasión de hacerlo.

El paliativo que prevé el Reglamento para poner paños blandos y tibios es que se debe publicar mensualmente la relación de los pedidos presentados cuyo incumplimiento se hubiera denunciado. Se asume que la publicación tiene el contenido de una sanción, porque exhibir el incumplimiento de un deber no es precisamente un pendón que exhibir, ni un legado digno de quienes se encuentran entre nuestros ancestros ni ante nuestros sucesores.

No obstante que se publica la relación de las instituciones renuentes a responder los pedidos cuya atención se hubiera reiterado, esta medida no tiene suficiente impacto. Parte porque la publicación se realiza en el portal del Congreso, sobre cuyo contenido no son muchas las personas que tienen interés. Parte porque la abundancia de casos y la ausencia de medidas ulteriores de exigencia de responsabilidad diluyen la gravedad de la falta, bajo la lógica de que si la falta es un modo frecuente y regular de comportamiento, lo que se califica como desviación no debe serlo tanto cuando se trata de tendencias uniformes, tanto entre quienes incumplen, como entre quienes formulan pedidos que no deben ser tan importantes si es que los niveles de incumplimiento no se revierten.

En el segundo plano de responsabilización de los infractores de la norma constitucional, la otra medida reglamentaria es la exigencia de responsabilidad

personal a quienes se resisten a responder los pedidos formulados. Según el Reglamento del Congreso la respuesta personal del omiso puede ser ante el Pleno o ante la Comisión competente sobre la materia. Desde 1995 en ningún caso se ha derivado el caso al Pleno. Todos los casos asumidos por el Consejo Directivo se han tramitado a una Comisión.

Regularmente el Consejo Directivo, bajo el entendimiento de que los pedidos de informes que presentan los representantes tienen una finalidad política que los habilita para el regular cumplimiento del mandato representativo, ha acogido las exigencias de cumplimiento, y en consecuencia ha dispuesto que los Ministros den cuenta e informen ante las Comisiones competentes sobre la materia del pedido. Sin embargo, también ha ocurrido que el Consejo Directivo ha aprobado rechazar los pedidos de congresistas que solicitaban el cumplimiento del Reglamento y, en consecuencia, la concurrencia a una Comisión. Así sucedió, por ejemplo, en mayo del año 2012, cuando tres pedidos de concurrencia por omisión ministerial para responder pedidos de información de un representante se destinaron al archivo, supuestamente, porque la solicitud del congresista constituiría una exageración.

Adicionalmente, más allá de que nunca se haya exigido ante el Pleno forma alguna de sanción por responsabilidad política a ningún funcionario como consecuencia de no responder los pedidos de los congresistas, no se ha constatado que cuando éstos se remiten a las Comisiones Ordinarias que las Comisiones mantengan una actitud ni observen políticas congruentes con los acuerdos del Consejo Directivo. La incongruencia se expresa, en este caso, como ausencia de celo o prioridad para procesar la asistencia de los funcionarios remisos en el cumplimiento de su deber de informar al Congreso.

En el cuadro siguiente se muestran las tendencias a solicitar y a atender los requerimientos de información del Congreso, durante dos períodos parlamentarios completos, del 2001 al 2006, y del 2006 al 2011, así como el período comprendido entre agosto del año 2011 al 15 de marzo del 2012 (muestra parcial del primer año legislativo en el período 2011-2012).

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIÓN DE INFORMAR AL PARLAMENTO
1 Agosto 2001 – 15 Marzo 2012

Período parlamentario	Pedidos formulados	Pedidos con respuesta	Pedidos sin respuesta	Pedidos reiterados	Pedidos reiterados sin respuesta
2001 – 2006	33966	18143	15823	7278	2600
2006 – 2011	11520	7935	3585	4327	2076
2011 – 2012 (15 marzo 2012)	912	432	480	353	224

Fuente: Área de Despacho Parlamentario del Congreso de la República (Víctor Castro Gallo)

Los resultados dejan notar que en general el 57 por ciento de los pedidos formulados entre los años 2001 y 2011 son respondidos con o sin reiteración. Este porcentaje es importante, y permite advertir que el mejor nivel de respuesta a los pedidos de información parlamentaria se lograron entre el 2006 y el 2011 (68,9%), pero los peores niveles se encuentran en el período parcial del período 2011-2012 (47%).

En otro nivel también es importante el grado de respuesta obtenido en relación con la respuesta del gobierno a los pedidos reiterados. El promedio de las respuestas logradas como consecuencia de la reiteración de los pedidos no respondidos oportunamente es de aproximadamente el 41 por ciento. La comparación entre los períodos deja un balance negativo más alto en lo que va del período 2011-2012 con más del 63 por ciento, y el balance comparativo positivo más alto le corresponde al período 2001-2006 con casi 36 por ciento.

Es porque no es motivo de falsas vanidades jactarse que en un período se responde más que en otros los pedidos reiterados como consecuencia de la conducta omisiva de las autoridades obligadas a suministrar información, que debe repararse en los datos que dejan notar que hay un comportamiento por corregir. No es condonable que haya 63, 48 o 36 por ciento de pedidos reiterados sin respuesta. Los pedidos deben responderse sin necesidad de reiteración alguna, pero si existe reiteración es vergonzoso que a pesar de ella queden sin respuesta el 36 o el 63 por ciento de esos requerimientos, y siendo ello negativo es tanto peor que a pesar de las reiteraciones el Congreso permanezca inactivo como si no existiera ofensa ni falta en quienes incumplen con la Constitución y con la base popular de la democracia y del Estado representativo.

Un aspecto que merece resaltarse es que las autoridades que tienden a incumplir con mayor frecuencia las solicitudes de información son los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Según las estadísticas del Área de Despacho Parlamentario del Congreso de la República, en el período 2001-2006 los gobiernos locales y los gobiernos regionales desatienden el 53 por ciento de los pedidos reiterados; en el período 2006-2011 los gobiernos locales desatienden el 74 por ciento y los gobiernos regionales el 66 por ciento de los pedidos reiterados; y en el período que comprende entre agosto del 2011 hasta el 15 de marzo del 2012 los gobiernos regionales desatienden el 85 por ciento y los gobiernos locales el 64 por ciento de los pedidos reiterados.

La fractura en las relaciones estatales entre las instancias subnacionales y el parlamento es significativa y, además, mantiene una tendencia regular en los mismos niveles de desatención independientemente del período de las autoridades a cargo. Esta fractura muestra que la interacción no llega a niveles de entendimiento y comunicación adecuados. Pero también permite inferir que el Congreso carece de la capacidad de exigir mayores niveles de cumplimiento, porque no cuenta con instrumentos mediante los cuales sea posible la coerción ni la sanción a los titulares de estos órganos.

A excepción hecha de los pedidos que, luego de conocerse que el Consejo Directivo ha tomado acción y ha dispuesto que el requerimiento se entienda con una Comisión, en cuyo supuesto el pedido es finalmente respondido, la incongruencia de las Comisiones se advierte, en algunos casos, porque luego de la concurrencia a la Comisión se da por superado el incidente, sin que luego se observe que se modifican los índices de atención a los pedidos con una frecuencia más elevada; y en otros casos, porque no obstante la comunicación del Consejo Directivo a las Comisiones éstas no citan a los responsables y desatienden, o no se dan por enteradas que el proceso de exigencia de responsabilidad debe concluir con la citación al funcionario remiso.

No se trata de un final feliz ciertamente. Y no se trata de una tarea que nadie sino los propios congresistas puedan ejecutar de modo directo, sin que quepa mirar al costado a alguien para delegarle el encargo.

115. La estación de preguntas

¿Qué es la estación de preguntas? Es un espacio en el que el gobierno se presenta ante el Congreso para atender requerimientos propios de la función representativa de los congresistas. La finalidad constitucional de su existencia y reconocimiento por lo tanto debe entenderse que es reforzar la primacía del carácter representativo

del Estado y del modelo democrático. Es una forma de asegurar opciones para que el gobierno se ejercite responsablemente ante quienes tienen el mandato popular.

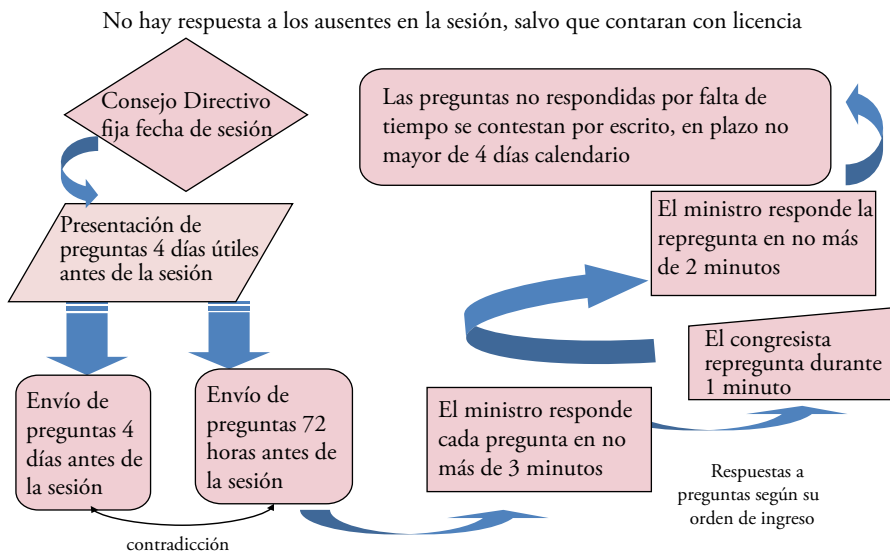
El único antecedente de este recurso parlamentario es el que aparece en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987. Sin embargo, es el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 el que desarrolla por primera vez esta institución. Dice este Reglamento que por lo menos en una sesión al mes se destinará hasta dos horas para la estación de preguntas.

En el gráfico que se presenta a continuación se presentan las principales características procesales de la estación de preguntas, y comprende desde la fecha en que el Consejo Directivo acuerda y fija la fecha para la sesión en que ésta se lleva a efecto hasta la obligación de los ministros de responder las preguntas presentadas por los congresistas que no estuvieron presentes en la sesión en que se realiza la sesión. Luego de establecida la fecha para llevar a cabo la sesión los congresistas, de acuerdo al segundo párrafo del Artículo 85 del Reglamento, disponen de hasta 4 días útiles antes de la sesión para presentar las que les interese. En el mismo párrafo de dicho Artículo se señala que la relación de preguntas es remitida al Presidente del Consejo de Ministros con una antelación de 72 horas antes de la sesión en que se realiza la estación de preguntas (sin embargo, en el último párrafo del inciso b) del mismo Artículo 85 se dispone que en vez de las 72 horas referidas el plazo es de 4 días, lo cual configura una situación contradictoria que debe solucionarse optando por la lectura que permita aplicar con sentido práctico el Reglamento, por lo cual debe sostenerse el texto que dispone que el plazo correcto son las 72 horas). El día de la estación de preguntas cada una es respondida en no más de 3 minutos, el congresista puede repreguntar durante un minuto, y el ministro responder a la repregunta en no más de 2 minutos.

Cada congresista tiene derecho a que se le responda una pregunta por sesión. Estas se presentan a la Oficialía Mayor seis días antes de la sesión y son incluidas en una lista en orden de ingreso. El rol de las preguntas es enviado a la Presidencia del Consejo de Ministros con una anticipación de 72 horas a la sesión a fin de que sean conocidas por el Ministro que concurra al Pleno para responderlas.

Cada pregunta contiene una sola cuestión relativa a asuntos públicos en general e interroga sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna medida en relación con un asunto de interés público concreto, o si el gobierno va a remitir al Congreso algún documento o informarle acerca de algún asunto en particular.

Estación de preguntas



No pueden formularse preguntas de interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona individualizada. El Ministro no está obligado a responder preguntas que supongan consulta de índole estrictamente jurídica o que exijan la recopilación de datos estadísticos muy complejos, pero sí puede comprometerse a responder en un plazo razonable, o sugerir el modo como se puede obtener respuesta rápida y satisfactoria.

Mediante las preguntas no puede pedirse información que supusiera la realización o procesamiento de investigaciones complejas. Sólo la información disponible que no exija la preparación de una investigación estadística compleja.

El total de las preguntas previstas para ser formuladas en una sesión no deben superar treinta minutos, los cuales se reparten proporcionalmente entre los grupos parlamentarios. Las preguntas que no se respondieran en una sesión se contestan en la siguiente, a menos que sean retiradas.

Abierta la estación y luego de leídas las preguntas, el Ministro las responde una por una, empleando un tiempo no mayor de tres minutos por cada pregunta. Los congresistas ausentes cuando les toca su turno pierden su derecho a la pregunta. Si se agotan las preguntas antes del tiempo prefijado para la estación, el Presidente puede conceder repreguntas orales a quienes participaron en la primera rueda, previa consulta al Ministro. Las preguntas orales son breves, no duran más de un minuto, y las respuestas no se extienden más de dos minutos.

No obstante la finalidad de este medio de control parlamentario, no son muchos los casos en los que los congresistas reclaman su uso. Por el contrario, es sintomático de su existencia que a pesar del proverbial desuso que la caracteriza, súbitamente ocurra que sea la Mesa Directiva la que ocasional o estratégicamente la programe en circunstancias en que requiere que la atención de la representación parlamentaria se desvíe ante un panorama complicado en la conducción de la legislatura.

Este es un mecanismo de control relativamente nuevo en nuestro medio. Sólo con la Constitución de 1993 se reconoce como recurso parlamentario. Anteriormente el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 señalaba que, al comenzar su gestión, el Presidente del Consejo de Ministros podía solicitar a la cámara que cada uno de los ministros acuda, una vez en cada legislatura, a contestar preguntas, dentro de un rol preestablecido.

La estación de preguntas es un procedimiento, una etapa de las sesiones parlamentarias en el Pleno, una atribución de los representantes al Congreso, y un mecanismo de control parlamentario, tanto como un medio de colaboración entre el gobierno y el parlamento.

Mediante las preguntas parlamentarias los representantes formulan una aclaración o declaración de los Ministros. Estas preguntas pueden formularse por escrito u oralmente. Las preguntas escritas se formulan por anticipado. Las orales son espontáneas y cabe por lo general sólo una breve -expresada de modo fulminante, en no más de un minuto- por el parlamentario que la formuló por escrito.

Dada la inmensa cantidad de preguntas que se formulan, generalmente debe procederse a un sorteo. Los parlamentarios cuyas preguntas resultan seleccionadas deben recibir la respuesta oral de los ministros en el Pleno. Las preguntas no seleccionadas por el azar también deben recibir una respuesta, pero llega por escrito.

Los ministros tienen un tiempo limitado para responder cada pregunta. No cabe que el ministro se extienda desmesuradamente en las preguntas (tentación en la que fácilmente incurrirían para detenerse en las que mejores respuestas creen poder dar). Su respuesta no debe durar más de tres minutos.

Y la estación de preguntas también tiene un horario semanal definido y preestablecido. Se celebra periódicamente. En Gran Bretaña la denominada *question time* ocurre todos los días, de lunes a jueves, durante cuarenta y cinco minutos diarios, de 2 y 15 a las 3 de la tarde. Los Ministros se sujetan a un rol. El presidente del gabinete responde preguntas una o dos veces por semana, durante un total de 30 minutos semanales. Ritualmente cada ministro pasa semanalmente

por el parlamento respondiendo oralmente las preguntas escritas sorteadas, y recibiendo las réplicas orales de aclaración de los autores.

En Francia se programan los distintos tipos de preguntas al gobierno a razón de por lo menos dos días por semana. Las llamadas *questions orales sans débat* se formulan por escrito y son puestas en conocimiento del gobierno de modo antelado. Las *questions au gouvernement*, contrariamente, pueden formularse libremente, de forma oral y sin anticipación al gobierno. Las *questions orales* se realizan las mañanas de los días martes, y las *questions au gouvernement*, entre las que se incluye las relativas a los asuntos vinculados a la Unión Europea, los martes y los miércoles después de medio día. Según lo consigna la publicación de la Asamblea Nacional, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, en el período 2005-2006 hubo 16 sesiones de *questions orales* en las que se plantearon 384 preguntas, y en el mismo período se presentaron 674 preguntas en 55 sesiones dentro del proceso de *questions au gouvernement*.

Con este procedimiento las relaciones entre parlamento y gobierno se convierten en una cosa diaria. Y se dinamiza, refresca y vitaliza la comunicación entre ambos. Se tiende un puente a la salud política de nuestras instituciones y se evita la congelación, y el aislamiento, de uno y otro en compartimentos inconexos, herméticos.

Este es un mecanismo muy dinámico y productivo. Es una condición para su funcionamiento que los parlamentarios, no menos que los ministros, se manejen con la máxima agudeza y agilidad mental. Lamentablemente la paz e indolencia de los quelónidos ha parecido ser la regla en el uso de este mecanismo de interacción estatal, a vista e indiferencia de mayorías y minorías en todos los períodos, con excepción del comprendido entre el 2001 y el 2006. No obstante que el Reglamento del Congreso manda que por lo menos se programe una sesión mensual de preguntas, puede ocurrir que pasen períodos enteros sin que nadie deje escuchar su reclamo. En el período 2006-2011 por ejemplo no se registraron más de diez estaciones de preguntas en cinco años, y en el período 2011-2012 sólo se llevó a cabo una estación de preguntas en el año. El desuso de esta útil modalidad de relaciones entre órganos estatales parece suponer el desperdicio de oportunidades que podrían significar mejores modos de ejercitar la función representativa de los congresistas.

116. La concurrencia ministerial por voluntad propia

La concurrencia ministerial por propia voluntad no es propiamente una forma de control político en el parlamento. Es más propiamente un modo de mantener la comunicación entre ambos órganos estatales en niveles fluidos de interacción y coordinación.

En efecto, el control supone un nivel de independencia e iniciativa en el sujeto activo de la función. Pero cuando quien debe controlar recibe una visita no exigida ni requerida para que se de cuenta sobre un acto propio o del sector bajo su cargo, se pierde la finalidad revisora de la conducta cuestionada. Ya no más hay información demandada, sino información suministrada por propia iniciativa.

El reconocimiento de la concurrencia ministerial al parlamento por propia voluntad es una habilitación constitucional para que el gobierno cuente con la oportunidad de asumir el liderazgo en relación con el Congreso. No es por ello, como parece obvio, una facultad parlamentaria, puesto que se presenta como un recurso del que dispone el titular de la facultad y que, por lo tanto, puede usar a su discreción en beneficio de sus propios intereses o estrategias.

Precisamente por la finalidad inherente a la facultad constitucional del gobierno en sus relaciones orgánicas con el parlamento es que en ejercicio de esta facultad no han sido pocas las ocasiones en las que, previa coordinación con la Presidencia del Congreso, más de un ministro ha optado por hacerse presente de modo voluntario para evitar que el Congreso lo ponga en una posición política o estratégicamente más débil, como cuando existe una moción para interpelar al ministro.

En sentido estricto, en consecuencia, no se trata de un recurso parlamentario sino gubernamental ¿Por qué entonces incluir este proceso constitucional bajo la categoría del control parlamentario? La explicación es que no deja de ser cierto que el propio uso de la opción de concurrir por propia voluntad puede ser materia de enardecimiento parlamentario y, por lo tanto, según el estilo de las minorías o de la oposición y los distintos niveles de confrontación o de colaboración interorgánica, la estrategia ministerial pueda resultar contraproducente. Sería un caso de consecuencias no deseadas en el propósito del gobierno. Esta posibilidad es la que puede presentarse cuando, como consecuencia de lo que aconteciera durante la concurrencia del ministro, el gesto resulte contrario a lo previsto y se genere una escalada contraria a los intereses y estrategia ministerial, que luego de la polarización de la discusión pudiera concluir en la presentación de una moción de censura contra el ministro proactivo.

117. La creación de comisiones investigadoras

¿Cuándo se crean las comisiones investigadoras? El propósito de una comisión investigadora es indagar sobre asuntos públicos, o de efectos públicos, que afectan el regular manejo de la hacienda o fondos públicos o el incumplimiento de la Constitución o las leyes. Su nombramiento se propone mediante una moción de orden del día, y su funcionamiento dura por el tiempo que propongan los firmantes

de la moción y que acuerde o extienda el Pleno. De ahí que no se las considere comisiones permanentes.

La finalidad que persigue la indagación es a la vez que ilustrar al parlamento sobre la materia pública, proponer una acción institucional o corporativa sobre el particular. Entre estas últimas las más frecuentes e importantes son enviar lo actuado a la Fiscalía de la Nación, la Contraloría General, o pedir que el Congreso acuse constitucionalmente a un alto funcionario público. El control que ellas ejercen es sobre la moralidad pública y el desempeño correcto de los altos funcionarios y la fiscalización también del manejo regular del presupuesto y los recursos públicos.

Se crean cuando existe un asunto de interés público que las justifica ¿Cuándo se considera que existe un interés público que las justifique? La respuesta debe encontrarse en la práctica del Congreso. Y el Congreso ha solido crearlas por diversidad de razones.

Entre esas razones que han sido consideradas de suficiente interés público para crear comisiones investigadoras, en el período 1985-1990 se han nombrado algunas como la de los equipos y maquinarias abandonadas; la comercialización del cobre; las licitaciones de importación de monedas metálicas para la Casa Nacional de la Moneda; el contrabando de urea y fertilizantes; la encargada de establecer las responsabilidades y causas de la muerte de 8 mil personas y la desaparición de otras 3 mil; la de las irregularidades en los mercados del pueblo, Enci y Ecasa; y la de los asesinatos de los diputados Arroyo Mío y Li Ormeño.

Durante el período 1990-1992, se designaron, entre las más importantes, la de las operaciones y adquisiciones de inmuebles con el patrimonio personal de Alan García; la de la fuga masiva de 48 reclusos del penal Castro; la del uso de las reservas internacionales, asignación de divisas y aportes al sistema financiero del BCR en el período 1980-1990; y la del espionaje telefónico realizado por el Servicio de Inteligencia Nacional.

Un gran número se han creado para indagar sobre malos manejos fiscales (especialmente a nivel regional o de empresas del Estado), responsabilidades de altos funcionarios públicos y otro número importante lo fueron sobre asuntos de derechos humanos. Estas pueden ser consideradas las tres principales categorías.

Como se ve se crean para evaluar el comportamiento de la administración pública, o de sus funcionarios (en su mayoría), con un criterio casuístico. Es decir, se crean por caso y no para tratar un tema general. Lo que se ha observado igualmente en su práctica es que hubo una proliferación incontrolada en su creación, junto con un rendimiento progresiva y relativamente mejor que el observado en años previos

al período 1980-1992, pero paralelamente un deficiente seguimiento sobre la aplicación o correcciones recomendadas.

Una evaluación global del comportamiento del Congreso sobre la creación de Comisiones Investigadoras revela que éstas son formuladas en proposiciones provenientes casi exclusivamente de la oposición. Esto es, que las comisiones investigadoras son un instrumento de fiscalización usado por la oposición antes que por la mayoría, convirtiéndose frecuentemente en una herramienta para combatirla y para combatir al gobierno que ella respalda.

¿Debe cumplirse algún requisito para proponer la creación de una comisión investigadora? Los reglamentos que ha tenido el Congreso y las Cámaras han sido dispares. El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, no contenía previsión alguna respecto de este tipo de comisiones. La práctica las crea, sin embargo, durante la segunda mitad del siglo XIX, llamándolas Comisiones de Pesquisa. Durante este siglo aparecen reconocidas por primera vez en la Constitución de 1919. La Constitución de 1933 reitera su existencia. El Reglamento del Senado de 1946 es el primero que las reconoce, pero ni éste ni los reglamentos de 1980 o de 1988 señalan requisitos para crearlas.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987, a su turno, es el primero en racionalizar su creación, organización y funcionamiento. Se trataba de ordenar la tendencia a crear comisiones investigadoras con extrema generosidad (de 1980 a 1985 se crearon 33, y de 1985 a 1990 se nombraron 34 de las cuales 15 lo fueron dentro de la vigencia del Reglamento de 1987: la vigencia de estas normas a mitad del régimen disminuyó la aceleración en el proceso de su creación) a la vez que a mejorar sus posibilidades de rendimiento. Para crearlas era preciso que la proposición sea presentada por uno o más grupos parlamentarios. No era una facultad reconocida a un representante individual. Además era preciso que la moción en la que se proponía la creación fuera aprobada con el voto de más de la mitad de los diputados hábiles.

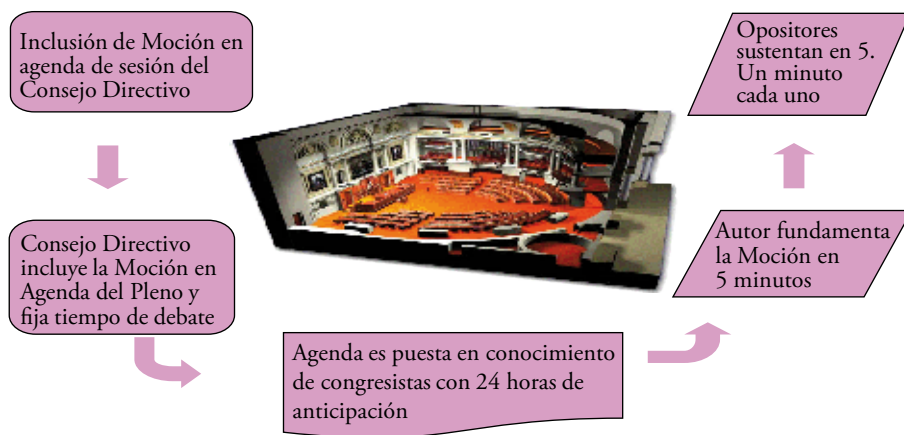
Para disminuir la tendencia advertida de manera marcada de 1980 a 1987 y menor de 1988 a 1992, el Congreso Constituyente de 1993 optó por crear una Comisión Permanente de Fiscalización, con un triple propósito. Primero, para acoger todas las denuncias de irregularidades de las que tuvieran noticia los congresistas, a quienes se imponía la obligación de denunciarlas ante esta comisión; segundo, para clasificar y evaluar tales denuncias; y, tercero, para supervigilar los avances de las actividades de las comisiones investigadoras creadas.

Sin embargo, aparte de la intermediación que le correspondió a la Comisión de Fiscalización para filtrar la creación, el número y la competencia de las comisiones investigadoras que se propusiera crear, no se establecieron mayores requisitos para

su creación o aprobación. Se asumió como principal criterio que el rol de esta comisión era filtrar en su seno qué debía prosperar como comisión investigadora y qué no.

En el gráfico que se incluye a continuación puede advertirse la secuencia del proceso de conformación de una Comisión Investigadora. Dicho proceso comprende desde la presentación de la Moción de Orden del Día que la propone, y la inclusión de la misma en la Agenda para sesión del Consejo Directivo, hasta la consulta del Pleno luego del debate entre los grupos parlamentarios.

Debate de creación de una Comisión Investigadora



Las Comisiones de Investigación se constituyen, de acuerdo al Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, mediante una Moción de Orden del Día. Según el Artículo 88 cabe iniciar investigaciones parlamentarias *sobre cualquier asunto de interés público*. La finalidad es *esclarecer hechos*. De su labor pueden derivarse propuestas de corrección de normas y políticas públicas, o la sanción de la conducta de quienes pudieran resultar responsables.

Las Mociones de Orden del Día requieren 46 votos para su admisión o aprobación. El número de votos exigido según el Reglamento para admitir o para aprobar la creación de una Comisión Investigadora es el 35 por ciento del total de miembros del Congreso. Ese porcentaje, calculado sobre el número legal, equivale a 46 votos para admitir o para aprobar la Moción.

Las Comisiones Investigadoras se conforman por un número de 3 a 5 congresistas, los que las integran observando los criterios de pluralidad y proporcionalidad. La

regla de la pluralidad es menos exigente, porque se cumple con la presencia de por lo menos dos grupos políticos. La regla de la proporcionalidad es más difícil de cumplir, en particular cuando el número de grupos parlamentarios constituidos es superior a cinco, porque la composición proporcional significa que los grupos acreditan a sus miembros en la Comisión creada en función a la proporción existente entre ellos. La regla de la pluralidad no exige la observancia de la fuerza relativa y ponderada existente entre cada uno de los grupos en el Pleno.

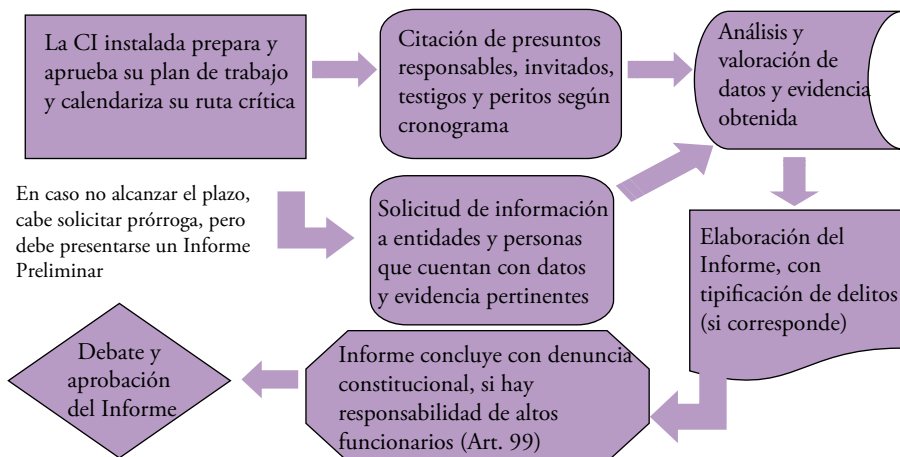
A diferencia de larga tradición en el Perú, el Reglamento de 1995 establece que debe evitarse la integración de la Comisión Investigadora por quienes propusieran su creación. Hasta 1992, por el contrario, se favorecía que quienes tuvieran la iniciativa en la creación fueran miembros de ella. El criterio que se prefería era el de la eficacia para alcanzar los resultados buscados. No se presumía que quien propone tiene alguna forma de animosidad adversarial contra quienes pudieran resultar responsables.

El Reglamento vigente contrariamente asume que el que conoce la temática que justificaría estudiar tiene el ánimo prejuiciado de modo similar al que tiene quien adelanta opinión en un órgano jurisdiccional. Las Comisiones Investigadoras no son un canal que permita la persecución, aunque no deje de ser cierto que en muchos casos esa es la situación. Sin embargo, a pesar de experiencias de mal uso efectivo por su intermedio, no cabe generalizar ni presumir que su naturaleza orienta el proceso investigador en contra de adversarios políticos. El estudio y la investigación permite el escrutinio de materias de interés público, y si quien propone la creación de la Comisión está especialmente motivado y documentado sobre la materia resulta de mayor provecho no privarse del concurso de la información o de la motivación de escudriñamiento que los promotores permitirían generar en beneficio de la actividad representativa que desarrolla el Congreso mediante su función de control político.

A continuación el gráfico en el que se presentan las etapas básicas en la dinámica de las pesquisas de las Comisiones Investigadoras. El proceso de investigación comprende desde la instalación de la Comisión Investigadora y la aprobación de su plan y cronograma de trabajo, hasta el debate y aprobación del Informe que contiene sus hallazgos y conclusiones para su presentación ante el Pleno del Congreso.

Las Comisiones Investigadoras presentan su informe dentro del plazo que fija el Pleno del Congreso. Si antes de vencerse el plazo se advierte que éste es insuficiente la Comisión puede solicitar se le prorrogue el mandato otorgado, pero para solicitarlo tanto como para concedérselo se requiere que antes se haya presentado un Informe Preliminar en el que se adelante los hallazgos parciales que resultaran del avance en la investigación.

Esquema del proceso de investigación



Las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas. Para el levantamiento de la reserva, puede producirse sólo cuando la materia o debate del caso no afecte ninguna de las siguientes circunstancias:

- aspectos relativos a la intimidad, honra o dignidad de quienes estuvieran involucrados en la investigación, o de las familias de ellos;
- el derecho a la reserva tributaria ni el secreto bancario de los investigados; o,
- asuntos vinculados a la seguridad nacional

La naturaleza reservada de las Comisiones Investigadoras ha sido una regla uniformemente mantenida, con algunos lapsos en los que esa regla fue invertida. En efecto, según la versión original del Reglamento se concebía que las sesiones fueran públicas, y que éstas podrían ser reservadas sólo por acuerdo distinto de la mayoría simple de los Congresistas miembros presentes. La corrección de este hiato se lleva a cabo recién con la reforma del Reglamento ocurrida en julio del año 2006. Pero a pesar de la reforma quienes conformaron Comisiones Investigadoras en el período 2006-2011 solían prestar declaraciones públicas respecto de los testimonios recibidos durante las actuaciones.

En parte el error era consecuencia del desconocimiento del carácter reservado de las Comisiones Investigadoras, y en parte también por ignorar el perjuicio que la divulgación prematura de la información recibida generaba en la secuencia del proceso respecto de quienes aún no hubieran realizado su aporte. Algún componente adicional lo generó, igualmente, la mala comprensión del carácter público de la función representativa, y también del carácter ilimitado del principio

de transparencia, a lo que deba quizá sumarse el apetito de protagonismo de alguno de los transmisores de la información que no contaron con la habilidad suficiente para explicar a los medios de comunicación que el éxito de la investigación pasa por la necesaria etapa de indagación que garantiza la capacidad de obtener información delicada de las fuentes.

Si se entendiera que la actividad de las Comisiones Investigadoras es toda pública es mucha la información que dejaría de obtenerse por insuficiente colaboración de los citados, o porque a la luz de los primeros testimonios quienes los suceden pueden acomodar las que les corresponda presentar ulteriormente. La reserva es una garantía en la eficiencia del proceso de acopio de información. Sólo si la Comisión acopia toda la información posible luego cabrá que el Pleno se pronuncie a partir de una base sólida. No se sirve bien, en realidad, a la finalidad de las Comisiones Investigadoras cuando se revela lo que sólo cabe recibir en un entorno de garantía para las fuentes que suministran la información.

El modelo actualmente vigente es aún más estricto respecto del carácter reservado de la información a la que acceden las Comisiones Investigadoras. El Reglamento prescribe que la información constitucionalmente protegida a la que el parlamento accede solamente puede divulgarse *en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la Comisión ante el Pleno del Congreso*. No sólo no tienen pues discreción ni libertad los miembros de una Comisión Investigadora para compartir información protegida por la Constitución, sino que tampoco puede revelarse esta información a pesar de existir un Informe Final bajo competencia del Pleno. Los únicos supuestos bajo los cuales cabe difundir información constitucionalmente protegida son los que tienen la finalidad y se justifican en la exigencia de responsabilidad. Si no hay exigencia de responsabilidad posible no está permitido poner absolutamente nada en el dominio público.

El Reglamento del Congreso prevé que las Comisiones Ordinarias pueden desarrollar funciones de investigación como si fueran una Comisión Investigadora. La mención que realiza el Reglamento tiene el propósito de aclarar el caso en el que las Comisiones Ordinarias cuentan con la facultad de realizar apremios a quienes rehusaran su concurso sea con su presencia o con documentos o información de que dispusieran. Si bien cualquier Comisión Ordinaria puede desarrollar actos de control, porque así lo dispone el Reglamento del Congreso, solamente puede valerse de apremios para exigir el concurso de cualquier persona cuando existe delegación explícita del Pleno para que pueda hacerlo. Únicamente las Comisiones Ordinarias con delegación para investigar con apremios tienen la potestad de utilizarlos.

Una práctica complementaria en el ejercicio de la investigación parlamentaria es la creación de grupos de trabajo o de sub comisiones al interior de una Comisión Ordinaria, a la que se encomienda la tarea de pesquisar o profundizar indagaciones sobre sucesos que concitan la atención de los integrantes de la Comisión. Los grupos de trabajo investigan con la misma metodología que la que es propia de cualquier Comisión Investigadora, con la diferencia que sólo contará con la facultad de apremiar si es que de modo expreso le fuera otorgada esa atribución por el Pleno del Congreso. Sin esa facultad concedida los grupos de trabajo organizan sus indagaciones privadas del poder coactivo del que sólo disponen cuando el Congreso expresamente lo evalúa y aprueba.

La principal diferencia entre el resultado concluido en las Comisiones con facultades investigadoras concedidas por el Pleno y los que producen las Comisiones o grupos de trabajo que carecen de esas facultades es la especial y más delicada atención que corresponde a las pesquisas y hallazgos obtenidos por medio de la capacidad coactiva de apremiar o aperebir. No sólo porque se asume que los resultados tienen potencialmente mayor alcance, sino porque el ejercicio de la capacidad de apremio también puede importar la supervigilancia en el correcto uso de los mismos. En efecto, los apremios representan una forma extraordinaria de afectar los derechos civiles del ciudadano, en la medida que se trata de modos de injerencia o intrusión en esferas constitucionalmente protegidas, como pueden serlo la intimidad personal, la reserva tributaria o el secreto bancario. Estos alcances son parte de las competencias inherentes a los órganos jurisdiccionales, pero la Constitución también se las reconoce de modo inconfundible al Congreso.

Es un modo adicional en el que cabe percibirse el perfil de la doctrina o principio de separación de poderes, porque es una forma de flexibilizar la rigidez de la división. Los órganos del Estado tienen, de este modo, funciones que, dentro de un esquema rígido, no correspondería encontrarlos en otro órgano. Es dentro de esta capacidad funcional que la Constitución le atribuye al Congreso que éste corresponde con el razonable y proporcional desempeño de esa atribución mediante el cuidado y vigilancia que presta al uso de los apremios para garantizar que la libertad ciudadana no haya sido objeto de afectación ni exceso mientras se utilizaban modalidades de intervención estatal en la esfera privada.

Pero otra distinción que corresponde entre los casos de uso conferido de facultades investigadoras y los que se investigan sin facultad de apremiar es que los grupos de trabajo y las Comisiones Ordinarias que indagan sin apremio disponen al final de su labor de un producto que ha resultado del ejercicio funcional del poder de control o fiscalización. Este poder no es una función disponible de modo fragmentario por las Comisiones. Las Comisiones no son órganos autónomos

premunidos de una delegación constitucional, legal ni reglamentaria de proceder por sí mismos. Todas las Comisiones son órganos sujetos a dependencia del Pleno. Sus trabajos se realizan para el Pleno, porque se los crea precisamente en razón a que el Pleno divide funcionalmente sus atribuciones en secciones u órganos dependientes de él, para que la representación esté capacitada para decidir por cuenta del pueblo sobre todos los asuntos de interés público para los que recibe el mandato popular.

No han sido pocas las experiencias en las que la informalidad e ignorancia del papel y naturaleza que tienen las Comisiones se distorsiona mediante actos unilaterales de disposición que se seccionan del Pleno, cuando, por ejemplo, se cita a quienes se investiga sin declaración explícita que el acto de control realizado no cuenta con potestades conferidas por el Pleno sino en ejercicio de una capacidad general que el Reglamento reconoce a cualquier Comisión. El distingo es capital para orientar a los ciudadanos a quienes se cita, porque omitir ese cuidado genera confusión, ambigüedad y desconcierto en quienes son requeridos a comparecer o a mostrar documentación ante la Comisión. Sin hacer el deslinde respectivo existe daño o lesión potencial en el ciudadano, porque sus derechos y libertades no son razonable ni diligentemente cautelados ni tutelados en la institución parlamentaria. La buena fe con que el ciudadano recibe una citación o requerimiento para que muestre documentación, sin conocer que no está obligado ni puede obligárselo a ello exige que las Comisiones tomen la precaución de instruir a quien citan sobre los límites dentro de los cuales proceden sin delegación del Pleno.

Los congresistas no siempre caen en cuenta que las funciones que se reconoce a los órganos a los que pertenecen o las facultades que son propias del mandato popular no tienen carácter absoluto ni literal. Se trata siempre de funciones y de facultades cuyo ejercicio debe cumplirse sin lesionar bienes constitucionalmente protegidos como pueden serlo la libertad o el patrimonio de los ciudadanos. Esas funciones y facultades deben por eso ejercitarse no como una potestad abierta ni ilimitada, sino sujeta al deber estatal de cautelar su propio ejercicio en el marco de la protección, salvaguarda y tutela que exigen los derechos y libertades civiles y personales del ciudadano.

Es en este contexto que las Comisiones Ordinarias y sus grupos de trabajo o sub comisiones están obligadas de observar su actuación en los procesos de investigación manteniendo la ligadura o vínculo orgánico que en último término mantienen con el Pleno como último órgano responsable de vigilar la regularidad de los procesos y actuaciones de sus Comisiones. Careciendo de autonomía orgánica y funcional las Comisiones y las instancias subordinadas que ellas crean no pueden proceder a su albedrío ni discreción.

Está en el marco de las restricciones que afectan el ejercicio dependiente y subordinado de sus atribuciones, que las Comisiones y sus grupos de trabajo administran la información a que acceden cuidando el vínculo que las liga al Pleno. En el sistema parlamentario peruano las Comisiones, sean Ordinarias, de Control o Especiales, carecen de atribuciones ejecutivas para proceder como si no les correspondiera dar cuenta de sus actos e intervenciones al Pleno. El hecho de que las Comisiones o que sus grupos de trabajo sean órganos plural o proporcionalmente integrados por miembros o representantes de los grupos parlamentarios no altera ni modifica esta condición. No son más autónomas ni están premunidas de caracteres de independencia por el hecho de que en ellas concurren todos los grupos parlamentarios. Los miembros de los grupos parlamentarios carecen, además, de delegación de facultades de los demás miembros para proceder en nombre, por cuenta o representación de ellos. La presencia de los miembros de distintos grupos parlamentarios es sólo un modo de acceder a actos corporativos de un órgano subordinado al Pleno, no un arreglo conforme al cual las Comisiones adquieran un estatus ejecutivo que les otorgue autonomía para actuar independientemente del Pleno, que retiene la atribución primordial de conocer y decidir sobre los distintos asuntos de interés público que preocupan al colectivo de la representación nacional

Por estas razones es que los resultados de las investigaciones realizadas deben, antes de tomarse cualquier decisión en las Comisiones o sus grupos de trabajo, ponerse en conocimiento del Pleno. No es correcto el procedimiento mediante el cual los órganos subordinados del Pleno despachan o tramitan los asuntos de interés público, por su cuenta, ante el Ministerio Público, la autoridad policial o el Poder Judicial. No basta que, en el ejercicio de sus responsabilidades, las Comisiones accedan a hechos o tomen conocimiento sobre materias de interés público, para que se tomen la atribución de derivar los casos que le llegan a alguna dependencia estatal que no le debe sujeción a la Comisión ni a grupos de trabajo derivados de ella. Sí procede compartir la información de modo que la calidad de la labor de fiscalía, la policía o los jueces adquiera valor agregado por quienes cumplen funciones representativas. Pero materia distinta es que al proceder de este modo lo hagan como si el acto de informar tuviese carácter vinculante alguno respecto del Ministerio Público, policía o Poder Judicial.

Los planteamientos precedentes permiten explicar por qué debe entenderse como parte del adecuado tratamiento o procesamiento parlamentario que los resultados de las investigaciones deban compartirse gradualmente en todas las instancias o niveles orgánicos del Congreso. Los resultados de las pesquisas y hallazgos de los grupos de trabajo, por esta razón, no son independientes de la Comisión de la que se seccionan y de la que son parte. Por ello es que los informes de los grupos de trabajo requieren discusión y evaluación por la Comisión que los crea o reconoce. Y por ello también que los informes de las Comisiones Ordinarias sobre actos de control

y fiscalización propios de las investigaciones que realizan también deben ser puestos en conocimiento del Pleno.

Ocurre no infrecuentemente que los informes de las Comisiones Ordinarias en actos de investigación llegan al Consejo Directivo con la esperada finalidad de que se agenden en el Orden del Día del Pleno. Sin embargo, tampoco son infrecuentes los casos en los que el Consejo Directivo, sin mayor acceso al contenido de los informes producto de una investigación, en vez de agendar dichos informes en el Orden del Día del Pleno los tramitan directamente a la autoridad fiscal, policial o judicial correspondiente. Generalmente el argumento más socorrido es que el Orden del Día del Pleno es tan voluminoso o abultado que difícilmente todos los casos llegarán a ser discutidos.

El tratamiento que da el Consejo Directivo a las investigaciones producidas en las Comisiones, o en los grupos de trabajo cuyos informes son luego debatidos y aprobados por las Comisiones de las que son parte, revela, indica o parece mostrar que, la decisión de reconocer facultades fiscalizadoras o de control de las Comisiones Ordinarias, no es propiamente parte de un concepto, ingeniería ni diseño organizacional realmente eficiente, porque el efecto que consigue es generar espacios de trabajo para los congresistas y el personal de confianza o de planta que los apoya que es corporativamente improductivo. No es que no tenga algún grado de utilidad, porque en último término la investigación llega a las fiscalías, la policía o los jueces. La cuestión es que la utilidad corporativa o institucional que se genera es poco menos que nula cuando no puede llegar a ser conocida, debatida, analizada, discutida ni votada por el Pleno. Es un arreglo organizacional que bien podría recibir el título *Much ado about nothing*, que le corresponde al drama shakespeariano, o un acto de ingeniería normativa de los que la sabiduría popular incluiría bajo el adagio *mucho ruido, y pocas nueces*.

En buena cuenta la inclusión de esta facultad como parte de las facultades u obligaciones funcionales de las Comisiones Ordinarias, cuya atribución tradicional fue históricamente sólo y únicamente de carácter legislativo, no es parte de las buenas prácticas parlamentarias, sino por el contrario un buen ejemplo de los desatinos que se cometen en nombre de la modernización. Los buenos propósitos no bastan para cambiar la lógica de los modelos institucionales. Todo cambio debe tener presente el impacto efectivo que cabe esperar y lograr con su incorporación en el modelo existente. Recargar a las Comisiones Ordinarias con atribuciones fiscalizadoras, para que luego sus productos pasen a abultar a la vez la carga procesal del Ministerio Público, de las comisarías o de los jueces, no es una solución sino un problema más. En vez de fortalecerse el papel que les corresponde cumplir a las Comisiones Ordinarias en su función legislativa, se diluye el capital representativo con mucha acción pero escasos resultados efectivos.

La ilusión de que cuando las Comisiones Ordinarias y sus grupos de trabajo fiscalizan es una tarea de la mayor importancia cae en saco roto cuando no bien se termina su labor ésta no puede llegar a ser conocida por el Pleno, y termina derivándose a otra instancia estatal para la cual todos los buenos propósitos y energía invertidos en las Comisiones y sus grupos de trabajo habrá de constituir sólo un dato más que debe ser objeto de examen regular, sin que la enorme cantidad de horas-hombre invertidas tenga mayor valor que la de cualquier denuncia particular. Es, ciertamente, un arreglo dispendioso, ineficiente e improductivo. Lo cual ameritaría que se revise la conveniencia de mantener la fantasía de una atribución fiscalizadora en las Comisiones que luego no podrá ser procesada quien es titular de la potestad fiscalizadora. Si el Pleno no debate ni toma acuerdo sobre la materia investigada todo lo alcanzado por las Comisiones Ordinarias es poco más que agitación y alharaca inconducente y retórica.

En el cuadro siguiente cabe advertir cómo es que el Congreso ha gestionado la demanda de investigación sobre asuntos de interés público. Como puede colegirse, en algunos casos se crean Comisiones Investigadoras, en otros de confiere atribuciones para realizar apremios a las Comisiones Ordinarias, pero en otros casos más los pedidos son derivados a las Comisiones Ordinarias por un órgano distinto del Pleno, que es el único que según el Reglamento puede otorgar la prerrogativa de los apremios.

**CREACIÓN DE COMISIONES INVESTIGADORAS
1 AGOSTO DEL 2001 - 26 JULIO DEL 2011**

<i>PERIODO</i>	Mociones Presentadas	Creación de Comisiones Investigadoras	Delegación de facultad investigadora a Comisiones Ordinarias por el Pleno	Mociones derivadas a las Comisiones Ordinarias por el Consejo Directivo
<i>PERÍODO 2001-2006</i>				
2001-2002	140	12	46	30
2002-2003	68	6	22	10
2003-2004	55	--	11	9
2004-2005	60	5	9	4
2005-2006	35	1	6	6
<i>SUB-TOTAL</i>	<i>358</i>	<i>24</i>	<i>94</i>	<i>59</i>

LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

<i>PERIODO</i>	Mociones Presentadas	Creación de Comisiones Investigadoras	Delegación de facultad investigadora a Comisiones Ordinarias por el Pleno	Mociones derivadas a las Comisiones Ordinarias por el Consejo Directivo
<i>PERÍODO 2006-2011</i>				
2006-2007	51	4	3	31
2007-2008	47	13	3	20
2008-2009	35	7	0	2
2009-2010	48	8	4	1
2010-2011	18	0	1	0
<i>SUB-TOTAL</i>	199	32	11	54
TOTAL	557	56	105	113

Fuente: Departamento de Trámite Documentario; y el Área Funcional de Apoyo a Comisiones; y el Grupo de Trabajo a cargo de la Iniciativa Estratégica C2-A, Control Político de Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación (equipo conducido por Isabel Chávez Aliaga, e integrado por Yasmina Sánchez Guerra, Germán Álvarez Arbulú, Jorge García Abarca y Soledad Llatas Arteaga, con la colaboración de José Carlos Chirinos Martínez, Jacqueline Rivas Gómez, Roberto Hernández de la Cruz, Mónica Villavicencio, y Katherine Tantaleán León)

El cuadro anterior muestra, en efecto, que hay casos, durante el periodo parlamentario 2001-2011 (hasta el 15 de diciembre de 2005), en los que las mociones de creación de Comisiones Investigadoras no llegan a conocimiento del Pleno para su admisión, debate y eventual aprobación o rechazo, porque el Consejo Directivo las deriva de modo directo a una Comisión Ordinaria. En el período que comprende del año 2001 al 2011, en efecto, de 557 mociones hubo 161 que se concretaron en Comisiones con facultades plenas de investigación, sea como Comisiones Investigadoras (56 casos), o como Comisiones Ordinarias (105).

De las 557 mociones hubo un número alto de casos en el que las mociones quedaron pendientes de resolución y sin trámite. Son 283 mociones (casi 51 por ciento), en efecto, que no llegaron a tramitarse. Sin embargo, 274 (poco más del 49 por ciento) sí fueron procesadas, y de este último monto un 79,6% se derivaron a las Comisiones Ordinarias, vía acuerdo del Pleno o Consejo Directivo. En 113 oportunidades (el 20 por ciento, o quinta parte de los casos) fue el Consejo Directivo el que obvió el trámite al Pleno, asignando la tarea a Comisiones Ordinarias sin la prerrogativa de los apremios.

Este tipo de acto y atribución que se toma el Consejo Directivo, se hace evidente la cada vez mayor facultad del Consejo Directivo de paralizar o truncar el trámite ordinario de las mociones de orden del día, derivándolas hacia las comisiones, tema que no siendo propio de estos apuntes, sin embargo merece la pena mencionarlo.

Por otro lado se advierte que al inicio de un nuevo periodo parlamentario la presentación de mociones de este tipo se intensifica respecto de los periodos anuales posteriores, en los que va decreciendo paulatinamente. En el período 2001-2002 los dos primeros años se presenta el 58 por ciento del total de mociones con la finalidad de investigar aspectos considerados de interés público, y en el período 2006-2011 el porcentaje asciende a 49 por ciento en los dos primeros años.

Esta tendencia se explicaría por el interés de la nueva representación parlamentaria de investigar hechos presuntamente irregulares del gobierno que acaba su mandato. La tendencia advertida es congruente con el concepto que se tiene de que las Comisiones Investigadoras se suelen utilizar mayoritariamente como instrumentos de escrutinio de escándalos o de corrupción. Frente a este tipo de concepto no puede pasarse por alto que la investigación que puede desarrollarse en el ámbito de este tipo de Comisiones es mayor que el relativo a la persecución política, o las pesquisas en materia de irregularidades relativas al uso de bienes o recursos públicos.

Conforme al Reglamento del Congreso la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones Investigadoras. El mandato de éstas prosigue hasta la extinción de los plazos fijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo.

No obstante la norma constitucional que dispone que *ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones*, no existe impedimento para la coexistencia de funcional. Cabe que las causas prosigan regularmente en sede jurisdiccional sin que ello impida el desarrollo de las investigaciones parlamentarias. El Reglamento del Congreso se pone en el supuesto de que las investigaciones en el Ministerio Público o a cargo de un tribunal de justicia se inicien luego de creada una Comisión Investigadora; sin embargo el supuesto inverso, es decir, que la Comisión se cree después de iniciado un proceso por el Ministerio Público, tampoco limita la investigación parlamentaria.

Las Comisiones Investigadoras no se restringen a temática penal. Sus atribuciones comprenden un espectro más amplio de naturaleza no jurisdiccional. Puede

comprender los aspectos de política pública no asociados a una cuestión penal, por ejemplo, en razón de lo cual la investigación concluye o recomienda modificaciones o correcciones para que los órganos estatales pertinentes, distintos o no a los titulares de procesos jurisdiccionales, realicen cambios para evitar los inconvenientes o lesiones de política pública generados.

De modo semejante, a diferencia de lo que ocurre con los procesos jurisdiccionales, las Comisiones Investigadoras pueden examinar también las responsabilidades políticas o constitucionales en que pudieran incurrir las altas autoridades señaladas en el Artículo 99 de la Constitución. Como resultado de este tipo de facultades cabe que una consecuencia directa de las investigaciones parlamentarias, a pesar de haber sido asumidas de modo paralelo por sede jurisdiccional, sea el inicio sucesivo de un proceso de acusación constitucional, sea por la comisión de un delito en el ejercicio de la función, o por infracción de la Constitución.

Pero el marco y alcance de las investigaciones puede igualmente referirse al ámbito administrativo o civil. Inconcebible que como consecuencia de las pesquisas que emprende una Comisión Investigadora la dimensión de las eventuales responsabilidades civiles o administrativas quedara sin evaluarse. En particular si los hechos y los documentos acopiados permiten inferir, o constituyen indicios, desde los cuales cupiese es posible desarrollar una investigación propiamente jurisdiccional, o administrativa, que permita confirmar los hallazgos y deducir responsabilidad en los actos o en los funcionarios estudiados por la Comisión Investigadora. Omitir un mínimo de análisis de las perspectivas civil o administrativa podría configurar descuido o negligencia en la Comisión. El objetivo no es restringir la investigación a sólo los aspectos políticos, constitucionales o penales, sino a todo ámbito en el que la materia u objeto de investigación requiera acopio o análisis de información que la materia u objeto exijan.

Una cuestión importante en relación con la capacidad de las Comisiones Investigadoras para conocer las eventuales responsabilidades de dignatarios que desempeñan cargos públicos es el deslinde que debe hacerse sobre las investigaciones que tienen por objeto la conducta o desempeño de los congresistas. Si bien existe una tendencia general y uniforme que reconoce que las Comisiones Ordinarias no pueden asumir como objeto de su control a los congresistas (así lo consigna el Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento 8-2008-CCR/P, del 4 de abril del 2008), en razón a que su conducta es objeto de evaluación o por la Comisión de Ética o por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, y a que las Comisiones Ordinarias tienen jurisdicción, según el Artículo 34 del Reglamento, sobre *el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública*, menos sencillo es el caso de la Comisión de Fiscalización y Contraloría que, si

bien es una Comisión Ordinaria más, tiene un espectro competencial más amplio y general.

La Comisión de Fiscalización y Contraloría, en efecto, es una Comisión Ordinaria. Pero es una Comisión cuya competencia especializada es la fiscalización y el control, a diferencia de todas las demás Comisiones Ordinarias cuya competencia en materia de fiscalización es restringida respecto de los sectores ministeriales o estatales que integran el Poder Ejecutivo. La Comisión de Fiscalización y Contraloría no tiene ese grado de especialización y puede definir sobre qué investiga. En principio, sin embargo, la competencia genérica de esta Comisión sólo puede abocarse a actos parlamentarios, o a actos de parlamentarios, en la medida que ello no importe la asunción de competencias reservadas a la Comisión de Ética o a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, que son las instancias especializadas y ad hoc sobre actos generados por quienes desempeñan funciones representativas.

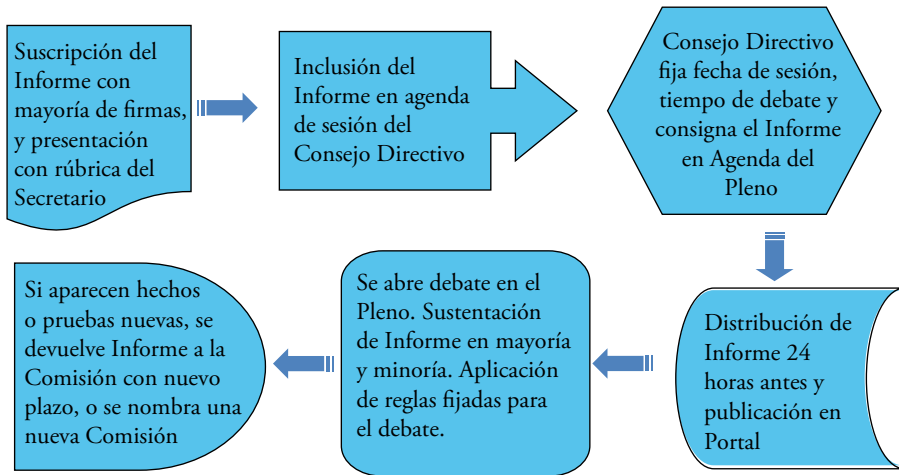
Las Comisiones Investigadoras tienen una función distinta a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, porque sólo se crean si hay de por medio un acuerdo del Pleno del Congreso. En la misma situación podrían encontrarse cualesquiera otra Comisión Ordinarias si el Pleno les encomienda la investigación de acciones o procesos en los que hubieran participado o estado comprometido un congresista. No obstante el ámbito restringido de la capacidad fiscalizadora de una Comisión Ordinaria, el Pleno sí puede encargar a cualquier Comisión las tareas que precise que ella realice para facilitar el cumplimiento de su misión, finalidad u objetivo institucional. Por lo tanto, las Comisiones Investigadoras, la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y cualquier otra Comisión Ordinaria sólo pueden investigar la conducta de un congresista si el Pleno así lo dispone, y no podrían proceder a su solo arbitrio o discreción ni avocarse a acto de fiscalización que equivalga a la evaluación o análisis de la conducta parlamentaria, a menos que el Pleno así lo hubiera acordado o dispuesto.

No obstante no indicarlo expresamente norma alguna, fluye de la lógica de la investigación parlamentaria que las presuntas o probables responsabilidades que adjudique en el informe que se aprueba, suponen la necesaria oportunidad concedida quien se atribuya una falta o ilícito. Omitir este tipo de cautela no sólo debilita la calidad de una investigación seria, que exige la contrastación de fuentes, sino que puede significar grave daño a quien se responsabiliza sin haberle dado oportunidad para emitir su versión de descargo.

Concluido el debate y aprobación del Informe Final de la Comisión éste se presenta formalmente para agendarlo su consideración y debate del Pleno, observando a este efecto las reglas generales que suponen la comunicación de su inclusión y los documentos acopiados en sustento de la actuación e investigaciones realizadas.

El gráfico siguiente describe el esquema del proceso de debate y votación del Informe en el Pleno.

Debate y votación del Informe de la Comisión Investigadora



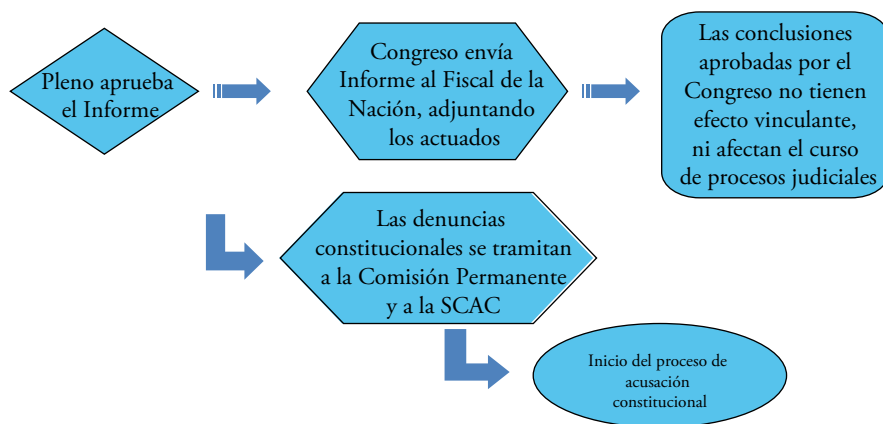
Es importante reparar que las conclusiones del Congreso relacionadas con las pesquisas o investigaciones parlamentarias carecen de fuerza vinculante. Por lo tanto, aún cuando el Congreso llegara a la convicción de que existe alguna forma de responsabilidad penal, o de que ésta no existe, esa convicción no obliga a la autoridad jurisdiccional, la misma que tiene facultad plena para actuar con la independencia que la propia Constitución le reconoce.

Cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparece la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifican los delitos que se imputan, concluyendo con la formulación de denuncia contra los presuntos responsables. Si los imputados fueran altos funcionarios del Estado, comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución Política, el informe debe concluir formulando denuncia constitucional.

Si como consecuencia del debate en el Pleno aparecen hechos o pruebas nuevas, el Pleno puede optar por devolver el informe a la comisión y acordar nuevo plazo, o nombrar una nueva comisión.

En el gráfico siguiente se advierten los efectos posibles de la resolución del Congreso respecto a las responsabilidades encontradas en los funcionarios cuya investigación se realiza.

Efectos de la aprobación del Informe de la Comisión Investigadora



Si el Informe de la Comisión Investigadora es aprobado, y fluye de lo actuado que existen responsabilidades imputables a personas que no gozan de la prerrogativa del antejuicio, el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los recaudos, a fin de que proceda a iniciar las acciones que correspondan. Las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales.

Cuando del Informe se derivan denuncias penales contra funcionarios beneficiados con la prerrogativa de la acusación constitucional, se sigue el procedimiento establecido para el antejuicio o el juicio político establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política y las normas reglamentarias que regulan la materia.

118. Atribuciones y límites de las comisiones investigadoras

¿Qué atribuciones tienen las comisiones investigadoras? La principal atribución suya es su capacidad para obligar a particulares tanto como a servidores públicos a comparecer ante ellas. Para que su atribución sea ejecutable la Constitución les faculta para que apremien a los citados con los mismos métodos aplicables en el procedimiento judicial.

Para el eficiente desempeño de las Comisiones Investigadoras es inevitable la afirmación de la voluntad de colaboración entre los diversos órganos e instancias estatales. Cuando el objetivo es la garantía de la higiene y salud pública, es una causa que no se agota ni circunscribe a un solo órgano estatal. Todo órgano

del Estado tiene la misma obligación de mantener el orden colectivo, y en esa dirección está comprometida en general la propia sociedad y todos los ciudadanos que la integran.

Si es claro que existe la decisión de investigar porque a juicio de los representantes alguna causa de interés público lo amerita, la sola existencia de esa voluntad de escrutinio constituye la exigencia ineludible de colaboración con el esclarecimiento de los hechos o fenómenos objeto de indagación y pesquisa. La ignorancia o contradicción del principio de colaboración con la voluntad de indagación parlamentaria configura una falta contra un valor político clave y central del Estado y del régimen político como lo es el carácter popular del origen del poder.

Ante el supuesto de abocamiento simultáneo del Congreso y de alguna instancia judicial sobre una misma materia suelen ocurrir yuxtaposiciones competenciales e incluso en algunos casos conflictos aparentes de jurisdicción. El Reglamento del Congreso establece sobre el particular en el inciso f) del Artículo 88 que *la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a una investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación. El mandato de éstas prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo.*

Las posibles coincidencias entre las diligencias parlamentarias y las judiciales son siempre resolubles a través del cruce de información, en la medida que la observancia de las reglas inherentes al idóneo ejercicio de ambas funciones, la parlamentaria y la judicial, lo permitan. En cuanto el riguroso cumplimiento de los parámetros de evaluación y ejercicio efectivo de cada uno de los distintos tipos de funciones estatales lo permitan la cooperación entre ambos órganos constitucionales es una regla básica de desempeño y observancia obligatoria. Ni el juez puede ni debe prestar información que lesione el proceso bajo su cuidado, ni órgano alguno del Congreso tiene obligación de ceder lo que acopie que afecte el ejercicio constitucional de su actividad de control. Desatender o perder de vista los correspondientes ámbitos de las autonomías genera lesión al régimen político. El principal responsable del respeto por los bienes y principios constitucionales es el órgano que con su ejercicio y desempeño funcional debe afirmarlos para que la integridad del sistema opere según las premisas y expectativas inherentes al sistema.

En el lado inverso la situación es igualmente análoga. La cooperación no tiene carácter absoluto, porque dar información cuyo manejo exige reserva institucional puede constituir una infracción constitucional. Así como hay ámbitos compartibles también existen los que no pueden serlo y deben mantenerse como inexequibles por la autoridad parlamentaria tanto como por la autoridad judicial. El límite

entre lo permisible y lo que no lo es depende en cada caso de los valores y de las circunstancias propias de cada situación, y quienes definen esos límites son siempre los operadores a cargo de los casos por los que son responsables. El criterio según el cual los operadores no es sujeto de una discrecionalidad ilimitada. El margen de decisión y razonamiento para sustentar el entendimiento del impedimento de mayor colaboración son los principios y valores constitucionales, en primer lugar, las normas que expresamente establecen el rango de las autonomías institucionales, y las que definen las reservas expresas de cada jurisdicción. El discurso de los operadores juega en estos parámetros, no obstante los relativos niveles de incertidumbre, ambigüedad, indefinición o laxitud que quepa para expresar el sustento de las posiciones. En el núcleo de la discreción, sin embargo, es inevitable el juicio subjetivo de cada operador del proceso. En la medida que ese juicio resulte de una cultura y valores compartidos los niveles de confrontación serán menores, pero en cuanto se carezca de entendimientos comunes se advertirán mayores posibilidades de disputa en las competencias exigidas por las partes.

El margen de cooperación o de la inxequilidad será siempre en último término la argumentación que se desarrolle entre ambos dentro de los parámetros de la constitucionalidad y del mantenimiento de los principios políticos en razón de los cuales existen las reglas constitucionales. Así como la invasión de competencia ajena puede significar o configurar un gesto o acción impositivo e inconstitucional, el irrazonable, impropio o insuficiente sustento inhibe a una de las partes de colaboración con la otra. No son necesarias más reglas que las que el sano y prudente ejercicio del juicio y buena voluntad recomiendan. El criterio para arribar a una decisión política y constitucionalmente justa es el que resulta del reconocimiento de las competencias y de los bienes que todo órgano político debe observar, lo cual incluye tanto las competencias y bienes propios como los que la otra parte releva en su favor. Lo que está siempre a la base del juicio y de la argumentación competencial de los operadores no es más que la cultura que se construye y que recibe reconocimiento generalizado por los operadores.

El fin último de la operación y decisión política al que sirven el discurso y la argumentación de los operadores es resultado del bien colectivo en cuyo nombre adoptan posiciones convergentes o contrapuestas quienes tienen competencia sobre una misma materia jurisdiccional. Los textos no son sino el medio cuyo desarrollo expresa posiciones e intereses de los sujetos que intervienen en los procesos. De ahí que no sean los documentos los que salvan, dirimen ni resuelven las diferencias ni los conflictos, sino los propios sujetos que los leen o interpretan según los principios o los intereses que defienden o en que se apoyan. No hay modo de definir una divergencia sino, a fin de cuentas, en el ámbito material de la comprensión de los valores políticos comunes que habilitan la sustentación de los bienes e intereses en juego entre los operadores de los libretos o partituras normativas.

Es en el contexto y observancia de los principios constitucionales y de las normas reglamentarias vigentes que funciona y se afirma la obligación para la autoridad y toda persona particular de suministrar informaciones y documentos. La facultad de exigirla fue introducida originalmente en la Constitución de 1933 por primera vez, aunque sin la capacidad de usar el apremio judicial. El apremio se reconoce por primera vez en la Constitución de 1979, y se refiere exclusivamente a la comparecencia de toda persona requerida (no se incluye la obligación de suministrar información ni documentación). El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987 extendió, sin embargo, la atribución del apremio sobre la obligación de proporcionar información documental.

La diferencia entre las disposiciones de la Constitución de 1933 y las de 1979 y 1993 es que la primera no se pone en el supuesto de la comparecencia ante la Comisión, y que las dos últimas, recíprocamente, no facultan a las Comisiones Investigadoras con el apremio judicial correspondiente para que exhiban o proporcionen documentos.

La diferencia señalada es importante en relación tanto con el ejercicio de las comisiones, como con el texto del Reglamento que desarrolla la norma constitucional. La Constitución no obliga a exhibir documentos bajo apremio. El apremio es exclusivo para la concurrencia. Lo cual significa que la extensión del apremio a la exhibición de documentos mediante la orden de la comisión y aún su posible inclusión en el Reglamento del Congreso podría ser contestada como inconstitucional por quien resultara afectado.

El apremio para comparecer consiste en conminar a la concurrencia, bajo el apercibimiento de ser conducido por la fuerza pública. El procedimiento regular para llevarlo a efecto debiera ser a través de un mandato escrito y motivado de un juez, habida cuenta que la Constitución reconoce como derecho de la persona el de su no detención sino a través de este trámite.

Este apercibimiento, sin embargo, ha sido cumplido en la práctica mediante el pedido librado por el Presidente de la Comisión Investigadora, directamente, al Director Superior de la Policía Nacional. Uno de esos fue el caso de la Comisión Investigadora de los asesinatos de los diputados Arroyo Mío y Li Ormeño y de los grupos terroristas que utilizan la denominación de un mártir (Rodrigo Franco), creada el 25 de mayo de 1989, presidida por el diputado César Limo Quiñones.

Mediante oficio del 24 de agosto de 1989, suscrito por el Presidente de esta Comisión, se solicitó al General Director Superior de la Policía Técnica que, por conducto regular, ordene la comparecencia, con orden de grado o fuerza, de Jesús Miguel “Chito” Ríos Sáenz, Erick Von Mayer von Eufrenbeck Martínez, e Iván

Garrido Lecca. Pocos días después a este pedido de comparecencia bajo apremio de ser conducido por la fuerza, se solicitó la publicación de una notificación pública en el diario oficial, citando a Jesús Miguel Ríos Sáenz para que informe sobre la explosión de un automóvil que tendría conexión con el objeto de la comisión investigadora. La persona citada finalmente compareció sin haberse llevado a cabo su detención, quedando pendiente la orden de comparecencia contra Erick Mayer von Eufrenbeck, que fue reiterada poco después.

La Constitución de 1993 añade una atribución muy importante y sin precedente. Es la facultad de acceder al secreto bancario y a franquear la reserva tributaria para cumplir con el mandato que le confía el Congreso. El único límite para usarla es que el acceso a uno u otra no afecten la intimidad de la persona.

En concordancia con la norma constitucional, el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 señala que las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las comisiones investigadoras y proporcionarles las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.

Los requerimientos para comparecer se formulan, conforme al Reglamento del Congreso, mediante oficio, cédula o citación pública, en los que constan los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se dirige al representante legal. La citación o notificación es en sí misma una forma de restricción de la libertad de movimiento de quien las recibe. Por contar con sustento constitucional, sin embargo, carecería de respaldo negarse a concurrir bajo el pretexto que estar incluido en la relación de citados limita un derecho constitucional. La citación no es una limitación inconstitucional.

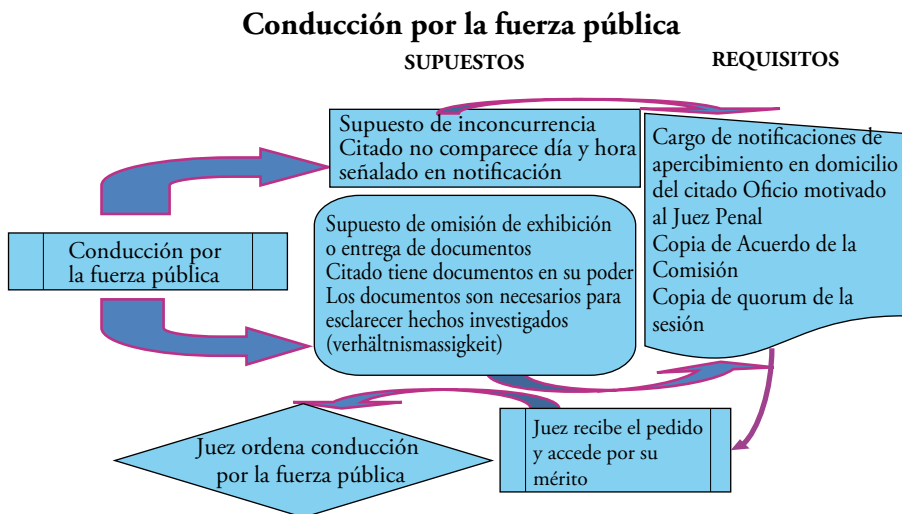
Lo que sí, inversamente, puede devenir en inconstitucional es la insuficiente colaboración de quien es citado para concurrir. Este es el supuesto en que se pone el reconocimiento de los apremios o apercibimientos que incluye el texto constitucional. De ahí que el Reglamento del Congreso estipule en el inciso b) del Artículo 88 que *las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.*

Los apremios que pueden utilizar las Comisiones de Investigación son, según el Reglamento del Congreso, de dos tipos. El primer tipo se refiere a los apremios respecto de la presencia, de la documentación en general, y del impedimento de salida al exterior. El segundo tipo al secreto bancario y la reserva tributaria. El primer tipo en consecuencia comprende

- solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados; o,
- solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.
- solicitar la orden de captura

Asimismo se incluye en este tipo de apremio el relativo a la solicitud de impedimento de salida exterior. El inciso e) del Artículo 88 del Reglamento del Congreso señala que *las Comisiones al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida sólo por una vez y por no más de quince días.*

En el gráfico siguiente se muestra la secuencia lógica y conceptual que habilita al uso del apremio de conducción por la fuerza pública. Lo que debe tenerse presente es que este es un apremio que cuenta con reconocimiento expreso de la Constitución. Por ende sobra amparo político para que una Comisión Investigadora lo utilice sin culpa ni vergüenza. Y lo mismo ocurrirá con todos los demás apremios que por analogía es funcionalmente sustancial que usen estos órganos parlamentarios para atender exigencias del interés público en cuyo nombre se dispuso la creación de una instancia encargada de pesquisar y realizar escrutinio de materias que preocupan la consciencia política de los representantes. El objetivo de reconocerlo consiste en garantizar que no sea por indolencia o indiferencia de personas públicas o privadas que el Congreso se quede sin esclarecer materias públicamente priorizadas.

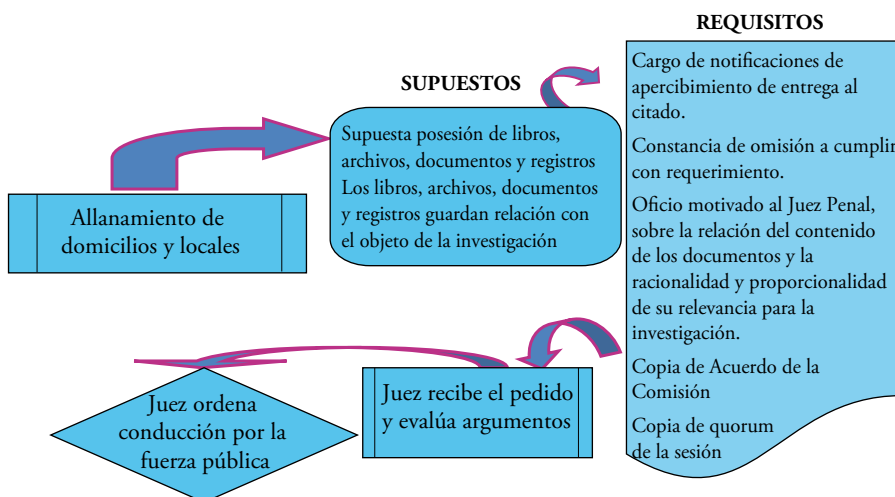


Es capital en el uso de este tipo de apremio que exista evidencia respecto a la corrección en el proceso de notificación, de forma que quede constancia de la falta de voluntad del citado para concurrir. Si la notificación no es correctamente cursada al citado cabe que la autoridad judicial decline y no conceda el apercibimiento. Una notificación correcta supone no sólo la entrega en la dirección correcta y al implicado o a alguien capaz de asumir válidamente el acto de entrega, sino que exige que el notificado lo sea dentro de plazo necesario, razonable e indispensable para preparar su participación en las actuaciones en las que se prevé su presencia. El plazo es por ello tan sustancial para que la notificación sea correctamente gestionada, como lo es que esta ocurra y se verifique en el lugar físico correcto.

No basta pues que la Comisión haya acordado citar, si la notificación no se dirige oportuna y correctamente al citado, puesto que si no hay modo que conozca el mandato de concurrencia de la Comisión, o no se le reconozca el tiempo elemental para preparar su presencia, mal puede entenderse que existe falta de disposición a concurrir. Si la notificación no fue bien realizada cabe desconocerla o impugnarla con el argumento de que su trámite defectuoso o inoportuno constituye una infracción de la tutela efectiva y del debido proceso. Si no hay duda respecto a la corrección del proceso de comunicación y notificación al citado el juez concede el apercibimiento y sustenta en su resolución la decisión que tramita.

De modo similar, cuando el apremio a utilizar es el relativo al allanamiento de una vivienda o local comercial con el objeto de obtener documentación relevante para la Comisión Investigadora, el procedimiento debe canalizarse por la vía judicial.

Allanamiento de domicilio o local



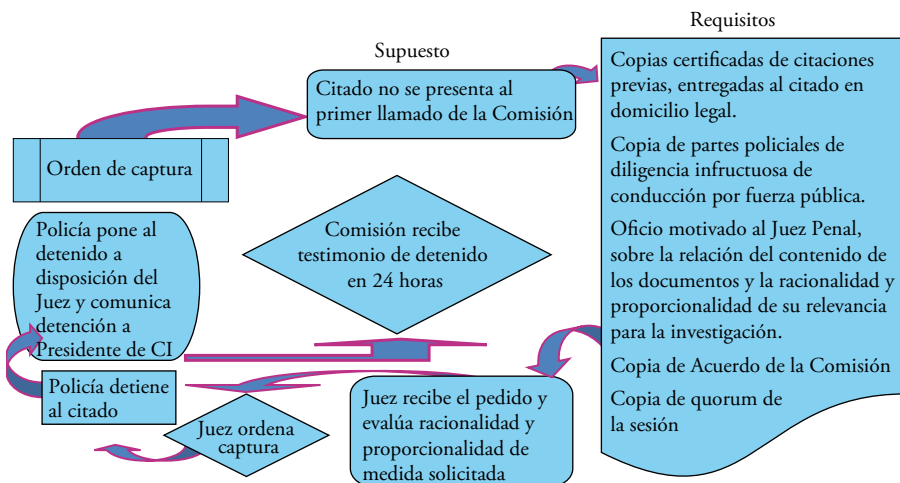
A diferencia del apremio de conducción por la fuerza pública, sin embargo, el Reglamento del Congreso prevé un mayor grado de valoración por el juez. Si en el caso de conducción por la fuerza el Reglamento del Congreso prevé que el juez no evalúa sino que acata el requerimiento parlamentario, en el caso del allanamiento el Reglamento sí faculta al juez a evaluar el pedido de la Comisión Investigadora. En el gráfico siguiente se presenta el flujo aplicable para los casos de allanamiento de domicilio o local.

Como se indicó en el párrafo anterior, las solicitudes para que se practiquen los apremios son presentadas ante el juez especializado en lo penal, el mismo que accede a la petición y ordena que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso, y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión Investigadora en el segundo caso. Es necesario prever que si el ejercicio del apremio debe entenderse con el Poder Judicial, la concesión del apremio requerido no opere al margen de las garantías que la autoridad jurisdiccional tiene por función observar. Si bastara la sola decisión de la Comisión para que los apremios se hagan efectivos no habría sido necesario prever el concurso de un órgano jurisdiccional para conseguir la medida coactiva que la Constitución reconoce al Congreso. Si bien los apremios ya fueron reconocidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1993, sin que hasta entonces los Reglamentos del parlamento establecieran el pie forzado del encausamiento por vía jurisdiccional, es desde el Reglamento de julio de 1995 que se ha circunscrito la atribución del Congreso con un proceso que condiciona la potestad de obligar o exigir la presencia o presentación de documentos a su tramitación por una agencia estatal de la que, para estos efectos, no puede desconocerse, depende el órgano parlamentario.

El apremio con orden de captura se solicita sólo si el citado no concurre a pesar del requerimiento de la Comisión. El tercer párrafo del inciso d) del Artículo 88 indica que *en caso de que el citado no se presente al primer llamado de la Comisión, el juez podrá dictar a solicitud expresa de la Comisión, orden de captura contra el citado, a fin de hacer efectivo el requerimiento de la Comisión Investigadora*. El gráfico siguiente muestra la dinámica a observar para que el apremio de captura se realice por la autoridad judicial.

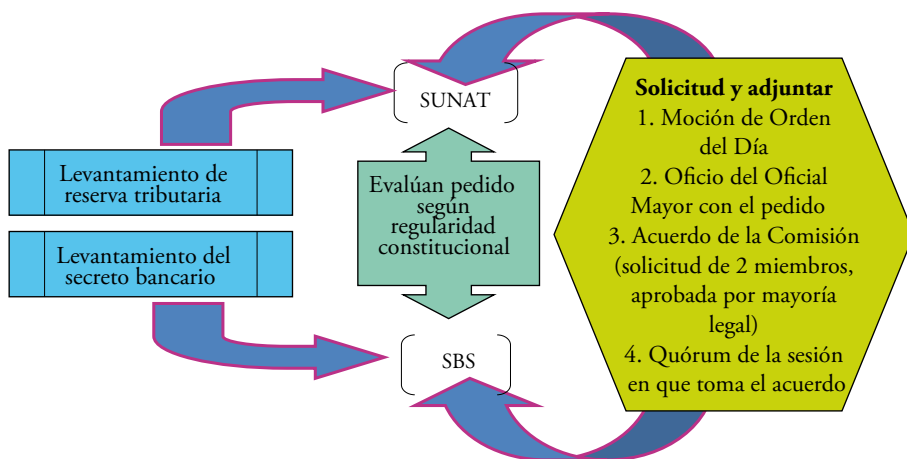
Es razonable que la solicitud de orden de captura sólo se conceda si el apremio menos grave que es el de la conducción por la fuerza pública no ha sido exitoso, y lo concederá el juez si existe evidencia que el citado ha sido regularmente notificado por vía regular, conforme a las reglas que se observan normalmente en los procesos judiciales para la ejecución de este tipo de apremios.

Orden de captura



Señala el Reglamento que las Comisiones investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia y que tratándose del secreto bancario, el pedido se tramita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, y el de la reserva tributaria ante la Superintendencia de Administración Tributaria. En el gráfico que sigue se presentan los aspectos más importantes en el proceso que obtención de información clasificable en una y otra categoría.

Levantamiento del secreto bancario o la reserva tributaria



Para la concesión de uno y otro tipo de levantamiento se precisa de una solicitud en la que se invoque la necesidad de la Comisión. La Comisión no tiene la obligación legal de sustentar el requerimiento, pero expresarlo añade calidad al proceso, porque de esa forma el acto queda razonado y se enriquece la lógica de la interacción entre órganos estatales. De modo similar el custodio del secreto bancario o de la reserva tributaria facilita y abrevia el trámite cuando quien solicita el levantamiento considera y valora la responsabilidad tutelar que se le confía en el sistema político.

Quienes comparecen ante las Comisiones Investigadoras tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia, y pueden acudir a ellas en compañía de un abogado. Tienen también derecho de solicitar copia de la transcripción de su intervención ante la comisión, y si por alguna razón dicha sesión no fuera grabada pueden solicitar copia de la parte del Acta que corresponda.

Las personas que deben comparecer y se encuentran fuera de la ciudad de Lima o del país, tienen derecho al reembolso de pasajes y viáticos por cuenta del Congreso, salvo que los congresistas se trasladen al lugar donde aquellas se encuentren.

Un aspecto que ha quedado sin precisar es si corresponde o no a las *minorías* el derecho a solicitar la concurrencia de determinada persona para que deponga, preste testimonio y comparezca ante una Comisión Investigadora, o si la decisión corresponde a la mayoría. Considerando que el acto fiscalizador es por naturaleza un acto parlamentario, y que son las minorías los principales agentes del control, parece más congruente con ella que baste una proporción mínima para que se fije la agenda de comparecientes. Ello supondría que baste la solicitud del 25% o 30% de los miembros de una Comisión Investigadora, para que se coordine la citación y comparecencia de una persona.

119. Concepto y naturaleza de la acusación constitucional

¿Qué es la acusación constitucional? Es un proceso parlamentario especial, cuya finalidad es determinar las eventuales responsabilidades en que pueda haber incurrido un alto funcionario, al que se lo denuncia por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de la función desempeñada, o la infracción constitucional en que hubiera incurrido durante el desempeño de uno de los cargos que se enuncia en el Artículo 99 de la Constitución.

El período de mayor desarrollo de esta institución se inicia el año 2001. Hasta entonces han sido escasos los procesos desarrollados y concluidos exitosamente en el marco de los fines éticos del Congreso como instancia de lucha contra los actos de corrupción, de ilicitud o de inconstitucionalidad.

Por su naturaleza la acusación constitucional es parte del estatuto parlamentario en la medida que incluye entre los sujetos a este proceso a quienes desempeñan, y a quienes han desempeñado hasta cinco años después de concluido el mandato, un cargo representativo ante el Congreso. Dentro del estatuto parlamentario la acusación constitucional forma parte de las prerrogativas funcionales de los representantes de la voluntad popular.

Este proceso, sin embargo, no se utiliza única ni exclusivamente contra los congresistas, ni contra quienes han sido congresistas hasta cinco años después del término de su mandato. La Constitución contempla como sujetos pasibles de denuncia y acusación constitucional a otros altos funcionarios. El número de altos funcionarios pasibles de denuncia constitucional tiene carácter restrictivo y no cabe ampliar su número por analogía a ningún otro cargo que no sea uno de los que tenga expreso reconocimiento en el Artículo 99 de la Constitución.

La relación de altos funcionarios susceptibles de denuncia constitucional mediante el proceso de acusación constitucional, por lo tanto, es la siguiente:

- El Presidente de la República;
- Los representantes ante el Congreso;
- Los Ministros de Estado;
- Los miembros del Tribunal Constitucional;
- Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura;
- Los vocales de la Corte Suprema;
- Los fiscales supremos;
- El Defensor del Pueblo; y,
- El Contralor General.

Si bien existen algunas otras posiciones constitucionalmente destacables y relevantes por recibir tratamiento especial en la Constitución, como pueden serlo, por ejemplo, los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, los titulares de los distintos organismos que integran el sistema electoral, o los titulares de las distintas Superintendencias de organismos reguladores y similares, o incluso los Presidentes regionales, ninguno de estos puestos ha recibido reconocimiento en el Artículo 99 de la Constitución. La Constitución de 1979 extendía además esta prerrogativa a otros altos funcionarios que señalara la ley. En esa Constitución se comprendía a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones (Ley 23903), y al Superintendente de Banca y Seguros (Ley Orgánica, y el Decreto Supremo 244-86-EF).

De los puestos a los que se reconoce legitimidad pasiva en las denuncias constitucionales el caso singular que debe destacarse es el del Presidente de la República. El Artículo 117 de la Constitución indica que *el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por*

impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. Únicamente por las causales indicadas sería posible el inicio de un proceso de acusación constitucional mientras rige el mandato presidencial. Una vez concluido el período presidencial sí quedan levantadas estas excepciones y procedería iniciar denuncias por los mismos conceptos generales sobre los que puede denunciarse a cualesquier otro de los altos funcionarios previstos en el Artículo 99 de la Constitución.

Sobre el propio caso de la revisión parlamentaria de la actuación del Presidente de la República un supuesto distinto es el que los Artículos 113 y 114 de la Constitución incluyen bajo los supuestos de vacancia o de suspensión del ejercicio de la función del Presidente de la República, que parcialmente desarrolla el Artículo 89-A del Reglamento del Congreso. La vacancia o la suspensión del Presidente de la República, en efecto, puede tramitarse en relación con la imputación de su incapacidad física o moral, temporal o permanente, conforme se examinará en el acápite respectivo en este Manual.

En la tradición peruana lo que hoy se denomina proceso de *acusación constitucional* ha recibido distintas denominaciones. Se la ha conocido como *antejuicio político*, y también como *juicio político*. Se la ha llamado *antejuicio político* en razón a la naturaleza preliminar que tiene el proceso de evaluación de la conducta denunciada respecto de la actividad propiamente jurisdiccional que debe realizar el Poder Judicial luego que, como resultado del proceso, el Congreso aprueba el ha lugar a la *formación de causa*, que significa que a juicio de los representantes la conducta denunciada debe ser examinada judicialmente porque hay faltas penalmente previstas entre los tipos delictivos que reconoce nuestro derecho penal. Y se la ha llamado *juicio político* cuando se subraya o enfatiza en el tipo y carácter eminentemente político desde el que el Congreso evalúa la conducta denunciada; esto es, para relevar la naturaleza fundamentalmente política desde la que se enjuicia y valora la conducta impropia por la que se denuncia al alto funcionario.

Es debido a que las inconductas por las que puede denunciarse a un alto funcionario pueden tener naturaleza penal, pero también de carácter exclusivamente inconstitucional, que una y otra opciones procesales requieren un *nomen juris*, o denominación legal capaz de asimilar ambos supuestos o alternativas. La acusación constitucional, según se la reconoce en tiempos recientes a esta institución procesal, es un proceso mediante el cual cabe tramitar tanto la presunta comisión de delitos tipificados en la legislación penal, como las supuestas o eventuales infracciones que los altos funcionarios cometen en contra de la Constitución. De manera que el mismo proceso de acusación constitucional es la vía procesal básica desde la que se

examinan los delitos cometidos en ejercicio de la función, así como las infracciones contra la Constitución.

De ahí que el proceso de acusación constitucional puede concluir con el inicio de un proceso penal si se encuentra responsabilidad penal por delito cometido en el ejercicio de la función, o puede concluir en la suspensión, destitución o inhabilitación del denunciado si se establece responsabilidad

En consecuencia puede afirmarse que como *acusación constitucional* se designa al proceso parlamentario mediante el cual se gestiona dos tipos distintos de faltas cuya comisión pueden cometer quienes señala de modo taxativo la Constitución. Se trata de un proceso constitucional, porque tiene previsión expresa en el texto de la ley fundamental, aunque no sea uno relacionado a las garantías constitucionales como lo son los procesos de inexecuibilidad constitucional, habeas corpus, amparo, acción popular, habeas data o acción de cumplimiento. La acusación constitucional es un proceso reservado exclusivamente a dos tipos de transgresión, cuya iniciación y trámite no se aplica extensivamente a ningún otro funcionario que no sea de los restrictivamente designados, y que además no puede iniciarse sino por quienes el Reglamento del Congreso designa como titulares de la acción.

Si no puede dejar de reconocerse como un proceso constitucional, no obstante que no lo incluye como tal la ley procesal constitucional, como consecuencia quizá del sesgo garantista y jurisdiccional que se reserva para la concepción de proceso que se desarrolla en su texto, su carácter procesal y constitucional tiene la característica singular que se desarrolla en sede parlamentaria. El hecho singular de su desarrollo en un entorno típicamente político como lo es la sede de la representación popular ante el Estado genera características y límites peculiares que requieren una valoración y gestión no asimilable al que se exige en sede estrictamente jurisdiccional. Lo que de naturaleza jurisdiccional tiene la acusación constitucional es que quienes lo llevan a cabo no son ni tienen formación como jueces ni abogados, puesto que actúan en función del mandato popular, y según la Constitución para el acceso a un puesto representativo no existe un perfil de puesto ni de competencias que demande conocimiento, formación ni *expertise* en disciplina jurídica alguna.

El carácter jurisdiccional de este proceso constitucional queda configurado por la atribución que la Constitución le reconoce a quienes tienen mandato para ejercitar justicia en representación, por cuenta y en interés del pueblo. En este proceso, en consecuencia, deben valorar y administrar justicia quienes tienen por atributo principal la confianza presunta que el pueblo les otorga como consecuencia de su elección. La sola elección popular que confiere el mandato de representación basta como título para valorar y, en su caso, absolver o condenar a quienes corresponde la jurisdicción parlamentaria.

Lo característico de este proceso constitucional, por lo tanto, es la singularidad de que quienes lo llevan adelante pueden tener cualquier oficio u ocupación, y pueden no tener ninguna formación profesional ni técnica. Cosa similar ocurre con quienes ejercen potestades jurisdiccionales en la justicia de paz, o en la de las comunidades andinas o amazónicas. Quienes ejecutan los actos jurisdiccionales deben hacerlo conforme a su criterio personal y no les es exigible el impedimento que su apreciación y valoración tenga poca ni mucha carga o visión política de los hechos materia de evaluación.

La naturaleza inevitablemente política de este proceso en la sede representativa del Estado no invalida la jurisdiccionalidad con la que se tramita las denuncias ni las pruebas. Si bien existen principios y normas cuya observancia es constitucionalmente exigible, la aplicación de aquéllos requiere en su exigibilidad la naturaleza fundamentalmente política y popular de la sede y de los actores que manejan el proceso. No puede exigirse del proceso de acusación constitucional los rigurosos estándares de tramitación que son propios de los procesos jurisdiccionales a cargo de los profesionales miembros de la magistratura judicial.

En la corriente de opinión dominante se asume que todo proceso cuya consecuencia represente la ponderación o afectación de los derechos del sujeto no puede dejar de observarse determinadas reglas básicas. A esas reglas básicas se las conoce bajo el apelativo técnico del *debido proceso*, o de la *tutela jurisdiccional efectiva*. Esa posición hegemónica la promueven de modo singular organismos jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional o como los organismos supranacionales con jurisdicción sobre materias relacionadas con los derechos humanos. Desde este tipo de instancias jurisdiccionales se ha establecido como requisito insalvable que incluso los procesos en sede parlamentaria deben ajustarse a las reglas del *debido proceso* y de la *tutela jurisdiccional efectiva*.

La presión colectiva sobre la actividad que realizan los representantes para que los procesos no descuiden la doctrina jurisdiccional que se rige por las reglas del debido proceso y de la tutela jurisdiccional efectiva, es sólo uno de los focos que generan alteridad en el desempeño de la representación nacional relativo a la gestión del proceso de acusación constitucional. El otro foco de presión, igualmente colectiva, lo representa la opinión pública, y la presión mediática, ninguna de las cuales se forma desde las exigencias y estándares que fijan los organismos típicamente jurisdiccionales.

La alteridad de las fuentes que presionan y que condicionan la acción política y jurisdiccional de quienes operan como representantes, pone a los mandatarios del pueblo en la difícil situación de quien, sin contar con la formación ni competencias necesarias para tomar decisiones legales, recibe además la presión de que condene o que absuelva sin mantener los más rigurosos criterios que se demanda en sede judicial. La representación popular se encuentra, de esta manera, entre el fuego de

la tasación estricta y rigurosa de sus actos según las reglas del *debido proceso* y de la *tutela jurisdiccional efectiva*, por un lado, y por el otro lado, el fuego de la presión popular y mediática que se guía en general por la percepción y el sentimiento insuficientemente contrastado con los hechos, las pruebas y los criterios que la doctrina jurídica impone en la actividad jurisdiccional.

Como el sistema político no impone el cumplimiento de requisito alguno que limite la elegibilidad de los representantes, la consecuencia de tal omisión trae como resultado que luego se evalúe el desempeño de los representantes conforme a resultados que el sistema jurisdiccional podrá calificar de impropio, insatisfactorio o lamentable. Y que ello ocurra causa que luego se juzgue el rendimiento de los representantes como si todos y cada uno de ellos tuviera y contara con la formación y exigencias profesionales. En buena cuenta, los resultados naturales que genera la inexistencia de requisitos de elegibilidad similares a los que se espera que tengan quienes ocupan un puesto en el sistema judicial, luego ocasiona la evaluación negativa de los mismos representantes a quienes les corresponde la ineludible función de administrar políticamente un proceso como lo es la acusación constitucional, con innegables características y consecuencias jurisdiccionales.

De otro lado, y de modo similar, la presión mediática o popular exigen de los representantes manifestaciones y actos de ajusticiamiento y condena que satisfagan la generalidad de las percepciones que son consecuencia de juicios formados a partir de hechos impropriamente comprobados. La expectativa de justicia sumaria que nace de la conciencia colectiva o del ímpetu mediático instigan, en general, formas de desempeño y conductas que riñen con los estándares de prudencia.

La acción de la que son responsables los representantes, por lo tanto, se desarrolla al filo de dos tipos de exigencia oponibles. Entre el rigor de los estándares legales que exige la maximización de la tutela procesal y la custodia garantista de los derechos de sujeto, y la canibalización de quienes son sindicados como culpables sin procesamiento alguno, los representantes ejercitan el mandato popular que les confía el sistema político desde la precariedad de requisitos que la Constitución fija como condición de elegibilidad. De ahí la enorme dificultad de las responsabilidades políticas y éticas que el cargo les impone a quienes postulan a un puesto estatal cuyo desempeño y rendimiento no puede alcanzarse ni lograrse satisfactoriamente sin contar con competencias, y también sin virtudes, que se desconoce si poseen o no quienes postulan y quienes resultan elegidos en las urnas por la voluntad popular.

Estas son las condiciones en las que debe ejercitarse la representación, y por lo mismo las exigencias para las que debe prepararse a quienes los partidos seleccionen como sus candidatos. Aún cuando la Constitución no exija mayores requisitos en el perfil del candidato a representante, la tarea que debe cumplir

sí tiene altas exigencias. Descuidarlas favorece el desencanto y la inmensidad de insatisfacciones que abriga en su espíritu el pueblo sobre sus representantes. El representante debe conocer los alcances y significados del mandato constitucional que debe cumplir, y debe también adquirir las destrezas necesarias que impone el desempeño de responsabilidades jurisdiccionales, sin olvidar que el pueblo, que desconoce los rigores que le imponen las responsabilidades estatales, debe ser informado y educado comunicándosele de modo eficaz qué hace el representante y qué estándares y reglas deben cumplirse para que el orden constitucional no se transgreda, quebrante ni infrinja con criterios de acción política que ignoren reglas de convivencia colectivamente aceptadas en la comunidad política.

La brecha entre los requisitos de elegibilidad y las exigencias en la performance expresan el desbalance político del sistema representativo, que genera la ilusión y expectativa de que cualquier ciudadano mayor de 25 años en ejercicio pleno de sus derechos políticos cuenta con las competencias suficientes para el desempeño feliz del papel representativo, pero a la vez, alcanzado exitosamente el puesto, impone tareas cuyo desempeño sí exige calificaciones extraordinarias. Cuando los partidos políticos pasan por alto las responsabilidades que deben cumplir sus candidatos y establecen criterios de selección basados sólo en la popularidad o en la capacidad pecuniaria para enfrentar los gastos de la campaña, descuidan la tarea fundamental por la que son responsables como intermediarios de la confianza pública en la gestión de puestos públicos en el Estado.

El proceso de acusación constitucional es un ejemplo adecuado en el que puede advertirse la naturaleza de la acción representativa y las deficiencias de diseño en el modelo político. Sin sujetos entrenados y preparados para asumir las especiales responsabilidades estatales que se espera que cumplan los representantes el modelo político falla. La superación de las deficiencias del diseño y el cumplimiento de las especiales responsabilidades cuyo cumplimiento le es exigible a los representantes, depende en último término sólo de la disposición y dedicación de quienes son elegidos para rendir al máximo, a pesar de carecer de la formación que es necesaria para administrar los diversos procesos parlamentarios, uno de los que mayores competencias y dificultades exige en su gestión es el proceso de acusaciones constitucionales.

120. Afinidades y diferencias entre el antejuicio, el juicio político y la censura

¿Qué son el antejuicio y el juicio político? Básicamente y en principio son instrumentos de control de la moralidad pública. Es el control sobre el desempeño y conducta de los funcionarios públicos a la luz de la Constitución y la ley. El asunto central del antejuicio y del juicio político es decidir si es o no constitucional

o penalmente reprochable la conducta funcional de uno de los altos funcionarios públicos que señala la Constitución.

El antejuicio político es una variante del proceso de acusación constitucional. El proceso de acusación constitucional es el género, y los procedimientos de antejuicio y de juicio político son las especies. La identidad y singularidad de la variante del antejuicio político se caracteriza por el tipo de falta por la que se denuncia a los altos funcionarios enunciados en el Artículo 99 de la Constitución, y también por las potenciales consecuencias judiciales que se derivan de su conclusión. En el antejuicio se evalúa únicamente la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de la función. Y si luego de concluido el proceso se concluye que existe evidencia bastante para la declaración de que ha lugar a la formación de causa judicial el Congreso pone el caso a disposición del Ministerio Público y del Poder Judicial para su enjuiciamiento en la vía judicial correspondiente.

El juicio político es la segunda variante del proceso de acusación constitucional. Cuando la denuncia contra el funcionario titular de la prerrogativa imputa como falta una infracción contra la Constitución cometida en el ejercicio de la función, la consecuencia en caso se encontrara responsabilidad no supone la sucesiva evaluación de la falta en sede jurisdiccional, sino que el proceso concluye íntegramente en sede parlamentaria. Por ello importa que el Congreso, en su calidad de juez de la constitucionalidad de la conducta de los funcionarios titulares de esta prerrogativa, cuente con la facultad de suspender, destituir e inhabilitar al funcionario, sobre la base de la evidencia y argumentos que sustenten la comisión de una infracción a la Constitución.

Si en el antejuicio el Congreso revisa los hechos y documentos vinculados a la conducta funcional denunciada desde una perspectiva penal, en el juicio político la revisión de tales hechos y documentos se evalúa con perspectiva esencialmente constitucional. En ambos casos el Congreso conoce el fondo de la materia por la que se responsabiliza al funcionario en la denuncia. Esa es una diferencia con el proceso de levantamiento de la inmunidad de proceso o arresto, porque en este último caso el Congreso no examina el pormenor ni la sustancia sino que sólo emite juicio respecto a la evidencia de que la solicitud de levantamiento de la inmunidad no implique una intención o propósito político o discriminatorio que represente una forma de afectación de la composición o integración del Congreso y, por lo tanto, una manera de alterar o distorsionar la voluntad popular expresada en las urnas.

Tanto en el antejuicio como en el juicio político la evaluación que realiza el Congreso cuando controla la acción o conducta ministerial se basa en los indicios de que dispone para afirmar la corrección o incorrección. El Congreso no es un órgano estatal funcionalmente diseñado ni apto para examinar los hechos según la rigurosa

disciplina que se exige en los procesos de índole y naturaleza jurisdiccional. Esta es una característica sustancial que define y también limita la acción constitucional del Congreso. Que no realice ni pueda examinar los hechos según los parámetros inherentes a la actividad jurisdiccional no descalifica ni aminora la competencia política y constitucional del Congreso. De ahí que deba afirmarse y calificarse como constitucionalmente correctos los juicios que en ejercicio típico y propio de sus funciones políticas cumple el Congreso, independientemente de que al enjuiciar o tomar decisiones sobre una conducta determinada haya observado o no la disciplina que en materia probatoria es exigible al Poder Judicial, o a cualesquier otro órgano de naturaleza jurisdiccional.

De otro lado, el antejuicio y la censura tienen en común que en ambos casos la conducta enjuiciada y criticada, censurable, tiene origen en el uso de la función del alto funcionario. Si bien la responsabilidad política de los ministros, durante el ejercicio de su cargo, puede demandarse por percepción política diversa a la de la mayoría parlamentaria, ésta también puede exigirse por infringir la Constitución o cometer algún delito (común o funcional).

El parlamento puede optar, en consecuencia si, por la infracción de la Constitución o la comisión de un delito funcional por un ministro, lo censurará solamente, o si iniciará una acusación constitucional. No existe regla, no obstante, respecto a si una y otro deben, o pueden, reclamarse alternativa, previa, simultánea, o sucesivamente. La censura opera únicamente respecto de la remoción por la evaluación eminentemente política que se realiza de la conducta o gestión de un ministro, en tanto que la acusación constitucional, que no deja de consistir en un proceso igualmente político, el parámetro de evaluación es, adicionalmente, el aspecto o dimensión, o penal o propia y específicamente constitucional. De ahí que lo que es privativo de la acusación constitucional es la dimensión preeminente normativa de la conducta. En la censura, por lo mismo, la base de contraste es el puro juicio y voluntad de quien puede o no confiar según criterios que dependen del solo arbitrio, juicio o consciencia de quien puede o no afirmar la relación fiduciaria de la que es titular en nombre de la voluntad popular, o denunciar la defraudación de la confianza previamente otorgada.

La censura se diferencia del antejuicio, además, en que sólo puede dirigirse contra ministros, en tanto que la acusación constitucional puede dirigirse contra otros altos funcionarios públicos, además de los ministros. Adicionalmente existe otro criterio que distingue la identidad de una y otro: el antejuicio político cabe aun cuando los altos funcionarios denunciados hayan cesado en sus funciones. La censura sigue una racionalidad fundamental aunque no sólo exclusivamente política, mientras que el antejuicio es un proceso mucho más exigente en el que la materialidad de la racionalidad política debe armonizar con la tasación de la materia conforme a la

formalidad jurídica que es propia de procesos en los que la búsqueda de la verdad, la administración de justicia y la adjudicación de sanciones por faltas cometidas debe procesarse de acuerdo con pautas y parámetros previamente reglados. Para la censura casi basta la pura racionalidad material del juicio político.

Hasta la Constitución de 1979 el antejuicio político fue concebido en general como una herramienta de confrontación o de amilanamiento del enemigo político. Sin embargo es también desde esa época que la referencia nominal es a la consecuencia posible del antejuicio que es la acusación constitucional que realiza el Congreso ante una instancia jurisdiccional. De ahí que la categoría constitucional que nominalmente comprende al tanto al antejuicio como al juicio político es la acusación constitucional, la misma que puede tramitarse, según el tipo de falta imputada y de las consecuencias derivadas de las facultades parlamentarias ejercitadas, como antejuicio o como juicio político.

¿Qué es el juicio político? Si se señaló que la censura se basa en la racionalidad política ¿por qué son distintos la censura y el juicio político que se tramita a través del proceso de acusación constitucional? Mientras que la censura revisa el núcleo duro de la confianza que se confirma o que se rehúsa mantener, en el juicio político el propósito es eminentemente punitivo o sancionador. El juicio político es parte del derecho parlamentario sancionador, en tanto que la censura, como de modo análogo y complementario la investidura, son parte del ejercicio de la función que los italianos conocen como *indirizzo*, o conducción política.

El Congreso tiene la facultad de codirigir los procesos estatales a partir del reconocimiento de su competencia y potestad para decidir y expresar su acuerdo sobre las personas a quienes se confía la capacidad de dirigir el país. En el juicio político la finalidad no es directiva, sino en la medida en que los actos de dirección a cargo de un ministro se hayan cumplido conforme al ordenamiento normativo que integra el Estado de Derecho. En el juicio político se examina el sustento constitucional de los actos políticos, mientras que en la censura el eje o núcleo de la evaluación es si se debe o no mantener la confianza en un sujeto del que depende la dirección del Estado. El propósito en la censura no es castigar, sino calificar la idoneidad y competencia de un sujeto para operar como titular de un sector estatal.

En el juicio político la consecuencia última es la suspensión en el ejercicio de las funciones, la destitución del cargo, o la inhabilitación futura para el ejercicio de funciones públicas. Pero el proceso de juicio político tiene como peculiaridad que los cargos imputados sí cuentan con espacio, medios e instrumentos que permiten la presentación, actuación y valoración de descargos por el funcionario denunciado. Lo que se valora y examina en el juicio político no es la relación de confianza que es inherente a la designación o remoción de un sujeto cuyo desempeño la prevé o

exige, sino el contraste de su conducta según parámetros propiamente normativos. En el caso del juicio político el parámetro de contraste son los principios y las normas y preceptos expresamente reconocidos en la Constitución.

Es cierto que el distingo no es sencillo, primero, porque parte del mantenimiento o rehusamiento de la confianza supone la actuación según la lógica y principios constitucionales respecto de cuya adhesión puede enjuiciarse la relación fiduciaria; y segundo, porque además la interpretación y aplicación del texto constitucional no se realiza según su literalidad sino más bien conforme al espíritu y cultura cuyos contenidos definen los operadores de los procesos evaluados. En el juicio político, sin embargo, el peso de la evaluación, sin embargo, depende y supone el uso mucho más intenso de la textualidad y del lenguaje constitucional. En la censura este tipo de revisión no es preferente sino que puede acaso ser solamente marginal o circunstancial.

Tanto en el antejuicio como en el juicio político cabe decir que se ejercitan funciones próximas en naturaleza a las que se otorga el carácter de jurisdiccionales. Lo que de jurisdiccional tienen en común ambas modalidades de acusación constitucional es el uso de reglas procesales en las que se contempla con mayor visibilidad y relevancia reglas procesales cuyo propósito es permitir la intervención de la persona cuya posición o estatuto jurídico puede quedar afectado con el desarrollo y con el resultado del proceso.

Son procesos de raíz y rasgos jurisdiccionales porque tienen por objeto el examen de la conducta de un alto funcionario conforme a la normatividad vigente, sea de carácter penal o constitucional. El juzgador es en último término el Congreso de la República, pero el proceso que se sigue cuenta con reglas elementales destinadas a permitir la defensa del denunciado, cuenta con requisitos de cumplimiento regular cuya inaplicación puede deducirse como causal de vicio o invalidez procesal, así como cuenta igualmente con niveles plausibles de imparcialidad en las instancias de valoración reconocidas con el objeto de evaluar y de revisar las decisiones en más de un nivel organizacional.

Los efectos del antejuicio y del juicio político siempre son concretos. Se refieren al sujeto denunciado y no suponen pronunciamiento respecto de los productos en los que con la eventualidad de su falta o de su inconducta normativa hubiera afectado. El examen que se practica en el antejuicio y en el juicio políticos no es una norma ni acto dispositivo algunos, salvo que tal norma o acto dispositivo se hubieran gestionado por el funcionario denunciado. En ese caso la norma es considerada como un producto por cuya ejecución se presume responsabilidad en la conducta del funcionario. La constitucionalidad en cuestión no es la norma en sí, sino la conducta funcional que expide o usa la norma. Es precisamente porque

existe una conducta denunciada que tiene mayor relevancia el reconocimiento de la capacidad jurisdiccional del procesamiento parlamentario de quienes dirigen servicios estatales.

Sin embargo, es sólo con la Constitución de 1993 que viene a reconocerse la trascendencia de la dimensión jurisdiccional del proceso de acusación constitucional. Esta Constitución es la primera en la historia del Perú que da facultad al Congreso para destituir e inhabilitar al funcionario acusado en el ejercicio de la función pública. Por esta razón y por esta novedad cabe calificar de juicio político a esta institución.

A diferencia de la práctica en otros países, sin embargo, la decisión del Congreso no tiene carácter judicial. El Poder Judicial define finalmente qué responsabilidad legal le compete al funcionario acusado. La determinación del Congreso es sólo sobre el mérito legal que encuentra para que se inicie el juicio correspondiente. Por eso no cabe denominarla juicio político. No hay juicio, hay un pre o ante juicio. Pero este pre-juicio sí tiene naturaleza y carácter político. No judicial. Con la resolución acusatoria se levanta el fuero del funcionario y su causa pasa a verse directamente por la Corte Suprema, y ésta es la que lleva adelante el juicio.

121. Procedimiento de las acusaciones constitucionales

En nuestra historia parlamentaria al proceso de acusación constitucional se lo ha solido conocer como antejuicio o juicio político, y se invoca como su antecedente el proceso de *impeachment* británico y americano. El desarrollo que actualmente tiene se debe en gran parte a la intensa experiencia que ha tenido el Congreso con su uso desde el año 2001, como resultado, primero, de las numerosas denuncias presentadas contra los funcionarios del colapsado gobierno del período 1990-2000, y segundo, de las exigencias que han representado los continuos cuestionamientos de la defensa de los acusados, así como la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la tutela efectiva de los derechos de los denunciados en general, y la teoría del debido proceso parlamentario en particular.

Hasta 1992 las acusaciones constitucionales se regían por las disposiciones de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos del año 1868, compendiadas en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 cuya vigencia se mantuvo, para la Cámara de Diputados, hasta su sustitución por el Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado en 1987 y vigente desde 1988. El uso concreto de esta institución hasta 1992 fue muy escaso, y el número de antejuicios procesados y concluidos fue comparativamente exiguo.

Durante el funcionamiento del Congreso Constituyente de 1993 y antes de la Constitución de 1993, se aprobó, en sustitución de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 1868, la Ley 26231 (vigente desde el 7 de octubre de 1993), que prevé un órgano paralelo al Congreso con funciones análogas a las de la primera instancia: la Comisión de Fiscalización.

Según la Ley 26231 la solicitud de acusación, manteniendo la lógica bicameral de uso regular hasta 1992, era leída en sesión del Pleno una sola vez (según la Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 1868 debía tratarse de una sesión ordinaria, aunque se dio el caso de tratamiento de estas solicitudes en sesión secreta) y remitida a la Comisión de Fiscalización. La Comisión de Fiscalización evaluaba la solicitud de acusación y sus fundamentos, y emitía su informe ante el Pleno en el plazo de 30 días naturales. Este plazo se contaba a partir de la sesión ordinaria de Pleno inmediata posterior a la de la remisión de la solicitud a la Comisión de Fiscalización. Dentro de este plazo se notificaba y citaba a los acusados y a quienes se considerara necesario. Para actuar, esta misma ley reconocía a la Comisión de Fiscalización los apremios de comparecencia y exhibición de documentos.

Según la Constitución de 1993 el acusado tiene derecho a defenderse y a ser asistido en la defensa por su abogado en dos etapas, durante el procedimiento ante la Comisión Permanente y en el Pleno. Durante el funcionamiento del Congreso Constituyente de 1993 y hasta 1995 a la Comisión de Fiscalización se le asignó el papel de la Comisión Permanente. Si el Informe Final de la Comisión de Fiscalización era aprobado el procedimiento preveía la designación de una sub-comisión encargada de sustentar ante el Pleno las conclusiones adoptadas. La Junta de Portavoces luego definía la fecha y reglas de debate a seguir para cada caso de acusación, y el informe era incluido en la agenda de sesiones oportunamente.

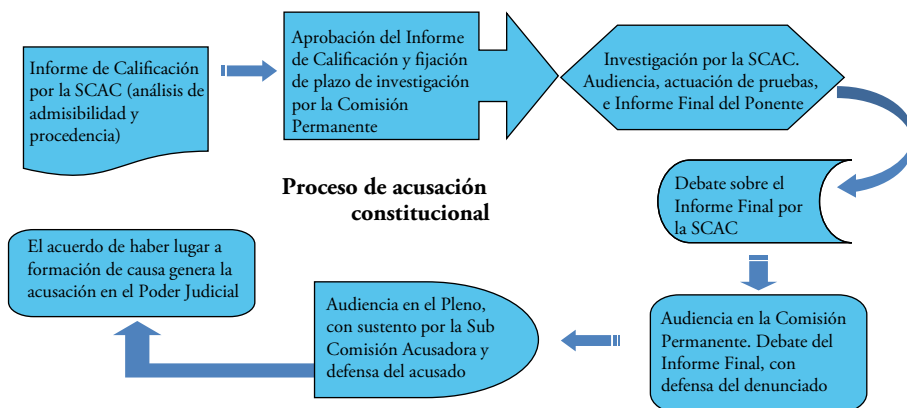
Durante la sesión designada para conocer la acusación se concede el uso de la palabra al acusado o, por impedimento de concurrir o dificultad para hacerlo personalmente, a su abogado defensor. Intervienen el o los miembros de la sub-comisión encargada de sustentar el informe, así como los voceros de cada uno de los grupos parlamentarios, y el presidente pone al voto las conclusiones del informe. Para aprobarlo, la antigua Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 1868 prescribía que la votación en el Senado requería la mayoría absoluta de votos (por lo tanto, más de la mitad de los senadores).

Si el Pleno aprobaba las conclusiones del Informe, y sin que deba nombrarse comisión adicional alguna ni debatir una vez más el asunto, debía prepararse la resolución en la cual constaba la determinación del Congreso de que sí hay lugar a formación de causa. A partir del acuerdo del Congreso si el acusado ejerce aún sus funciones, queda en suspenso en el ejercicio de éstas.

La Constitución de 1993 reprodujo el texto que introdujo la Ley 26231, disponiendo que por mérito de la resolución en la que se declara que ha lugar a la formación de causa, el Fiscal de la Nación denuncie al funcionario en el curso de los cinco días siguientes. La Ley 26231 señalaba que ese plazo era calculado en días hábiles. Y señalaba igualmente la Constitución que el vocal supremo penal a quien corresponde examinar la denuncia abre la instrucción.

Algunas de las innovaciones de la Constitución de 1993 son resultado de la experiencia que se vivió con el caso del antejuiicio político seguido contra el ex presidente Alan García el año 1991, cuyo procedimiento ha servido de referencia. Entre ellas, el derecho del acusado a intervenir en la primera y segunda instancias (Comisión y Pleno), a contar con asistencia de su abogado defensor, y la disposición de que por mérito de la resolución del Congreso con la que se acuerda que ha lugar a la formación de causa el Fiscal de la Nación debe denunciar y el vocal supremo abrir instrucción. Estos últimos alcances han sido observados por sentencia del Tribunal Constitucional como violatorios del principio de independencia de los órganos jurisdiccionales, por lo que ha recomendado la revisión del texto constitucional (lo cual supone, en buena cuenta, un exceso en el ejercicio de sus atribuciones dado que tomó para sí competencias propias de un juez de la Constitución, y no sólo de un juez de la constitucionalidad que es el papel que le corresponde según nuestro ordenamiento).

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 reprodujo en gran parte los lineamientos principales y las normas contenidas en la Ley 26231, sin mayor variación. En la actualidad, sea en la variante de antejuiicio como en la de juicio político, el proceso de acusación constitucional se compone de siete grandes etapas. En el diagrama siguiente se presenta de modo sumario la lógica básica del proceso.



Si todo el proceso se desarrollara según los plazos establecidos en el Reglamento del Congreso la fase del proceso que comprende desde el abocamiento por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales hasta el envío del Informe Final a la Comisión Permanente formalmente podría durar alrededor de 50 días, pero el resto del proceso carece de plazos definidos para la mayoría de etapas que se suceden luego de la intervención de la Sub Comisión. Las acciones procesales cuyos plazos han sido formalmente establecidos son los que la Sub Comisión debe cumplir y que comprenden desde los análisis de admisibilidad o procedibilidad que debe calificar respecto de una denuncia hasta el paso final que es la presentación del Informe Final, pasando por actos procesales intermedios como el otorgamiento de plazo de investigación por la Comisión Permanente, la comunicación al denunciado para que presente su descargo y ofrezca pruebas, la presentación del informe del Ponente sobre la determinación de hechos y recomendación de las pruebas que deben actuarse, o el plazo para la realización de la Audiencia. Sin embargo, cuando el apremio e interés político en un caso es muy elevado, la integridad del proceso puede ser incluso inferior a los plazos máximos que formalmente se establecen.

La mayoría de las situaciones de empantanamiento o demora ocurren en el cuello de botella que se forma en la definición de la agenda tanto de la Comisión Permanente como del Pleno del Congreso. En otros casos la demora ocurre incluso al interior de la Sub Comisión cuando se posterga la tramitación de las denuncias en desconocimiento y perjuicio de los plazos reglamentarios vigentes.

En el proceso parlamentario no se ha actuado con suficiente diligencia en relación con una importante garantía procesal como lo es la de archivar los casos cuando el plazo para procesar a un denunciado ha vencido. Este tipo de situación se advirtió cuando en el trámite de un proceso por infracción de la Constitución se debatió el Informe Final contra el ex Ministro del Interior Fernando Rospigliosi, el mismo que se aprobó en marzo del año 2009, sin que existiera resolución del Congreso que, luego del período de inacción del Pleno, se declarara la perención del plazo de la prerrogativa en mayo del mismo año. Ocurrendo que el proceso de juicio político agota su finalidad y cometido en sede parlamentaria, porque a diferencia del antejuicio no se requiere evaluación ulterior en sede judicial respecto de la decisión política del Congreso, es inconducente la remisión de lo actuado en el proceso de juicio político ni al Ministerio Público ni al Poder Judicial, puesto que no tienen competencia para evaluar responsabilidades políticas reservadas exclusivamente al Congreso.

¿Quién puede pedir que se acuse constitucionalmente? Así como se mencionó previamente quiénes son los sujetos pasivos de la denuncia constitucional, la relación de los sujetos legitimados como titulares de la denuncia comprende a los congresistas,

al Fiscal de la Nación, o cualquier persona que fuera directamente agraviada. El reconocimiento de estas titularidades, sin embargo, no ha sido invariante en el tiempo. Mientras rigió la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 1868, no existía la posibilidad de que las denuncias fueran presentadas por el Fiscal de la Nación, y cuando en algún caso sucedió que las presentara la decisión uniforme fue la devolución del documento a su autor por carecer de competencia para denunciar. Esta situación sólo ha variado con el Reglamento de 1995, que ha incluido expresamente al Fiscal de la Nación en su calidad de titular de la acción pública en materia de ilícitos en que la sociedad incurre.

Una situación que ha sido objeto de discusión ha sido la supuesta titularidad de los procuradores públicos del Estado. En este frente la tendencia primariamente advertida ha sido la comprensión laxa de la competencia para denunciar constitucionalmente. Se arguyó que el reconocimiento del agraviado como titular de la iniciativa incluía la capacidad del Estado para presentarse, y en tal mérito la vía idónea para ejercitar la acción en nombre del Estado debía ser la interposición de una denuncia por el representante de la acción en cada uno de los distintos sectores. Pero luego de la tendencia inicial que favoreció la laxitud el péndulo giró en sentido opuesto para asumir una posición restrictiva. La Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales marca la actual tendencia a favor de la carencia de competencia de los procuradores para presentar denuncias constitucionales. De esta manera se retorna a la noción histórica del procesamiento político mediante la cual se restringía la posibilidad de su uso o por los representantes del pueblo, o por el propio pueblo que cuando es directamente agraviado cuenta con la capacidad de interponer una denuncia. La excepción a esta regla la constituye el Fiscal de la Nación, que es ante quien deben dirigirse los procuradores para solicitar que se denuncie a quienes, en su calidad de altos funcionarios públicos, hubieran cometido delitos en el ejercicio de sus funciones, o les fuera imputable la comisión de una infracción constitucional.

Pero de modo similar al que actualmente el Congreso concibe de modo restringido la competencia general para presentar denuncias constitucionales, también limita las posibilidades de que cualquier congresista pueda hacerlo. En el último párrafo del inciso c) del Artículo 89 el Reglamento del Congreso indica que *los congresistas que integran la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales están impedidos de presentar denuncias constitucionales*. Este impedimento supone que los congresistas miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales que integran una Comisión Investigadora como resultado de cuyas pesquisas y hallazgos se dedujera la necesidad de presentar una denuncia constitucional podrían ser objeto de recusación, impugnación o tacha en el proceso de acusación constitucional.

Aún cuando las denuncias constitucionales que se incoan a resultas de lo actuado ante una Comisión Investigadora no son propiamente denuncias que se presentan por los miembros de ésta, sino que se inician como consecuencia de la decisión del Pleno del Congreso, al momento de verificarse la investigación la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales debe citar a quienes asumen la posición de denunciante. En este supuesto quien es reconocido en la posición de denunciante no es el Pleno que ha aprobado las Conclusiones del Informe Preliminar o Final de una Comisión Investigadora, sino los miembros de la Comisión Investigadora que ha conducido el proceso investigador y que, en dicha capacidad, cuenta con los pormenores en que se justifica la necesidad de denunciar constitucionalmente a los responsables.

Lo que se indica en relación con la membresía de una Comisión Investigadora se aplica de manera análoga en relación con la membresía de la Comisión de Ética. En efecto, no son extraños los casos en los que el proceso mediante el cual se examina la conducta ética de un parlamentario se encuentran indicios de comisión de alguna irregularidad en la esfera o penal o constitucional. En este supuesto la Comisión de Ética concluye en la necesidad de que se examine de modo especial el ángulo de las eventuales responsabilidades penales o constitucionales, más allá de la que pudiera haberse advertido en la dimensión ética o propiamente disciplinaria. De ahí que si el Pleno aprueba una conclusión o recomendación en tal sentido el caso deba remitirse a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales para observar el proceso correspondiente. En este supuesto tampoco se considera que el Pleno es el denunciante, y la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales no actúa de oficio. Por ello debe ocurrir que quienes se apersonen en el proceso de acusación constitucional en calidad de denunciante deben ser los integrantes de la Comisión de Ética en mérito al acuerdo aprobado por el Pleno

Al advertir que el efecto de la actuación ante la Comisión de Ética puede ser semejante al que ocurre con una Comisión Investigadora debe en consecuencia derivarse incompatibilidades semejantes. No es posible, por lo tanto, que quien sea miembro de la Comisión de Ética suscriba el Informe mediante el cual se recomienda la presentación de una denuncia, porque el resultado de la aprobación de dicho Informe supondrá el tratamiento de los miembros de la Comisión de Ética que lo suscribieran como si fueran los denunciante. Ni los miembros de una Comisión Investigadora ni los de la Comisión de Ética pueden asumir la posición de denunciante mientras, a la vez, son miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. Ambos roles son incompatibles y desconocerlo configura un supuesto procesalmente inconveniente y prohibido. De ocurrir, sin embargo, que, por efecto del trámite ocurrieran asincronías y resultara involuntario pero no menos imposible de evitar que quien fuese miembro de una Comisión Investigadora o de la Comisión de Ética coincidiera con el ejercicio de funciones

en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, el trámite procesalmente correcto sería la inhibición o abstención de dicho congresista mientras se tramita el proceso de acusación constitucional en el que asume la posición equivalente a la de denunciante.

Con ocasión de la aprobación por el Pleno de Informes de la Comisión de Ética en los que se recomienda el inicio de un proceso de acusación constitucional, ha solido discutirse si la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales debe, o puede, actuar de oficio, sin que se requiera de la presencia de denunciante. Sin embargo, el desarrollo del proceso de acusación constitucional tiene un perfil contradictorio antes que inquisitorio. Por esta razón el impulso no se asume a plenitud ni de oficio por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales.

La Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales depende en su accionar de la intervención que le corresponde a quien conoce sobre la comisión supuesta o presunta de una falta penal o constitucional. Actúa como órgano que examina la prueba suministrada por quien afirma que el denunciado es infractor, no a partir de la presunción de culpabilidad sino del principio mediante el cual quien afirma la incorrección tiene también la carga de demostrarlo.

Mal podría al Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales convertirse en fiscal del denunciado si su composición precisamente se sustenta en la integración de su cuerpo por quienes tienen potencialmente la calidad de jueces imparciales. De ahí que el Reglamento del Congreso, precisamente, no permita que quienes son miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales presenten denuncias. Si no pueden presentar denuncias contra un supuesto infractor penal o constitucional menos puede la integridad de su membresía desempeñarse desde posiciones que corresponden, como consecuencia de la lógica de impulso de oficio que es inherente a los procesos inquisitoriales, a la del denunciante.

Como resultado de la lógica de este tipo de proceso, de modo similar los congresistas que en un período anterior a aquél en el que son miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales hubieran presentado una denuncia cuyo procesamiento por algún motivo coincidiera con el período en el que son miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, estarían afectados y contarían con un impedimento que se deduce de la prohibición contenida en el último párrafo del inciso c) del Artículo 89 del Reglamento. La imparcialidad de los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales está disminuida si quien alguna vez actuó como denunciante hace caso omiso de la calidad de su participación y omite reconocer su parcialización en la causa que debe examinar. Cuando se denuncia no cabe integrar el cuerpo a cargo de la investigación cuya consecuencia predecible es la adjudicación de alguna forma de

responsabilidad o, en el mejor de los casos, su exención. Es por ello que si resulta inevitable la concurrencia de ambos roles en el congresista miembro de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales es también deseable que en quien tales roles concurren se inhiba y abstenga de participar durante las actuaciones, sean deliberativas o decisorias.

No obstante la conveniencia del distingo entre el denunciante y el órgano que resuelve sobre la denuncia, no ha dejado de advertirse distintos niveles de aceptación y agrado respecto de la conveniencia de inhibirse o abstenerse de participar en los procesos en los que la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales debe avocarse a una denuncia que en algún momento anterior ha sido presentada ante el Congreso por uno de sus miembros.

Quienes habiendo presentado una denuncia en período anterior son miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, y se rehúsan a inhibirse, o a abstenerse de deliberar o de votar sobre esa denuncia, han argumentado que el Reglamento prohíbe la condición de denunciante para quienes son miembros de la Sub Comisión, y no para quienes hubieran denunciado antes de pertenecer a ésta. Por ello, continúan, no habiendo presentado la denuncia durante su mandato en la Sub Comisión no hay infracción. Señalan que habiendo ejercitado regularmente sus funciones antes de ser miembros de la Sub Comisión no puede castigárseles negándoles la capacidad de actuar como miembros.

Además de ello, añaden, se trataría de un perjuicio adicional a los grupos parlamentarios a los que pertenecen, porque se quiebran los principios de pluralidad y de proporcionalidad, al desequilibrar las relaciones entre las agrupaciones negando capacidad a los miembros de una de ellas para ejercitar su derecho a voto en su condición de miembros de un grupo. De este modo, afirman, su inhibición o abstención equivale a la privación del voto de quien representa a su grupo parlamentario ante la Sub Comisión, y no sólo a un congresista en singular.

Sobre el quebrantamiento del principio de imparcialidad que requiere que quien acusa no sentencie, o que quien denuncie no postule una posición corporativa con su juicio, el argumento de quien no asume el impedimento e insiste en conocer y votar sobre la denuncia que él formula es que los actos que realizan los congresistas no tienen carácter individual sino funcional, porque se realizan como consecuencia de la posición representativa que ocupan en una agrupación y no por razones particulares. Por ello consideran que la denuncia no es una forma de ejercicio de los derechos subjetivos de un sujeto privado sino que es parte del desempeño de la función estatal que realizan como representantes de la voluntad popular y de la soberanía nacional.

Es correcto afirmar que el Reglamento no prohíbe la presentación de una denuncia en período anterior a aquél en el que se tiene la condición de miembro de la Sub Comisión de Acusaciones. Lo hace de modo expreso únicamente como una situación que afecta al momento presente. Sin embargo recurrir a la literalidad de la lectura no anula la lógica en razón de la cual se establece la prohibición. Este es un caso en el que el carácter prohibitivo o restrictivo de la norma no niega su aplicación extensiva a situaciones que protege la propia norma prohibitiva.

En efecto, si se prohíbe la presentación de denuncias durante el mandato cumplido en la Sub Comisión, el objeto es garantizar que el juicio que se formen los integrantes de la Sub Comisión cuente con las seguridades de imparcialidad que no sesguen premeditadamente la valoración de los sucesos denunciados. Esa garantía y esa seguridad se aplican por igual y atemporalmente cuando quiera que los miembros hayan presentado la denuncia. Quien la presenta se atiene a las consecuencias de su acción sea que lo haya hecho en el mismo período constitucional o en uno anterior. En cualquier caso el denunciante ha tomado partido al imputar responsabilidad presunta a la persona a la que denuncia. Sólo se elimina tal presunción si existiera declinación o retiro de la denuncia, pero no mientras se ocupa la posición de miembro de la Sub Comisión, en cuyo caso, la formalidad no anula el compromiso, sino que debe realizarse en un período distinto a aquél en el que se cuenta con la condición de miembro de la Sub Comisión. Proceder de otro modo induce a niveles notables de suspicacia, si no, además, de conducta calculada y manipuladora.

Si las denuncias se presentan en ejercicio de una competencia funcional y no del derecho subjetivo privado o particular de un representante, lo que debe indicarse es que aún en ejercicio de una función y no del derecho privado de un sujeto rige la garantía de que quien denuncia no puede resolver o, lo que es lo mismo, que no puede alguien ser juez y también parte. De ahí la necesidad del distingo entre el fiscal y el juez, y también el de la doble instancia. El fiscal no se desempeña como sujeto de derechos privados, y no por ello está facultado de actuar como si fuera juez. La función de fiscal es incompatible con la de quien tiene la función de sentenciar. Lo mismo ocurre en los procesos de acusación constitucional, donde los congresistas pueden actuar en posiciones funcionales similares a las que desarrolla un fiscal, y también en posiciones análogas a las de quien resuelve en una controversia de índole disciplinaria, ética, constitucional o penal.

Por último, si fuese así que impedir que un miembro de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales debata y vote en relación con la denuncia contra un alto funcionario constituye una lesión contra el grupo parlamentario cuyos votos son afectados por la inhibición o abstención requerida de uno o más de sus integrantes, el supuesto daño no es consecuencia de la necesidad de que

quien denuncia no pueda decidir sobre la procedencia del desarrollo del proceso acusatorio, sino que resulta de la opción adoptada por el legislador cuando a sabiendas del efecto natural que genera la prohibición de que quien es miembro de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales pueda denunciar niega expresamente los derechos tácitos de los grupos cuyos integrantes prefieran o elijan denunciar, o pertenecer a la Sub Comisión.

La decisión del grupo parlamentario, en consecuencia, debe asumir los costos posibles de su elección y sacrificar uno de los dos. O denuncia o es miembro de la Sub Comisión, pero no puede ganar en ambos casos. Si opta por designar a uno de sus integrantes como representante suyo ante la Sub Comisión de Acusaciones la consecuencia natural será que ese mismo congresista no podrá actuar como denunciante en ninguna causa que conozca la Sub Comisión. Al revés, si un congresista presenta una denuncia, una consecuencia previsible e inevitable será que si, en el desarrollo ulterior de su carrera parlamentaria llegara a ocupar un puesto representativo de su grupo ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, el hecho concreto de haber presentado la denuncia genera el costo de privar a su grupo del debate y del voto que debiera expresar respecto de la causa en la que desarrolla sus funciones representativas como denunciante del alto funcionario cuya conducta considera como penal o constitucionalmente infractora.

El proceso de acusación constitucional prevé que, además de la cuestión de los sujetos pasivos y activos del mismo, se observen las normas relativas a la admisibilidad y a la procedibilidad de las denuncias. El Reglamento del Congreso distingue en efecto una situación de la otra. Ambas son materia de la calificación que realiza la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. El plazo dentro del cual debe cumplirse con la calificación, según el Reglamento del Congreso es de 10 días hábiles, los que tienen como término inicial la ocasión en que se da cuenta a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales de haberse recibido la denuncia. En consecuencia es a partir del acto en el que este órgano toma conocimiento de una denuncia que cabe exigir el plazo dentro del cual debe aprobarse el Informe de Calificación respecto a la admisibilidad o procedibilidad de la denuncia.

En el cuadro siguiente se consignan los requisitos de admisibilidad. Suele distinguirse la admisibilidad como requisitos formales susceptibles de subsanación, en tanto que los requisitos de procedibilidad como condiciones de fondo o sustantivas cuyo incumplimiento imposibilita la continuación del proceso.

ETAPA POSTULATORIA DEL PROCESO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

<p>Requisitos de admisibilidad de las denuncias constitucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fecha de presentación - Nombre de denunciantes - Domicilio procesal de denunciantes - Petitorio (sumilla del contenido) - Descripción de los hechos - Documentos que sustentan la acusación, o indicación de su ubicación (medios probatorios) - Fundamento de derecho - Copia de documento de identidad de persona privada que denuncia - Firma de denunciantes - Las denuncias por delitos de acción privada son archivadas de plano (insubsanables) 	<p>Las denuncias declaradas inadmisibles son subsanables en el plazo de 3 días hábiles</p> <p>El término inicial corre desde la fecha del cargo de recepción</p>
---	---	---

El incumplimiento de los requisitos de admisibilidad genera la calificación en tal sentido, y la consiguiente declaración de inadmisibilidad. En este supuesto, un Informe de Calificación que establece la inadmisibilidad no llega a presentarse ante la Comisión Permanente, porque el trámite supone que dicha declaración, junto con la comunicación del plazo de subsanabilidad respectivo, es dirigida al denunciante por el Presidente de la Sub Comisión. El término inicial del plazo de subsanación a cargo del denunciante corre a partir de su recepción de la comunicación. Vencido el término final del plazo y constatado en este sentido por la Sub Comisión se archiva la denuncia, y en ese caso, vencido el plazo para subsanar la inadmisibilidad, el archivo se produce como consecuencia de una causal de improcedibilidad.

En el cuadro siguiente se consignan los requisitos de procedibilidad. El incumplimiento de estos requisitos supone una infracción procesalmente insubsanable, por lo que su declaración equivale al archivamiento de la denuncia.

ETAPA POSTULATORIA DEL PROCESO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

<p>Requisitos de procedibilidad de las denuncias constitucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Persona capaz (capacidad del denunciante) - Representación acreditada de denunciante (suficiencia de representación) - Agravio directo del denunciado al denunciante, por hechos o conducta denunciada (revisión circunstancial de la materia o fondo de la denuncia) - Delito legalmente tipificado (en caso de antejuicio político) - Infracción constitucional especificada (en caso de juicio político) - Designación de funcionario investido de prerrogativa a quien se denuncia - Vigencia de la prerrogativa (no caducidad) - No prescripción de la acción penal por el delito denunciado - Cumplimiento de requisitos de admisibilidad - Las denuncias por delitos de acción privada son improcedentes 	<p>Las denuncias improcedentes son insubsanables y son remitidas al archivo</p>
--	--	--

El primer requisito es relativo a la capacidad del denunciante, y por ello prescribe que deben ser formuladas por persona capaz. Este requisito no se exige respecto de las denuncias presentadas por un congresista, ni las que presenta el Fiscal de la Nación. No pueden presentar denuncia quienes tuvieran suspendida su capacidad de disfrute de la ciudadanía, la tuvieran suspendida o se encontraran inhabilitados para ejercerla.

A la capacidad del agente se suma el requisito de que en caso que no la presentara de modo directo o personalmente, quien lo represente lo haga con el mandato o poder representativo suficiente para que se lo reconozca. La ausencia de representatividad de quien denuncia por cuenta de otro es una condición de procedibilidad y no de admisibilidad por lo que su ausencia tiene carácter de insubsanable. Si no se presenta ni acredita la representabilidad expresa, específica y literal del denunciante, la denuncia se archiva, y en este sentido corre la misma suerte que los casos en los que el fondo de la denuncia es desestimado, rechazado, no aprobado o declarado infundado. El poder general de representación, en

consecuencia, no se considera ni interpreta como suficientemente facultativo para asumir la representación del denunciante. El proceso de acusación constitucional tiene naturaleza excepcional, y por ello mismo no cabe entender sus alcances con carácter laxo ni extensivo. Es por esta razón que, como se indicó previamente, en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales se ha adoptado la práctica de denegar las denuncias que presentan los procuradores de las diversas instancias estatales, incluidos los procuradores del Congreso, debido a que las facultades que la ley les otorga prevé su actuación en procesos ante autoridad judicial, los mismos que por su naturaleza son sustantivamente distintos a los procesos parlamentarios cuya índole es inherentemente política más allá de cualquier similitud o aspecto que pudiera considerarse semejante en razón a la dimensión jurisdiccional del trámite o de los resultados.

También vinculado al primer requisito que se aplica sólo a las denuncias de particulares y no a las de congresistas ni del Fiscal de la Nación es la necesidad de que el denunciado sustente o explicita la condición de agraviado. El agravio no supone lesión de un bien público o general respecto del cual el denunciante acciona como pudiera ser el caso de una *acción popular*. El agravio que indica el denunciante no lo es en relación con los intereses generales que como ciudadano cualquier persona podría sufrir o sentir ante las faltas constitucionales o delitos de índole penal cometidos por un alto funcionario de la república. Los intereses difusos de la comunidad son materia de denuncia por el Fiscal de la Nación o por un congresista, los particulares, sean personas naturales o jurídicas, sólo pueden denunciar cuando los derechos o bienes afectados les signifiquen un daño directo o personal a raíz de los hechos, conductas, declaraciones o actos de uno de los altos funcionarios señalados en el Artículo 99 de la Constitución.

Si bien a los congresistas ni al Fiscal de la Nación les es exigible la expresión del agravio, precisamente porque no se supone que ellos deban demostrar daño directo a su persona, las denuncias de particulares sí deben demostrarlo y para ello requieren acompañar algún indicio conforme al cual pueda acreditarse la pertinencia de la condición de agraviado respecto del denunciado. Es de especial importancia referir de modo singular la condición de entidades como asociaciones civiles u organismos no gubernamentales cuyo objetivo social pudiera ser velar por intereses públicos generales, los mismos que sólo podrían interponer una denuncia constitucional si al alto funcionario le fuera imputable la comisión de una lesión constitucional o penal directa a esa asociación u organismo en virtud de un acto concreto, directo o particular. No se encuentran legitimadas, para el caso específico del proceso de acusación constitucional, para accionar en nombre de los fines sociales que persiguen conforme a sus estatutos de constitución como personas jurídicas.

El siguiente requisito de la denuncia constitucional es que los hechos, actos, o conductas por los que se pide la acusación tengan por naturaleza una infracción constitucional o un delito cometido en el ejercicio de la función. Este requisito presenta en general alguna dificultad procesal porque no es posible definir que los hechos, actos o conductas señalados tengan el carácter lesivo que se menciona a menos que exista una revisión mínima respecto a la sustancia o fondo material de la denuncia.

El examen de procedibilidad tiene un parámetro básico que exige la intangibilidad del examen sustantivo para la etapa procesal posterior correspondiente. Sin embargo, es también funcionalmente indispensable que se aborde la materia de la denuncia para cumplir con el requisito que el Reglamento del Congreso prescribe. Por ello no puede evitarse indagar con carácter preliminar y tangencial lo suficiente para advertir la existencia verosímil del vínculo, nexo o ligazón entre la presunta infracción constitucional o delito en ejercicio de la función y el daño que sitúa al denunciante en la condición de agraviado.

También con carácter preliminar la Sub Comisión debe tomar otro tipo de decisión crítica. El requisito se refiere, en primer lugar, a *infracciones constitucionales*, y en segundo lugar a *delitos cometidos en el ejercicio de la función*. Sin embargo, no existe definición normativa respecto a la categoría *infracción constitucional*. Se trata de una expresión abierta al significado que pueda atribuirle el operador del proceso, conforme a su sensibilidad o sentido.

Sobre el sujeto que dirige el proceso reposa la grave responsabilidad de dotar de significado al concepto de infracción constitucional. La ausencia de tipicidad impone una racionalidad material en la discrecionalidad de los miembros del Congreso en las diferentes y sucesivas etapas que se desarrollan durante el proceso. Es este ámbito abierto a la discreción que le da singularidad especial a la naturaleza jurisdiccional del proceso de acusación constitucional, porque la calificación de un hecho, acto o conducta como infracción constitucional es inevitablemente un suceso de amplio espectro. De ahí que tanto la calificación como la eventual sanción que se acordara no pueden dejar de merecer la designación de *juicio político* y, en este sentido, el Congreso actúa como el agente de representación de la voluntad popular al que le asiste la facultad de revisar políticamente los actos de los más altos funcionarios públicos. El Congreso es el sujeto a cargo de un juicio de conducta cuyas consecuencias pueden ser la suspensión, destitución e inhabilitación del alto funcionario denunciado, si se lo encuentra responsable de una infracción contra la Constitución.

Distinto pero no menos incierto o indefinible es el caso de las denuncias por la comisión de delitos cometidos en ejercicio de la función. Si bien en este tipo de

casos la conclusión del proceso de acusación franquea la competencia del Poder Judicial para revisar las lesiones cometidas para efectos de que, si corresponde, se imponga una sanción, ocurre que la proposición *delitos cometidos en ejercicio de la función* abre un abanico de situaciones que pueden determinar si una denuncia es procedente o no lo es y, por lo tanto, si el hecho, acto o conducta presuntamente delictivo debe iniciarse en vía diversa a la del proceso de acusación constitucional.

Los delitos por los que puede denunciarse a un alto funcionario no se reducen, en efecto, a aquellos que la legislación penal conoce como *delitos de función*. Los delitos de función pertenecen, comparativamente, a un espectro circunscrito, acotado y reducido de ilícitos que no agota la naturaleza de lo que la Constitución designa como *delito en el ejercicio de la función*. Comprende y caben pues delitos que no son los específicos y técnicamente identificados como delitos de función, pues la redacción de la proposición constitucional admite situaciones en las que el ilícito pueda ser un delito común el mismo que tiene relevancia en el antejuicio político porque efectivamente se cometió en circunstancias en las que se ejercita la función. El delito contra el honor o la libertad sexual, o el delito de tráfico ilícito de drogas, por ejemplo, no se identifican con la función representativa, pero es perfectamente factible denunciar a un representante por el indebido uso de la función representativa mediante la lesión o daño de los bienes que el tipo de delito común tutela.

Lo decisivo en la calificación de una conducta, hecho o acto presuntamente delictivos en el proceso de acusación constitucional no es que el Código Penal los reconozca como delitos de función, sino las circunstancias del ejercicio de la función en las que se afirma que cualquier delito pudiera haber sido cometido por el alto funcionario. Se trata de un margen asaz amplio, que es consecuencia de la redacción del constituyente. El límite entre hechos, actos o conductas constitucionalmente exigibles bajo el proceso de acusación constitucional, y los hechos, actos o conductas que no cabe tramitar dentro de este proceso, lo marcan y fijan las circunstancias relevantes del ejercicio de la función en las que se imputa que el denunciado pueda haberlas cometido. Si el delito común es cometido durante, como consecuencia, o con ocasión, del ejercicio de la función puede ser exigible la represión y sanción mediante el proceso de acusación constitucional. Si no cabe identificar ejercicio funcional, o el ejercicio de la función no tiene relevancia ni es significativo en la comisión del ilícito la exigibilidad de responsabilidad a través del proceso de acusación constitucional no procede.

De ahí que si, durante la fase de calificación de la procedibilidad de la denuncia se estimara que el delito por el que se denuncia a un alto funcionario no caza con el criterio de delito cometido en el ejercicio de la función, no habría obstáculo

para que el denunciante tramite la acción penal en el fuero que revisa la comisión de delitos comunes. La declaratoria de improcedencia basada en la falta de correspondencia con este supuesto no impide la prosecución en la esfera ordinaria del sistema jurisdiccional. Es por esta razón que una declaratoria de improcedencia sustentada en el argumento de la falta de relevancia funcional entre el ilícito y el alto funcionario denunciado no representa un acto de validación de la impunidad del supuesto infractor.

La exigibilidad de tal tipo de conductas tendrá que examinarse directamente en el Poder Judicial y, en ese caso, la calificación que se otorgue a la situación que califica el Congreso sí tiene carácter vinculante para los órganos jurisdiccionales, porque ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial pueden justificar sus actos jurisdiccionales bajo el supuesto de que no les corresponde procesar el caso como consecuencia de la prerrogativa constitucional del antejuicio. Si el Congreso se pronuncia por la improcedencia sobre la base de la ausencia de nexo entre el ejercicio de la función y la lesión ilícita denunciada, el Poder Judicial cuenta con autoridad y competencia suficiente para hacerse cargo del caso. Por el contrario ignorar la calificación que el Congreso da al caso en un proceso de acusación constitucional, sobre el errado sustento de que al funcionario le asiste la prerrogativa del antejuicio constituiría un acto de retardo innecesario e injustificado de administración de justicia, por lo que el letrado podría ser sujeto de examen ante los órganos de control del Poder Judicial.

Un requisito más en la presentación de la denuncia es la determinación de la titularidad del sujeto pasivo. Las denuncias contra quien no goza de la prerrogativa merece la calificación de su improcedencia. Menos sencilla es la determinación de la vigencia de la prerrogativa, porque caben situaciones de suspensión de la prescripción, así como casos en los que el mismo funcionario concluye con un primer puesto al que se reconoce la prerrogativa y previa solución de continuidad ocupa otro puesto igualmente afectado con ella. Sumadas a este tipo de definiciones debe identificarse con precisión la naturaleza del plazo, porque así como alguna doctrina afirma que los cinco años posteriores a la conclusión del ejercicio de la función son un plazo de caducidad y por lo tanto no sujeto a suspensión ni interrupción, otra doctrina preferirá distinguir el plazo de prescripción para el antejuicio, y frente al plazo de caducidad para el juicio político.

Los temas planteados en el párrafo precedente sobre la vigencia de la prerrogativa requieren un examen separado, porque no sólo no existe norma que precise su naturaleza ni el tratamiento que corresponda darle al factor temporal. Si bien la tendencia general es concebir que el plazo de cinco años tiene la misma naturaleza para el antejuicio como para el juicio político, y por lo tanto tratándose de una caducidad no cabe interrupción ni suspensión.

La doctrina que parece más adecuada, sin embargo, es la que considera que los cinco años relativos al antejuicio no son de caducidad sino de prescripción y, por lo tanto, sí cabe que el caso de denuncia por delito cometido durante el ejercicio de la función sí es posible evaluar la eventualidad de que el plazo haya sido interrumpido o suspendido. Simultáneamente los cinco años relativos al juicio político deben tener distinta naturaleza y no tratarlos como prescripción, sino como caducidad. El distingo se basa como criterio más importante en que los efectos del antejuicio pueden revisarse en sede judicial. Contrariamente, los efectos de juicio político, con naturaleza más severa y judicialmente irrevisable, debe presumirse que cuenta con un plazo fijado no a favor sino en contra del Congreso, y por lo mismo se castiga la inacción con mayor rigor. Para mayor análisis y detalle en el examen de este tópico puede examinarse el estudio *Naturaleza y efectos del plazo en la acusación constitucional* que se publicó en la serie de *Documentos de trabajo* por la editorial de la Pontificia Universidad Católica.

Entre los casos recientes que mayor interés han generado son la determinación de modo directo por la Comisión Permanente que la prerrogativa les corresponde a los Vocales Titulares de la Corte Suprema y que no les alcanza a los que bajo la modalidad de Vocal provisional o suplente son titulares del nivel jerárquico inferior en la Corte Superior. De modo similar se ha reconocido la titularidad de la prerrogativa a los miembros de la Corte Suprema que en representación de ésta hubieran sido designados miembros del Jurado Nacional de Elecciones, considerando que la prerrogativa les alcanza en razón al origen de su función en el órgano electoral, y que tal condición no puede entenderse extensivamente a los demás miembros.

Otro requisito que evalúa la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales en la fase de análisis de procedibilidad es que el delito por cuya comisión se denuncie no haya prescrito. La prescripción de la acción penal se rige en principio por la norma que se recoge en el Artículo 84 del Código Penal, respecto de lo cual debe considerarse que el término de prescripción para quien es funcionario público se aumenta en una cantidad de tiempo equivalente al 50 por ciento de la prescripción normal. A este mismo fin es necesario tener presente que el plazo prescriptorio de la acción penal se suspende mientras esté pendiente un proceso de antejuicio contra el funcionario denunciado. Por lo tanto, la interposición de una denuncia constitucional suspende el plazo prescriptorio de la acción penal por tanto tiempo como la denuncia se encontrara en la condición de causa pendiente en sede parlamentaria.

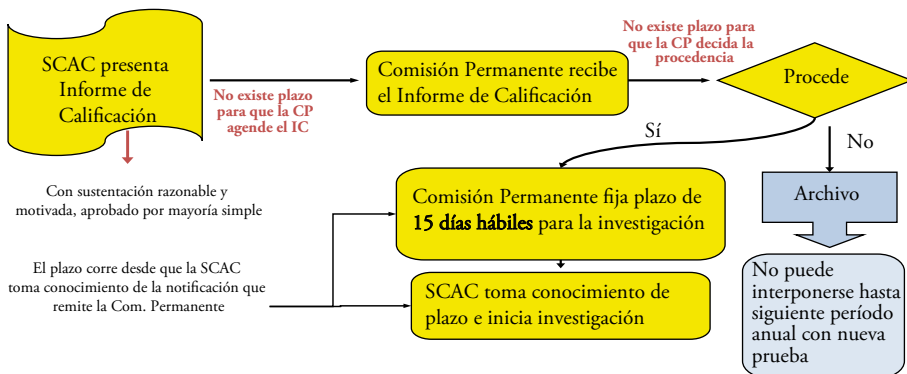
El último requisito de procedibilidad según el Reglamento del Congreso es el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso a) del Artículo 89 del Reglamento, inciso que consigna los requisitos de admisibilidad. Al tratar como requisito de procedibilidad lo que fue previamente tasado como un requisito de admisibilidad la norma genera confusión, puesto que los efectos de calificar un

requisito como incumplido en razón a una causal de admisibilidad son distintos que los que se producen cuando el incumplimiento se adjudica en razón a una causal de procedibilidad. Las inadmisibilidades, en efecto, son subsanables. Las improcedibilidades no lo son. Ha sido como consecuencia del concepto y razonamiento de que si toda causal de admisibilidad fuera tramitada como si sólo lo fuera de procedibilidad perdería sentido, naturaleza y vigencia el reconocimiento expreso de las causales de admisibilidad, que en su actividad calificadora la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales trata los requisitos de admisibilidad sólo como tales y no como de procedibilidad. Ello importa, en la vía de los hechos, el desconocimiento del acápite que omite la identidad de la admisibilidad como vía diversa de calificación de la idoneidad de una pretensión.

Una cuestión que debe recordarse, no obstante lo obvio que pudiera resultar ser, es que no todos los requisitos son igualmente aplicables a todos los titulares de la denuncia, porque sólo a las personas particulares les serán exigibles algunos requisitos que no son pertinentes para los congresistas ni al Fiscal de la Nación. Los congresistas, por ejemplo, no deben acreditar representación, ni tampoco corresponde que aleguen supuesto agravio, porque ellos denuncian como consecuencia del efecto que la conducta genera en principios, bienes o intereses generales.

Luego de realizada la calificación de la denuncia por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales el Informe debe ser aprobado por la mayoría simple de sus miembros. El Informe de Calificación se eleva a la Comisión Permanente para su pronunciamiento. En el gráfico que sigue se presentan los distintos pasos desde que el Informe de Calificación es presentado ante la Comisión Permanente. El inicio de esta etapa es la presentación del Informe de Calificación, y la conclusión es el acuerdo de archivamiento si la denuncia es inadmisibile o improcedente, o el otorgamiento del plazo reglamentario para el desarrollo de las investigaciones en la etapa probatoria.

Inicio de la etapa probatoria



Una cuestión de especial relevancia es la competencia que puede asumir la Comisión Permanente en relación con el Informe de Calificación. Si bien ha solido ocurrir con regular, sostenida y uniforme frecuencia que, a partir de la sola dación de cuenta del Informe de Calificación, la Comisión Permanente se ha limitado a conceder el plazo para el desarrollo de la investigación por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, también se ha presentado de modo extraordinario situaciones en las que la Comisión Permanente ha tomado la determinación de deliberar sobre el Informe de Calificación y, luego de la sustentación a cargo del Presidente de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, se ha discutido sobre los alcances del Informe y ha resuelto en sentido distinto a las conclusiones y recomendaciones que la Sub Comisión ha recomendado.

Cuando la Comisión Permanente se avoca al Informe de Calificación y no se limita a avalarlo de modo integral constriéndose a sólo tramitar la fijación de plazo, se producen algunos efectos que es conveniente tener presente. Puede ocurrir que la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales concluya que la denuncia es procedente, y que la Comisión Permanente vote en contra de ese Informe acordando que es improcedente. En este supuesto la denuncia se archiva y no hay en principio mayor inconveniente procesal.

Sin embargo, es posible el supuesto inverso. Si el Informe de Calificación de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales plantea como acuerdo la improcedencia de la denuncia, pero la Comisión Permanente disiente de esa propuesta, y en consecuencia, no obstante la opinión mayoritaria de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, estima que existen suficientes elementos de juicio como para calificarla de procedente, la situación que se genera complica el proceso. La desaprobación de la improcedencia por la Comisión Permanente exige que se emita un nuevo juicio formal, no sobre la sustancia o materia objeto de la denuncia, sino respecto al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedibilidad.

Si la Comisión Permanente acuerda que la denuncia es procedente, el solo acuerdo no basta para que el proceso continúe con la investigación, porque el Informe de Calificación es la base para definir cuáles serán los hechos y las pruebas que habrán de ofrecerse, actuarse y meritarse durante la investigación. El Informe de Calificación sirve para que el Ponente determine cuáles serán los hechos que deberán acreditarse y cuáles las pruebas que deberán actuarse y meritarse para definir las responsabilidades existentes. Si la Comisión Permanente estima que existen condiciones para declarar la procedencia de la denuncia, a pesar de la opinión mayoritaria de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, ésta no cuenta con medios suficientes para investigar a menos que el Informe de Calificación establezca cuál es el mérito para desarrollar la investigación. Por ello

es que el caso debe retornar a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales para que eleve un nuevo Informe de Calificación a la Comisión Permanente en el que se recojan los argumentos que ésta plantea para establecer la procedencia.

La cuestión es entonces quién y cómo elaborará y suscribirá el Informe de Calificación si existe una opinión mayoritaria en contra de la procedencia. Peor aún se presentaría el caso si dicho Informe fuese aprobado no por mayoría sino por unanimidad. No resulta fácilmente creíble ni razonablemente esperable que quienes han opinado y sustentado un Informe en un sentido luego preparen otro contrario a su visión de la cuestión. La decisión de la Comisión Permanente tiene carácter vinculante respecto del sentido del Informe de Calificación, pero el Informe de Calificación no existe a menos que alguien lo avale y suscriba, aún cuando fuese un número minoritario de representantes.

Para salvar el escollo la fortuna ha favorecido que los Informes de Calificación conformes con la voluntad de la Comisión Permanente se confíen a congresistas que no compartieron la opinión mayoritaria. Si ocurriese que el Informe contradicho no fuera posible asignárselo a ningún congresista en razón a que existiera unanimidad entre los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales una alternativa viable, aunque de dudosa eficiencia en relación con la lógica total del caso, consistiría en el encargo de elaboración del Informe de Calificación a los asesores del servicio parlamentario, el mismo que tendría que elevar el Presidente de la Sub Comisión a título de cumplimiento de la decisión adoptada por la Comisión Permanente.

Hipótesis como la planteada dejaría ver que se ha carecido de la adecuada coordinación entre los grupos parlamentarios, porque las decisiones de la Comisión Permanente son adoptadas por los propios grupos cuyos representantes tienen presencia en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. La discrepancia entre la Sub Comisión y la Comisión Permanente sólo cabe imaginarla si los grupos parlamentarios no han integrado sus planteamientos y la información de que disponen sus miembros. El disenso al interior de los grupos se materializa y expresa como discrepancia entre los órganos parlamentarios. Sólo si la discrepancia entre la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales y la Comisión Permanente es consecuencia de la incomunicación o del espacio de discusión que debió existir en las reuniones que debieron existir al interior de las bancadas parecería explicar sorpresas como la transformación de una improcedencia en todo lo contrario.

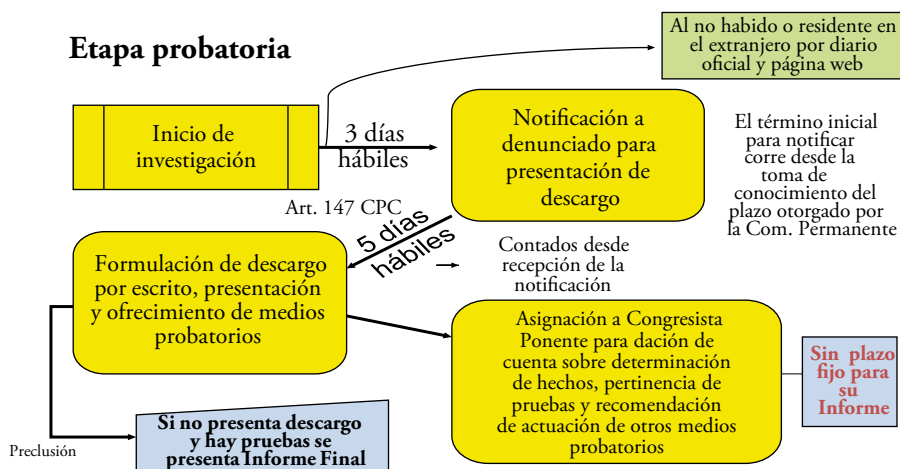
Cuando en ejercicio de sus competencias la Comisión Permanente resuelve que existe inadecuada calificación de la denuncia es inevitable que reciba el que se ajuste a la valoración que hizo, puesto que la Comisión Permanente no podrá procesar la denuncia a menos que se cumpla con el proceso parlamentario que

manda que exista, primero, un Informe de Calificación, y segundo una etapa de investigación para establecer hechos y pruebas respecto de los cuales el denunciado cuente con espacio para expresar y defender su punto de vista.

Es por eso que como resultado de que la Comisión Permanente determine que una denuncia es procedente, el Informe de Calificación debe retornar a la Sub Comisión para efectos de que se elabore otro, por mandato de la Comisión Permanente, en el que se sustente que la denuncia es procedente y así, previo aval de la Comisión Permanente, ésta otorgue el plazo para la investigación. Cumplido el mandato, luego de presentado el informe de Calificación por segunda vez, y con la aprobación de la Comisión Permanente, se extenderá el plazo para la realización de la investigación.

El plazo máximo de 15 días hábiles tiene como término inicial el momento en el que la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales toma noticia de la comunicación cursada por la Comisión Permanente con la que se la notifica sobre su decisión y la fijación del plazo. A partir del acto de toma de conocimiento del acuerdo de la Comisión Permanente la Sub Comisión está habilitada para investigar.

El proceso de investigación se inicia con la determinación de notificar al denunciado con el texto de la denuncia y con el Informe de Calificación aprobado por la Comisión Permanente, y simultáneamente con la asignación del caso al congresista que actuará como Ponente. El gráfico siguiente muestra el flujo que se sigue en la etapa inicial de la investigación, relativa al proceso de notificación y descargos al denunciado.

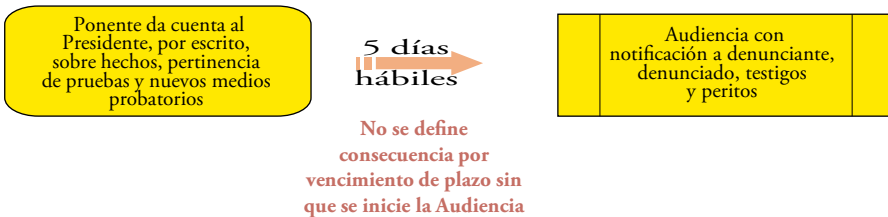


La Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales cuenta con un plazo de 3 días hábiles para notificar al denunciado que debe presentar descargos respecto de la denuncia procesada. El denunciado a su turno dispone de 5 días hábiles desde que recibe la notificación, copia de la denuncia y del Informe de Calificación, para formular su descargo, así como para presentar o para ofrecer las pruebas que actuará en el acto de la Audiencia ante la Sub Comisión. En caso que el denunciado no contara con domicilio conocido, domiciliara en el extranjero, o tuviera la condición de no habido, la notificación se da por válida notificándolo mediante la comunicación pública en diarios de circulación nacional, así como mediante la página web del Congreso.

Paralelamente a la notificación al denunciado, la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales debe designar a un Ponente entre sus miembros. El Ponente tiene la tarea de determinar hechos, pronunciarse sobre la pertinencia de las pruebas presentadas en la denuncia y, además, recomendar la actuación de otros medios probatorios. El Ponente tendrá la responsabilidad de cooperar de modo especialmente singular y activo con la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales durante el proceso investigador, porque además de estar a su cargo la elaboración del proyecto de Informe Final de la Sub Comisión, en el que constarán las conclusiones de los hallazgos obtenidos durante la investigación, tiene la tarea de plantear las preguntas decisivas en función del mejor conocimiento que tiene de los hechos y papel de las pruebas para establecer la existencia de responsabilidad o no en el denunciado. Es en vista de esta misión que el objetivo de su tarea es contar con la evidencia suficiente mediante la cual quepa llegar a conclusiones verificables que permitan deducir las presuntas o eventuales responsabilidades delictivas o constitucionales del denunciado.

En el cuadro siguiente se presenta los productos que debe entregar el Ponente antes de la realización de la Audiencia, el plazo, y los presupuestos para la realización de aquélla.

Papel del Ponente y trámite de Audiencia



El Ponente cuenta con 5 días hábiles para dar cuenta al Presidente de la Sub Comisión, por escrito, su informe con la identificación de los hechos que deben precisarse y evaluarse, la pertinencia de las pruebas presentadas u ofrecidas por el denunciante, así como, complementariamente, los medios probatorios adicionales que debe obtenerse, y actuarse durante la Audiencia. El incumplimiento del plazo no mayor de 5 días hábiles que fija el Reglamento carece de consecuencia normativa, y no se establece tipo alguno de presunción ni efecto si no llegara a cumplirse. Por ello tiene el carácter de una oportunidad razonable dentro de la cual es recomendable que la evaluación del Ponente quede presentada en el acto de dación de cuenta al Presidente de la Sub Comisión.

El denunciado tiene también un plazo de 5 días hábiles para presentar sus descargos y presentar u ofrecer los medios indiciarios o probatorios que mejor crea puedan servirle para su defensa. En caso que el denunciado no se apersona, o no presente descargo alguno, se presume absuelto el trámite y, si existen pruebas suficientes, el proceso está expedito para que se prepare y debata el Informe de la Sub Comisión, sea éste parcial o final, según el número de denunciados o de faltas sobre las que se presenta la pretensión de acusación constitucional.

El Reglamento establece pautas básicas para la realización de las Audiencias. Las más importantes son que durante el proceso de investigación los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales gozan de licencia de pleno derecho en los órganos del Congreso de que son miembros; que el Presidente deja constancia de presentes y de las licencias en el acto de determinación del quórum; que la Audiencia es pública en caso de infracción a la Constitución; y que la Audiencia es reservada en caso de delito durante ejercicio de la función (salvo conformidad de publicidad de los denunciados).

Ha sido materia de especial preocupación y crítica la exigencia de la presencia de la totalidad de miembros de la Sub Comisión que no contaran con licencia expresa para inasistir. La regla general en todos los órganos del Congreso es que las sesiones se realizan según el quórum exigido, y que éste equivale a un congresista más que la mitad de los hábiles. La regla creada durante el período 2001-2006, que rigió hasta su reciente derogatoria en la primera legislatura del período 2011-2012, preveía que tanto las sesiones en las que se desarrollaban las Audiencias, como aquéllas en las que se discutían los Informes Finales relacionados con una Audiencia, debían contar con todos los congresistas hábiles.

La regla referida se estableció bajo el supuesto de uno de los aspectos que define el principio de tutela jurisdiccional efectiva, o del debido proceso. Dicho aspecto se conoce como el *principio de inmediación*, el que establece que quien sentencia a un procesado debe ser el mismo que el que conoce en el juicio oral los argumentos de

la acusación y de la defensa y tiene proximidad inmediata a las pruebas actuadas durante el juicio oral. Se presume que la inmediatez es garantía de un juicio justo, porque la presencia del juzgador asegura que su decisión jurisdiccional es consecuencia de la integridad de las actuaciones y argumentos a los que ha tenido acceso físico e inmediato.

La exigencia en la aplicación de este principio, sin embargo, no dejaba de constituir un acto forzado en el proceso de acusación constitucional. La doctrina que exige la aplicación del debido proceso en las actuaciones procesales de índole parlamentaria pretendía asegurar la vigencia de los derechos humanos de un alto funcionario en el acto de su comparecimiento ante una instancia cuyas decisiones, no obstante referirse a materia jurídica, se forman desde una perspectiva no estricta ni precisamente jurídica sino política.

En el proceso de acusación constitucional, en efecto, el antejudio político es la antesala de la instancia cuya decisión sí tiene naturaleza y efectos jurídicos. Y en el caso del juicio político, como su propia designación lo denota, la decisión del Congreso es sobre actos de relevancia política y constitucional, pero desde la perspectiva política del juez que en este caso son las diversas instancias entre las que se procesa la denuncia presentada. Lo singular, peculiar y exclusivo del proceso de acusación constitucional es que se realiza por el sujeto político por excelencia en el Estado que es el titular de la voluntad popular, cuya elección es definida, no en función del perfil o capacidades profesionales o técnicas de quienes se presentan como candidatos, sino de acuerdo a la estimativa representativa del pueblo. El pueblo elige a quien ha sido capaz de transmitirle y generarle esos mínimos de confianza que le permiten preferirlo como adecuadamente representativo de su visión, principios, valores o intereses políticos generales. El pueblo elige a quien mejor describe la estimativa o la estética popular. No a especialistas ni expertos en gestión estatal. Tampoco a quienes tengan mejores aptitudes para conducirse como si fueran magistrados en una instancia jurisdiccional. Por eso no puede esperarse otra cosa de los representantes sino que emitan juicios como lo que son. Su juicio es el juicio de un alter ego del pueblo, no el juicio de un pseudo juez.

Porque se trata de un proceso ineludiblemente político es justamente que en el antejudio la decisión estriba en establecer si hay o no hay mérito político para que la instancia estatal especializada en materia jurisdiccional enjuicie, conforme a la plenitud de garantías jurisdiccionales que la Constitución reconoce, a quien se imputa la comisión de un delito cometido en ejercicio de las altas funciones que detentó. Y porque, igualmente, es un proceso definitivamente político es que, en el con total propiedad y pertinencia denominado juicio político, la valoración de la conducta del alto funcionario se mide conforme al criterio integral y político de quienes no pueden desempeñarse como otro tipo de sujeto sino como un

sujeto cuyo razonamiento tiende a ser fundamentalmente político. El que algunos de esos sujetos sean abogados o desarrollen y elaboren sus argumentos a partir de valores jurídicos es un plus que se aporta al debate, pero no un criterio que deba excluir ni discriminar el juicio moral, técnico ni político de quienes ni son abogados ni prefieren regir su decisión según valores o principios jurídicos.

La temporal referencia al principio de inmediación en el proceso de acusación constitucional adoleció de algunas fallas conceptuales y de construcción, además de la insuficiente afirmación del valor político de las decisiones parlamentarias. La más importante puede ser que si fuera efectivamente exigible y debiera aplicarse, su vigencia no tendría que restringirse a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, sino que correspondería exigirse también ante la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso. Lo obvio de la impropiedad ante la Comisión Permanente y el Pleno redujo su aplicación a la instancia elemental y eminentemente instructiva del proceso.

La Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales es sólo un órgano auxiliar de la Comisión Permanente, para la que prepara sus informes y con la que colabora subsidiariamente. Los productos de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales no definen ni causan estado, porque tienen el exclusivo carácter de una propuesta desarrollada en una instancia inferior, dependiente y subsidiaria de la Comisión Permanente. Los Informes de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales no deciden absolutamente nada. Las decisiones las toman la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso.

Pero la impropia comprensión de la doctrina del debido proceso y su pretendida aplicación a los procesos parlamentarios además se extralimita porque obvia características centrales del tipo de acción estatal del parlamento. La primera es que las decisiones de la asamblea y de sus órganos son todas basadas en el principio mayoritario. No en un criterio material ni formal de justicia como el que se exige para condicionar la validez de las decisiones jurisdiccionales. El principio mayoritario supone que la voluntad del mayor número es el criterio básico de la decisión. Se presume que la voluntad de la mayoría es mejor que la voluntad de un número inferior de representantes. Bajo este supuesto, no obstante lo indigerible que pudiera resultar a quienes reconocen que el mayor número no es criterio de verdad ni de bien político, el criterio material de las mayorías es básico de toda decisión parlamentaria.

La segunda es que los argumentos y también las decisiones parlamentarias también se basan en el principio de acción partidaria. En la organización parlamentaria la acción partidaria se concreta específicamente en la formación de voluntad corporativa o institucional que es intermediada a través de los grupos parlamentarios. Si los

sujetos desde los que se decide y se adoptan mayorías son los grupos parlamentarios, conforme a los criterios que ellos privilegian y destacan en su argumentación de los casos pendientes de acción por el Congreso en sus diversas instancias orgánicas, el principio de intermediación carece, en realidad, de la capacidad interdictora o limitativa que sí tiene sentido en la instancia jurisdiccional. En el Poder Judicial, en efecto, los jueces actúan con criterio de consciencia. En el Congreso no existen los niveles de independencia individual que son propios de cada magistrado. Los congresistas pueden actuar, y de hecho lo hacen, con criterio individual, pero su criterio individual tiene el referente obligado de la intermediación de los grupos a los que pertenecen, los que operan como agentes eficaces de la voluntad corporativa en cualquiera de los órganos parlamentarios.

De ahí que la regla, que rigió de modo efectivo el proceso seguido ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, no pasaba de resultar un simulacro de la vigencia del principio de intermediación, porque donde debería habérselo exigido en razón a las mejores capacidades preclusorias o conclusivas propias de su función y competencias, en todo caso, habría sido en las instancias decisorias que son, en primera instancia, la Comisión Permanente, y en segunda instancia el Pleno del Congreso. Pero a pesar de la lógica jurisdiccional que pretende proyectarse en este proceso parlamento, tampoco en ninguna de estas etapas del proceso de decisión sería exigible el principio de intermediación. No corresponde en la Comisión Permanente ni el Pleno en los casos de antejuicio porque ninguno de los dos opera como órgano sancionador. Y no corresponde tampoco en los casos de juicio político porque la voluntad que se aplica e impone respecto de los hechos o conducta materia de evaluación es eminente y fundamentalmente política, sin que quepa tasa de orden jurídico, de modo similar a lo que acontece con la voluntad del parlamento en relación con la censura o el rehusamiento de confianza.

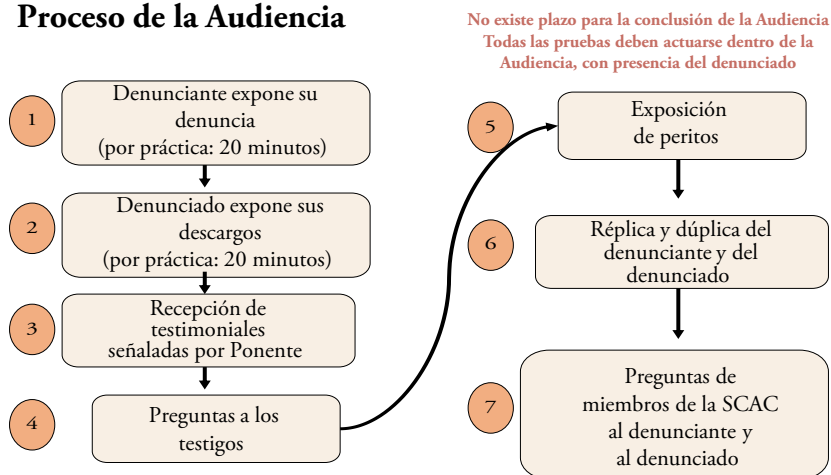
Cuando el proceso de acusación constitucional se sigue ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales sí hay una dinámica probatoria, pero la actividad es sólo investigatoria y propositiva. Por eso no corresponde exigir la aplicación del principio de intermediación en esa etapa. Y ante la Comisión Permanente y el Pleno la exigibilidad del principio tampoco procede porque en estas instancias no existe posibilidad de ofrecer ni actuar pruebas, y porque quienes votan forman su opinión y voluntad mediante la intermediación de los grupos parlamentarios, no de una manera propiamente personal ni individual.

Resultaría absurdo, en efecto, obviar el rol de los grupos parlamentarios en la valoración de los casos, el carácter básica y elementalmente político del tipo cualitativamente posible de decisión colectiva al que se llega, o el inevitable criterio mayoritario de las preferencias institucionales. Durante las sesiones y debates parlamentarios uno de los aspectos más característicos es su naturaleza fluida,

líquida o dinámica. Raramente son siempre las mismas personas individuales las que están inmediatamente presentes en todos los tópicos sobre los que se consulta el voto de los representantes. Ni la Comisión Permanente, ni el Pleno, ni ningún otro órgano parlamentario, son cuerpos estáticos, porque su composición prevé, además, la presencia de los suplentes o accesorios cuya actuación permite la identidad grupal de las posiciones conforme a las cuales cualquier órgano parlamentario decide.

Durante la Audiencia el proceso prevé una secuencia de pasos cuya finalidad es crear las condiciones de equidad necesarias para alcanzar certeza respecto de las imputaciones presentadas en contra del denunciado. En el gráfico que se inserta a continuación puede advertirse la dinámica que observa la Sub Comisión en el acto de confrontación con los hechos y pruebas relacionados con el caso denunciado.

Proceso de la Audiencia



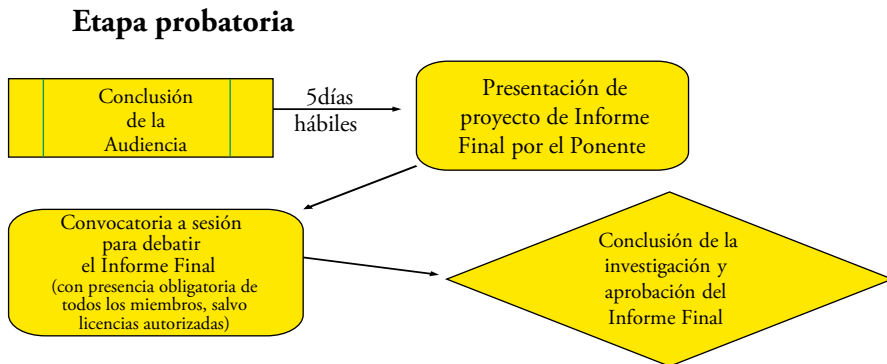
La Audiencia puede desarrollarse en más de una fecha, cuando el proceso de ofrecimiento y actuación de pruebas lo exige, o cuando debido a las complejidades del caso o a la aclaración de hechos y pruebas el tiempo reservado para la Audiencia es insuficiente. El máximo de duración lo determina el tiempo máximo que el Reglamento establece para elevar el Informe Final a la Comisión Permanente, de manera que la prórroga de una Audiencia no puede reducir tanto el espacio necesario para la elaboración del proyecto de Informe a cargo del Ponente, ni la necesaria discusión de aquél.

La precaución más importante en las Audiencias es que el denunciado, a quien al igual que al denunciante se les concede por práctica parlamentaria un aproximado de 20 minutos para exponer su versión y posición sobre la materia de la denuncia, sepa cuáles son los cargos materia de la denuncia que debe descargar. En la Audiencia

el denunciado debe contar con la oportunidad de presenciar la actuación de las pruebas ofrecidas, así como de aclarar las dudas y responder a las imputaciones que se presenten durante su desarrollo. Parte de las facultades que lo asisten comprende la posibilidad de interrogar a los testigos y a los peritos de forma que con las respuestas obtenidas sea posible contar con la información conforme a la cual le sea posible desvirtuar los cargos y afirmar su inocencia.

Los miembros de la Sub Comisión cuentan con un espacio de tiempo al final del proceso de actuación de pruebas, y de exposición de los testigos y peritos, con el propósito de integrar los hechos y evidencia presentados o actuados. El Ponente es uno de los actores principales del proceso indagatorio porque es en quien recae en primer lugar la responsabilidad de proponer el análisis del caso luego de concluida la Audiencia. La propuesta de Informe Final es discutida en sesión de la Sub Comisión luego de concluida la Audiencia, y la votación mayoritaria es la que luego debe sustentarse por el Ponente ante la Comisión Permanente.

En el gráfico siguiente se muestran los pasos que median entre la conclusión de la Audiencia y la aprobación del Informe Final, con lo cual termina la etapa probatoria y la investigación propiamente dicha.



Luego de la conclusión de la Audiencia el Ponente dispone de 5 días hábiles para elaborar, redactar y presentar el proyecto de Informe Final que será debatido en la Sub Comisión. Las destrezas singulares del Ponente son decisivas en la calidad del Informe Final, porque de su capacidad e imparcialidad para valorar el caso depende la justa orientación de los actos políticos del Congreso. El proyecto de Informe Final que presenta es una pieza decisiva en la que se sintetiza y concentran los aspectos centrales del problema discutido y analizado en la Sub Comisión, los mismos que en lo sucesivo marcan el sentido del ulterior debate en la Comisión Permanente y en el Pleno.

El Informe Final contiene por ello el sustento técnico según el cual se formará el juicio de los miembros de la Sub Comisión. Aún cuando existe cierta y necesaria

laxitud discrecional en la calificación de responsabilidades basadas en la presunta comisión de infracciones constitucionales, y es por ello que justamente esta variante recibe la correcta designación de *juicio político*, las exigencias en el caso de antejuicio político son más elevadas. La valla es en efecto más alta porque el Congreso debe pronunciarse respecto al supuesto carácter delictivo de hechos o conductas de un alto funcionario contra el ordenamiento penal vigente en la república. No es suficiente la sola voluntad política para construir conductas delictivas si esa voluntad no se ciñe, ajusta ni hace cargo de las exigencias establecidas en el tipo consignado en el Código Penal. La legislación penal no sólo se dicta para proteger a la sociedad contra conductas consideradas antisociales, sino que existe, a la vez, para que sea quien quiera que fuera al que se lo denuncie o acuse cuente en esas normas una garantía que le permita dejar a buen recaudo su inocencia, o la minimización del daño que con carácter punitivo esa misma legislación penal establece.

De ahí que la tendencia generalmente practicada entre los Ponentes en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales evidencie especial cuidado al definir y argumentar si los hechos o conductas por los que se denuncia a un alto funcionario son solamente indicios, o si éstos tienen relevancia, importancia, valor o características suficientemente probatorios. Considerando el papel crucial que tiene la acusación constitucional como instrumento de lucha contra actos de corrupción pública es decisivo que en los Informes Finales exista el rigor técnico indispensable para que luego los procesos no se caigan en sede judicial. De la capacidad y eficacia que tengan los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, y en especial de las habilidades y destrezas argumentativas y penales de los Ponentes, puede depender el éxito de la institución parlamentaria en la misión política que la república le confía para alcanzar la salud moral que la historia y el destino nacional le imponen a sus representantes.

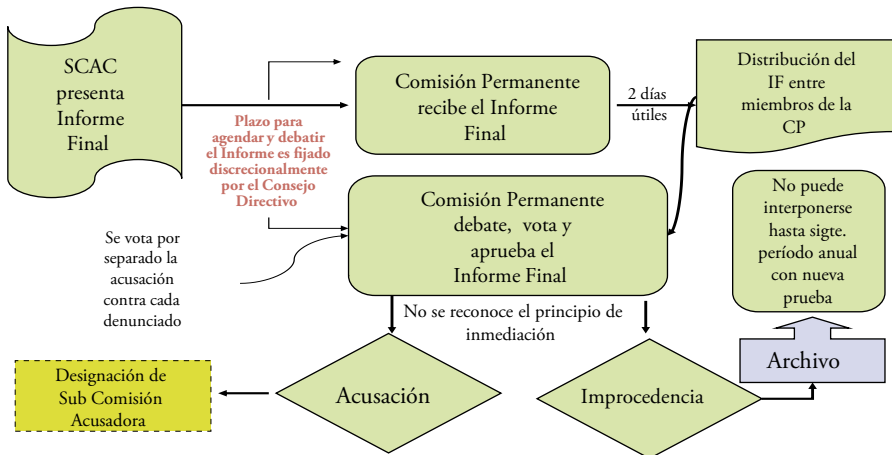
En cuanto dicho Informe Final es recibido, el Presidente convoca a sesión a la que se insta que concurran todos los miembros de la Comisión, en particular, con el objeto de practicar en cuanto sea razonablemente posible aplicar el principio de inmediación, aquellos que concurrieron a la Audiencia. Durante la sesión convocada con este motivo se debate el Informe Final y luego de someterlo a votación se aprueba junto con las conclusiones que debe elevarse a la Comisión Permanente.

Se refiere y sostiene en este mismo texto que el principio de inmediación no es exigible como aspecto inherente al debido proceso parlamentario por el carácter impracticable en esta instancia, y porque son los grupos parlamentarios quienes intermedian en gran parte, finalmente, la titularidad de las posiciones asumidas durante el proceso, pero el cuidado con que se procura proteger el proceso al requerir el máximo de asistencia posible tiene la especial finalidad de ganar en espacios de consenso entre los grupos parlamentarios precisamente ante el órgano cuya misión es preparar con datos y sustento las futuras decisiones de la Comisión Permanente y del Pleno.

Durante la sesión en que se debate el Informe Final propuesto por el Ponente es necesario que la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales se premuna de la máxima imparcialidad posible en el acto de valoración de los hechos, indicios, evidencia y argumentos puestos a su disposición. Por ello es necesario que mantenga equidad respecto de eventuales u ocasionales intentos de exigencia de los denunciados de participar en la sesión en que se delibera sobre el Informe Final. Este supuesto se ha presentado en alguna oportunidad cuando algún congresista denunciado ha pretendido intervenir durante la sesión convocada para debatir el Informe Final, valiéndose para ello de la invocación del artículo reglamentario que reconoce a cualquier congresista la facultad de participar en las sesiones de cualquiera de las Comisiones del Congreso, a pesar de no pertenecer a ellas. El incidente reciente más próximo ocurrió con ocasión de la denuncia presentada contra la congresista Tula Benites, el año 2007, cuando se estableció que el acto de deliberación debía permitir el ejercicio de la capacidad de los miembros de la Sub Comisión con independencia y sin la presión que la presencia o el pretendido ejercicio del uso de la palabra le representara.

Con la aprobación del Informe Final el caso está preparado para el inicio de la siguiente etapa procesal. La Constitución de 1993 encomienda a la Comisión Permanente la responsabilidad de acusar ante el Congreso a los sujetos pasivos de acusación constitucional. El papel de la Comisión Permanente, como primera instancia, equivale al que durante el régimen bicameral cumplió la Cámara de Diputados. En el gráfico que sigue se presentan esquemáticamente los pasos principales que median entre la recepción del Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales y la designación de la Sub Comisión Acusadora, que sustenta las conclusiones ante el Pleno.

Etapa decisoria: procedimiento ante la Comisión Permanente



El paso inmediato que sigue a la aprobación y presentación del Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales es dar a conocer su presentación en sesión de la Comisión Permanente. Quizá ésta sea el momento de más larga duración en el proceso de acusación constitucional, porque es en este estado que más tiempo se demoran los casos en avanzar procesalmente. Si la presentación de los Informes Finales no se pone en conocimiento de la Comisión Permanente no hay modo que avance el trámite de las denuncias. En el pasado el *cuello de botella* se producía al inicio del proceso, porque las solicitudes de acusación constitucional contra altos funcionarios podían no darse a conocer al Pleno de la Cámara de Diputados durante la integridad de un período constitucional. Actualmente el entrapamiento se puede generar en la Comisión Permanente, y en un número menor pero no menos importante de casos ante el Pleno luego que la Comisión Permanente adopta su acuerdo sobre el proceso.

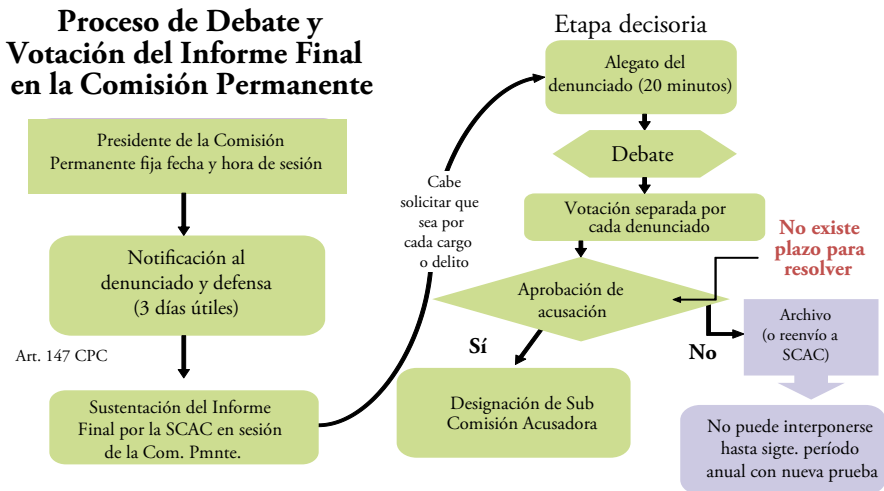
Si el Informe Final es puesto en conocimiento de la Comisión Permanente, el siguiente paso a la dación de cuenta en sesión es la disposición del Presidente del Congreso para que se realice su distribución a los miembros de la Comisión Permanente, dentro del plazo de dos días útiles siguientes. La oportunidad para el debate del Informe Final, con presencia de denunciante y denunciado, tampoco cuenta con plazo establecido en el Reglamento. De ahí que la ocasión se defina discrecionalmente a criterio de la Mesa Directiva. El Reglamento del Congreso no contempla el cumplimiento del principio de inmediación durante el desarrollo de la sesión en la que se conoce y discute el Informe Final aprobado por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales.

El principio de inmediación supone que quienes deben resolver un caso de naturaleza jurisdiccional que tiene como consecuencia la adjudicación de responsabilidades y afectación de los derechos de sujetos objeto de una imputación por inconducta, deben tener contacto directo e inmediato durante el proceso de exposición de las faltas presuntas, así como escuchar presencialmente los argumentos de defensa del imputado. Este principio se ha tratado de aplicar durante la etapa probatoria en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, pero no en el acto de enjuiciamiento propiamente dicho que tiene lugar tanto en la Comisión Permanente como en el Pleno.

Una cuestión general que en sede parlamentaria caracteriza al acto de adjudicación de responsabilidades presuntas, o sanciones (en el caso del juicio político), es que, cuando una misma denuncia comprende a varios altos funcionarios, las imputaciones se voten de modo individual por cada uno, y también cabe que se solicite que respecto de cada uno pueda votarse por separado cada uno de los presuntos delitos o infracciones por las que la Sub Comisión encuentra responsabilidad. La separación de personas y cargos permite afinar el sentido o gravedad de las responsabilidades imputadas en cada uno de los funcionarios. Prescindir de esta opción configuraría el

desconocimiento de la individualidad de las responsabilidades, así como la distinción entre los tipos de falta cometida por cada uno de los denunciados. Reconocer la posibilidad de separar personas y cargos es una manera de obviar la masificación e indistinción entre la reprobabilidad de los hechos objeto de la denuncia, y el carácter singular de cada quien en la comisión de actos punibles o, por lo menos, objeto de repudio o reprensión constitucional.

En el gráfico que se consigna a continuación se desarrolla el acto procesal del enjuiciamiento en la Comisión Permanente, el mismo que prevé el plazo de notificación a las partes, el plazo reglamentario para el ejercicio de la argumentación que ellas sostienen, y la designación de la Sub Comisión Acusadora que tendrá la responsabilidad de presentar ante el Pleno el caso.



La decisión de la Comisión Permanente de abocarse al caso trae como consecuencia inmediata la notificación al denunciado para que cuente con los necesarios medios y espacios para su defensa. El denunciado cuenta por lo menos con tres días útiles anteriores a la fecha en que debe examinarse el Informe Final para conocer el resultado del Informe Final y para preparar los argumentos de su defensa.

El día y la hora en la fecha fijada para el abocamiento de la Comisión Permanente el debate se inicia con la sustentación del Informe Final por el Presidente de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales y por el Ponente del caso objeto de la discusión. Luego del uso del tiempo reglamentario para exponer los hechos, las pruebas meritadas y las conclusiones a las que llegó la Sub Comisión se cede la palabra al o a los denunciados y a sus abogados, en caso los presenten y requieran. El plazo reglamentario disponible para cada denunciado es de 20 minutos para presentar su alegato.

Concluida la sustentación de la Sub Comisión y el alegato del o de los denunciados el Presidente de la Comisión Permanente abre el debate entre los congresistas asistentes durante el tiempo total acordado y según las proporciones correspondientes a los miembros de cada grupo parlamentario. Una vez agotado el debate el tema queda al voto. La votación puede producirse tan pronto como se da por agotado el debate o en fecha posterior, puesto que no hay previsión normativa respecto de la oportunidad en que dicha votación deba llevarse a cabo. Para efectos de la votación cabe que se ponga al voto la integridad de las conclusiones del Informe Final, o que se separe la votación según denunciados y según cargos, de forma que así la Comisión Permanente cuente con la debida flexibilidad para distinguir a quiénes se responsabiliza, y por qué tipo de falta a cada uno.

Si la votación concluye desestimando las conclusiones del Informe Final la denuncia se archiva y no puede presentarse otra sino con nueva prueba y en el siguiente período anual de sesiones. Es posible que el caso retorne a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales para que ahonde algún aspecto no examinado o considerado insuficientemente evaluado. En este último supuesto luego de satisfechas las omisiones advertidas el proceso se vuelve a realizar en similares términos.

Si la Comisión Permanente aprueba el Informe Final el caso queda expedito para la designación de la Sub Comisión Acusadora. Esta instancia es usualmente integrada por el Ponente de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, que ha tenido mayor cercanía al caso y quien conoce sus pormenores e implicancias. De lo contrario cabe designar al congresista que hubiera demostrado suficiente identificación con el caso y contara con la mejor versatilidad para exponer con fidelidad y convicción la posición de la Comisión Permanente ante el Pleno.

La decisión de la Comisión Permanente puede igualmente definir que los denunciados no sean acusados por no encontrarse indicios o pruebas convincentes para proseguir con el proceso. Uno de los casos recientes en que este tipo de resultado puede constatarse es la denuncia constitucional presentada contra el Vicepresidente de la República y también congresista por *Gana Perú*, Omar Chehade. Luego de concluido el procedimiento ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, en el que se convino que de los 4 delitos por los que se lo acusó técnicamente sólo correspondía procesarlo por la presunta comisión de uno de ellos, puestas al voto las conclusiones del Informe Final presentado no se alcanzó el número suficiente para que la Comisión Permanente decida acusar al Vicepresidente ante el Pleno.

La denuncia contra el Vicepresidente Omar Chehade configuró una situación cuya evaluación no llegó a analizarse en el plano estrictamente técnico ni jurídico, porque al valorar los argumentos y evidencia presentados, quienes en la Comisión Permanente definieron la propuesta de la Sub Comisión que suponía en último término la prosecución del proceso de investigación en sede judicial, no pudieron dejar de valorar aspectos ajenos a la sola valoración técnica. Por ejemplo, de un lado, algún sector de la opinión pública, desde una perspectiva basada fundamentalmente en la misericordia, reprochaba a quienes pedían su acusación que hicieran escarnio con un Vicepresidente que ya había sido sancionado con su suspensión por el Pleno como resultado de la propuesta que sobre el caso realizara la Comisión de Ética. En esta misma tendencia se encontraban quienes valoraban que el Vicepresidente había formulado renuncia a su cargo, en razón de lo cual continuar afectando su trayectoria equivalía a un acto de crueldad y a hacer leña del árbol caído.

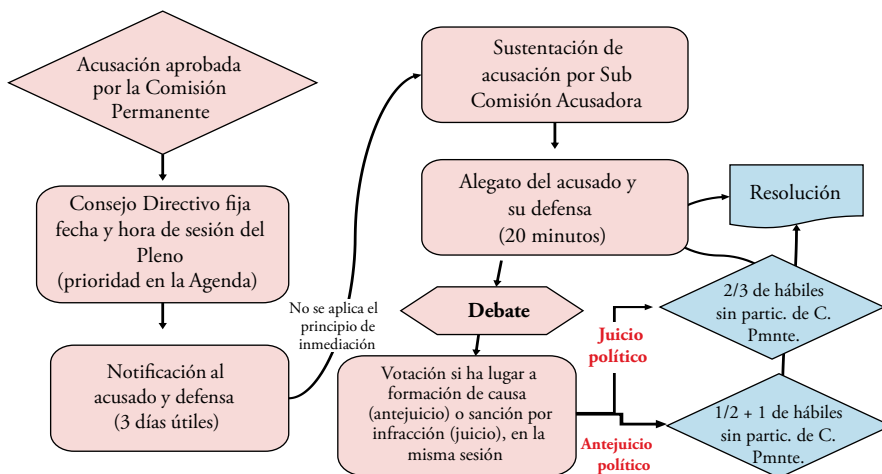
La valoración política y afectiva de su situación, y de los gestos exhibidos durante el proceso, le valieron al Vicepresidente renunciante la simpatía de congresistas miembros de la Comisión Permanente cuyo voto fue decisivo para archivar la denuncia y, con ello, cancelar el proceso de investigación que habría tenido lugar en sede judicial. La benevolencia de la representación nacional optó de este modo por la concesión de una gracia antes que la estricta valoración de la evidencia mostrada durante la investigación desarrollada por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, bajo la presidencia del congresista Víctor Andrés García Belaunde, cuya Ponente fue la congresista María Soledad Pérez Tello, del grupo *Alianza para el Gran Cambio*.

Una lección fácilmente deducible de este caso es que no obstante la disposición rigurosamente técnica de quienes estudian un caso relativo a la presunta comisión de un delito tipificado en la legislación penal, no puede ignorarse la naturaleza inevitablemente política de la valoración que hagan quienes operan el proceso en sede parlamentaria que es, en fin de cuentas, un tipo de operación basada en el criterio político de quienes tienen un mandato popular, el mismo que no tiene precisamente naturaleza jurídica sino afectiva, emocional y política. No obstante que los operadores cuentan con información técnica y el proceso se conduce conforme a los parámetros del debido proceso, nada puede convertir la mentalidad y preferencia que expresen los representantes en decisiones jurídicas si su mandato es final e inalienablemente un mandato que debe ejercitarse políticamente, y que no puede reprochárseles haberlo ejercitado desde una perspectiva no política si a ellos se les reconoce la potestad de tomar decisiones bajo la sola discreción y el sólo mandato de sus conciencias.

Pero así como es política la decisión de precluir un proceso cuando, puesto al voto en un caso, la mayoría opta por desestimar o rechazar las conclusiones acusatorias del Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, no es menos factible que al amparo del mismo parámetro político la votación de los miembros de la Comisión Permanente facilite que un alto funcionario denunciado sea acusado ante el Pleno para que luego se abra investigación en sede judicial. La óptica política de la valoración material y concreta de los congresistas sobre un caso de índole presuntamente delictivo, puede dirigir efectiva y decisivamente la suerte de quienes cuentan con la prerrogativa de la acusación constitucional, independientemente del rigor o de la laxitud jurídica con la que se hubiera planteado el examen del caso.

El papel de la Comisión Permanente, como puede apreciarse, es trascendental y no insignificante, porque el voto de sus miembros puede decidir el curso de una denuncia y, por lo tanto, bien la exculpación anticipada o la inculpación precipitada, dependiendo de que el denunciado cuente con una corriente de opinión inquisitorial o benevolente a su caso y conducta. En el gráfico siguiente se muestra las etapas del proceso que comprenden desde la decisión de la Comisión Permanente de acusar, hasta que el Pleno vota respecto del haber lugar a formación de causa judicial en un antejuicio político o, en caso de juicio político, de la suspensión, destitución o inhabilitación de quien se considere que hubiera cometido infracción constitucional.

Etapa decisoria : procedimiento ante el Pleno



Sólo la decisión de la Comisión Permanente de acusar se deriva al Pleno. Cuando la Comisión Permanente no encuentra mérito para acusar el caso queda archivado. La acusación del alto funcionario debe pasar para examen de lo que con propiedad cabe designar como la *segunda instancia*, que empieza con el trámite que realiza el Consejo Directivo fijando fecha y hora para el debate. Este primer paso, como ocurre con la Comisión Permanente, también suele dilatarse y generar un cuello de botella, uno de cuyos efectos es el transcurso del tiempo que juega a favor de la prescripción del caso.

En cuanto se conoce para cuándo queda agendado el debate, se programa la notificación al acusado y a su defensa, con una anticipación no menor de 3 días útiles, plazo que se aplica siguiendo la normatividad que rige en el ordenamiento común nacional. El debate se inicia con la sustentación a cargo de la Sub Comisión Acusadora designada por la Comisión Permanente, a la que sigue el alegato del acusado y su defensa durante el término de 20 minutos. Terminadas ambas exposiciones se observa la asignación proporcional del tiempo entre los miembros de los grupos parlamentarios.

En caso el acusado inasistiera a la sesión para la que se lo convocó con el objeto de que ejercite su defensa, dicha ausencia no impide la continuación del proceso si, a juicio de la Mesa Directiva, la misma tuviera carácter injustificado. Si existiera comunicación y expresión razonable de las razones por las que le resultara difícil o imposible asistir, ha ocurrido que cabe reprogramar la sesión. Entre los criterios que se observa para calificar la postergación o reprogramación de la sesión tiene relevancia los posibles errores o deficiencias ocurridos en la idoneidad u oportunidad de la notificación al denunciado. La Mesa Directiva suele mantener en general criterios estrictos en la calificación de la ausencia del denunciado o de su defensa, para evitar manipulaciones procesales que impidan el desarrollo de la finalidad inherente al antejuicio o juicio político.

Como ha sido ya comentado, en la Comisión Permanente no se observa el principio de intermediación, que exigiría que todos quienes deban resolver sean los mismos quienes escuchan y conocen los términos de la denuncia y de la defensa, para decidir con pleno acceso a la visión de cada una de las partes. El principio de intermediación en una asamblea representativa no es exigible por la propia naturaleza de la dinámica fluida de las sesiones, y porque es a fin de cuentas relativamente intrascendente su exigibilidad habida cuenta que el sujeto que decide no es sólo cada congresista individualmente, sino los grupos parlamentarios a los que los congresistas pertenecen, porque las decisiones respecto de las responsabilidades se consensuan y discuten al interior de las agrupaciones. La inmediatez queda cubierta en las asambleas por la persuasión que ganan los grupos parlamentarios cuyos miembros toman de común acuerdo una decisión. Los individuos no dejan

de ser sujetos titulares de la acción parlamentaria, pero las posiciones que ellos toman están irremediable y necesariamente comprometidas con las valoraciones de los grupos de los que son miembros. Los grupos parlamentarios, por eso, y a pesar de las debilidades críticas de los partidos políticos en que se basan o sustentan orgánicamente, no dejan de tener una naturaleza muy afín a la que tiene el titular de las funciones parlamentarias.

Concluido el debate entre los grupos parlamentarios debe ponerse al voto las conclusiones. Como ocurre en el proceso de votación ante la Comisión Permanente, es posible distinguir entre tipos de imputación o cargo, y la individualidad de los denunciados (cuando hay varios). En relación con la cantidad de votos necesarios, existe una divisoria de aguas entre el antejuicio y el juicio político. En el caso del antejuicio, para declarar el haber lugar a formación de causa de forma que el Poder Judicial tome conocimiento y asuma competencia luego de levantada la de los congresistas. En el caso del juicio político, donde la sanción por la falta constitucional se resuelve en el Congreso con la suspensión, destitución o inhabilitación del acusado, la mayoría exigida es más alta, y equivale a dos tercios de los congresistas.

Hasta aquí pareciera que no existiera problema con la exigencia de mayorías. Sin embargo, es donde comienza una cuestión de singular delicadeza. Ocurre que como es un proceso que se sigue en doble instancia, quienes se avocan a la acusación no pueden ser todos los miembros del Congreso, porque el Pleno que asume competencia y toma conocimiento de la denuncia, excluye de entre los hábiles para la votación a quienes hubieran estado comprometidos con el caso en la instancia precedente.

¿Por qué quienes integran el Pleno que son todos los representantes podrían encontrarse bajo algún impedimento de participar en el debate y votación de una acusación constitucional? No ha sido extraño, en efecto, que algún congresista argumente que su mandato no puede quedar disminuido para decidir frente a una situación en la que cabe decidir la suerte de un alto funcionario, sea para sancionarlo en caso de juicio político, o para habilitar al Poder Judicial en el proceso penal que tramite luego de aprobarse el ha lugar a la formación de causa.

En primer lugar es necesario recordar que el proceso de acusación constitucional fue originalmente pensado y diseñado para su funcionamiento en un régimen bicameral. Cuando una asamblea cuenta con dos Cámaras es parte de su naturaleza que quienes integran una no sean miembros de la otra. El único caso en el que en el Perú los Diputados tenían titularidad para intervenir en el Senado ocurría cuando en un proceso de acusación constitucional la Comisión

Acusadora de Diputados presentaba el caso para conocimiento, discusión y voto de los Senadores. Era impensable que un Diputado formara parte del Senado, porque su origen y su corporación era distinta, no había postulado, no había sido elegido ni tenía mandato para representar en otra Cámara que no fuera la Cámara de Diputados. Así ocurrió originalmente con el *impeachment* británico y americano, en cuyos procesos los miembros de una Cámara no intervenían en la autonomía procesal de la otra, y así ocurre en las asambleas que reconocen el *impeachment* en sus procesos constitucionales o parlamentarios.

Pero más allá de la analogía con el proceso bicameral, existe otra consideración, en sentido estricto de índole extra parlamentaria, y es por ello que resulta de más difícil comprensión por quienes, en un régimen unicameral, se saben portadores del mandato popular. Tal consideración es la exigencia que un proceso de naturaleza sólo poco menos que jurisdiccional debe ofrecer a quienes tienen la condición de imputados o denunciados. Usualmente a los congresistas les causa rechazo, si no además les suena a una insinuación ofensiva, que se dude de su capacidad para actuar honesta y justamente, y se rehúsan a dejar de usar el mandato recibido para cumplir con sus conciencias y exigir responsabilidad a quien la tenga.

No obstante la corrección del sentimiento político de los representantes que se niegan a que se les recorte sin fundamento constitucional el mandato político recibido, han sido desarrollos del propio Reglamento del Congreso y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los que han introducido elementos procesales importados del ámbito propiamente jurisdiccional en la lógica de los procesos políticos del parlamento peruano. En el desarrollo del espíritu constitucional en el Perú se ha impuesto, de modo no precisamente pacífico, la noción del debido proceso y de la tutela jurisdiccional efectiva, al costo de algún nivel potencial de desparlamentarización de la actividad parlamentaria. La acusación constitucional que fue históricamente un proceso basado sustancialmente en el criterio y en el juicio político de los representantes ha mutado su identidad original para transformarse en un proceso fuertemente condicionado por una lógica y técnica derivada de los procesos judiciales. Si bien el debido proceso es una garantía elemental para la administración de justicia, trasladar a la acusación constitucional los alcances técnicos de la tutela jurisdiccional no puede realizarse sin una adaptación importante y sustantiva a la naturaleza eminentemente política y representativa del cuerpo de mandatarios de la república.

Las exigencias concretas de la tutela jurisdiccional suponen un perfil de competencias inherentes a las tareas propias del Poder Judicial. El traslado masivo o indiscriminado del desempeño conforme a tareas que no son inherentes al mandato representativo podría suponer o una barrera tácita para el ejercicio de la

función representativa, o la imposición velada de un aparato de funcionamiento cuyos resultados no pueden alcanzarse con propiedad a menos que se tercerice la representación entre operadores capacitados en procesos de índole o naturaleza esencialmente jurisdiccional que no son propios de cualquier ciudadano que postule como candidato al Congreso de la república.

Más allá de lo deseable de la optimización de los procesos de responsabilización de los funcionarios públicos, no puede perderse de vista que el Congreso no es una institución integrada por peritos con destrezas procesales, penales ni constitucionales. Reparar en esta realidad trae como consecuencia que la sola exigencia normativa de requisitos procesales no será el remedio para compensar los déficits con los que los representantes acceden a un escaño. La reforma de los procesos parlamentarios en adecuación a la jurisprudencia constitucional o supranacional no es el medio adecuado, ni eficaz, para que los operadores de dichas normas cumplan con las tasas exógenamente fijadas e impuestas al Congreso bajo el criterio del debido proceso o de la tutela jurisdiccional efectiva.

Los congresistas entienden correctamente la suya como una función y una tarea esencialmente política. Cuando evalúan el desempeño, la conducta o los hechos que realizan los altos funcionarios premunidos de la prerrogativa de la acusación constitucional, carecen del perfil y de las competencias para actuar con idoneidad jurisdiccional, porque nunca postularon conforme a un diseño constitucional que condicione sus candidaturas a la habilidad y destreza adquiridas ni demostradas en competencias jurisdiccionales. Si bien cabe que las capacidades se obtengan, se incrementen, se desarrollen, o se perfeccionen, la brecha entre la capacidad con la que se llega, y las capacidades o actitudes que se mejoran o desarrollan no deja de ser una cuestión incierta o accidental, porque depende de la sola voluntad y disposición de cada representante, sin que el ejercicio de la representación pueda condicionarse a la obtención efectiva de competencias propias del puesto.

Es en este marco que se debe analizar y evaluar los modos en los que los congresistas cumplen funciones y realizan tareas de carácter jurisdiccional, estructuralmente más exigentes que las que el sistema constitucional establece para definir quiénes pueden postular y quienes pueden ser elegidos como representantes de la república. Sin embargo de este importante tropiezo es que el legislador ha aceptado enfrentarlo y se ha impuesto el reto de honrar las exigencias fijadas externamente desde sede eminentemente jurisdiccional. En consecuencia de ello es que debe limitar la participación de los congresistas en los que abstractamente pudiera presumirse impedimento para desempeñar con imparcialidad la tarea de evaluar las responsabilidades de los altos funcionarios, a la vez que a desconocer que, en una corporación operada desde los grupos parlamentarios, las posibilidades efectivas de imparcialidad no son precisamente amplias ni ubicuas.

Más allá del discurso y del análisis en el plano de la realidad la situación concreta es una en la que han quedado excluidos de participar en la decisión del Pleno, en principio, los miembros de la Comisión Permanente. Como ésta está integrada por titulares y suplentes o accesorios, y el Reglamento no distingue unos de otros de la excepción, son tanto titulares como suplentes los que en principio son afectados del impedimento y no les corresponde intervenir en el destino de la acusación. No puede obviarse en este escenario que la Mesa Directiva del Pleno es a la vez la misma Mesa Directiva que integra la Comisión Permanente, por lo cual la regla general que procura la imparcialidad en el proceso no surte el óptimo de los efectos porque, aún cuando no votara ninguno de ellos sobre la decisión final, es la totalidad del proceso la que será conducida por quienes si tuvieron opinión formada, participaron directa y efectivamente en el debate y, por último, efectivamente, además, resolvieron con sus votos si se acusaba o no al denunciado ante el Pleno.

Las medidas conforme a las cuales se pretende dorar con imparcialidad el proceso de acusación constitucional no miran la integridad cromática del espectro político cuando se obvia la gravitación operativa de los grupos parlamentarios como agentes de la voluntad institucional, y cuando se obvia la dificultad estructural de la conducción del proceso por quien tomó partido en la instancia anterior ¿Es que no importa quién dirige un proceso pero sí quienes suman votos en su calidad de integrantes de los mismos grupos parlamentarios que decidieron acusar ante el Pleno?

Adicionalmente no es menos ostensible que otros actores hubieran tenido participación previa en los procesos parlamentarios respecto de una misma denuncia. Es el caso de los miembros de la Comisión de Ética, o de alguna Comisión Investigadora, sobre cuyas conclusiones el Pleno acuerda el inicio del proceso de acusación constitucional. Si es así que esas Comisiones generan el inicio de un proceso de acusación, y que el propio Pleno conoce los hechos investigados en razón a los cuales se presume que debe denunciarse al alto funcionario ¿Es posible insistir en una teoría sobre la imparcialidad cuando la integridad del propio Pleno ha sido atravesado por temas en los cuales se han conocido presuntas faltas contra el ordenamiento penal o contra la Constitución, debido a lo cual el voto de los congresistas acuerda que, no otro ni distinto órgano estatal, sino el mismo Congreso peruano a través de los mismos órganos que lo integran, examine y profundice el análisis de dichas faltas para que luego, el mismo Pleno y los mismos congresistas, decidan la suerte de los presuntos responsables?

Este tipo de situaciones son las que colisionan con la supuesta, abstracta e idealizada doctrina de la imparcialidad, que es funcionalmente viable en la organización del Poder Judicial, pero no en el Congreso de la República donde su vigencia pasará y padecerá, en la práctica, efectivamente, por el vaciamiento semántico del concepto.

Más allá del carácter aporético que resulta de las dificultades que genera el principio de imparcialidad en un régimen unicameral como el peruano, la exigencia inconcusa de la implícita imparcialidad que se deduce del Reglamento prevé que los miembros de la Comisión Permanente no votan.

Aún cuando la imparcialidad se regula con carácter conservador, no puede dejar de considerarse el supuesto de parcialización en que incurriría el acceso a la participación y votación de los congresistas que se hubieran ubicado en el rol de denunciantes, sea porque efectivamente lo fueron a título individual, por haber conformado la Comisión de Ética, o integrado, eventualmente, la Comisión Investigadora sobre cuyas conclusiones se inicia el antejuicio o juicio político.

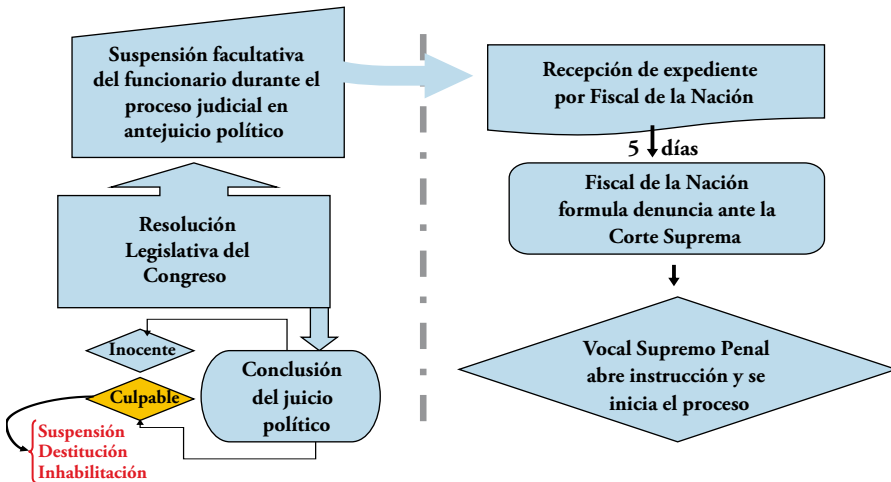
La tendencia ha sido doble, porque en algunos casos desde la presidencia se ha excluido en las votaciones no sólo a los congresistas que fueran miembros de la Comisión Permanente, titulares tanto como suplentes, así como a los denunciantes. En otros casos la presidencia ha seguido un concepto estrictamente apegado al texto del Reglamento que, siguiendo lo dispuesto en sentencia del Tribunal Constitucional, excluye solamente a los congresistas miembros de la Comisión Permanente, y no a los denunciantes. La racionalidad de la exclusión de los miembros de la Comisión Permanente se ampara en el criterio de la separabilidad y autonomía relativa de las instancias, y por ello adoptar el criterio estricto de la literalidad riñe con el sentido en razón del cual se evita la doble intervención de quienes conocieron y decidieron previamente el acuerdo que equivalió a la acusación del alto funcionario ante el Pleno. Lo que no es correcto para quienes deciden acusar, tampoco parece correcto para quienes solicitaron que se acusara en su calidad de denunciantes. Poco cuenta que los congresistas no tengan la condición de agraviados con la falta denunciada, porque lo relevante es el ejercicio de la potestad de control de moralidad pública que los lleva a preparar y a sustentar lo que debe ser una acción ilícita o inconstitucional en su conducta funcional.

Como ocurrió en relación con la Comisión Permanente, tampoco es exigible en el Pleno el principio de intermediación. No obstante el criterio estrecho con el que se concibe la asistencia de los congresistas a las sesiones, a quienes se somete a una disciplina casi farisaica de descuentos según la cual se espera desincentivar las ausencias, no deja de ocurrir que los congresistas llegan, entran y salen al Pleno con líquida fluidez. Y el devenir de los acuerdos no se resiente siempre que se observen los mínimos conforme a los cuales una decisión está bien tomada. Por eso es que encorsetar las decisiones parlamentarias a las ficciones de la asistencia obligada es una forma de falsear la realidad política del parlamento. Menos aún asumir ilusamente que la afirmación del principio de intermediación es un remedio eficaz para que las decisiones del Congreso en un antejuicio o un juicio político sean menos injustas.

La individualidad del representante es una individualidad supeditada y heterónomamente afectada. Lo que de personal tiene la decisión y posición de un representante no niega ni descuida la gravitación que sus actos tienen en las agrupaciones a las que pertenecen y cuyos intereses comparten. La inmediatez se da o no se da, en último término, por la presencia o por la ausencia de los grupos parlamentarios que deciden la suerte de las causas. No porque las individualidades no cuenten ni signifiquen, sino porque lo que cuentan y significan resulta de lo que la opinión de cada representante se asimila o se confronta dentro y entre los grupos parlamentarios.

Definido el resultado de la acusación en el Pleno quedará claro si, en el caso del antejuicio político, se iniciará o no la causa en sede judicial, y en el caso del juicio político si el funcionario quedará absuelto o recibirá alguna de las sanciones constitucionalmente consideradas. En el gráfico siguiente puede apreciarse la continuación del proceso tan pronto como hay votación concluida en el proceso.

De la sede parlamentaria a la etapa judicial



La votación que realiza el Pleno en un proceso de acusación constitucional consta en una Resolución Legislativa del Congreso. Con ella se formaliza la conclusión de la acción iniciada para tramitar la responsabilidad del alto funcionario ante la autoridad encargada de valorar la indemnidad o no del fuero. En la Resolución Legislativa del Congreso se consigna ya sea la declaración de haber lugar a la formación de causa ante la instancia judicial, en caso de antejuicio por faltas de índole penal, o la sanción de suspensión, destitución o inhabilitación en caso de juicio político por infracción a la Constitución.

Si el caso procesado es por infracción de la Constitución el juicio político concluye con la votación en la cual se determina si el acusado es suspendido, destituido o inhabilitado, o la combinación de una de estas opciones con otras, según corresponda. Si se alcanzan los dos tercios de los votos hábiles, con exclusión, por lo menos, de los miembros de la Comisión Permanente (teniendo presente niveles de exigencia recomendables como lo son que no voten no sólo los miembros titulares y suplentes de la Comisión Permanente sino que no lo hagan tampoco, según el caso, los miembros de la Comisión de Ética, de la Comisión Investigadora, ni los denunciantes), el caso queda concluso y debe comunicarse la decisión y la Resolución Legislativa del Congreso respectivamente al sancionado y a las autoridades electorales y judiciales para su conocimiento, registro y demás fines funcionales apropiados.

Un aspecto complementario propio sólo del antejuicio es la votación respecto a si se vota o no la suspensión del ejercicio en caso de antejuicio. Esta opción es resultado de la reforma mediante la cual se pretendió infructuosamente proteger a la congresista Tula Benites, bajo el erróneo supuesto asumido por el congresista Javier Velásquez Quesquén de que modificándose la regla histórica de la obligatoriedad de la suspensión para cualquier caso en que se decidiera el haber lugar a la formación de causa, por otra mediante la cual dicha suspensión tuviese carácter facultativo, dicha congresista pudiera retener el vínculo funcional con el Congreso. Si bien quienes la apoyaron consiguieron reformar el Reglamento con esa perspectiva, la modificación no la benefició porque, a iniciativa del congresista Javier Bedoya de Vivanco, también se aprobó la cláusula expresa de que los extremos de la reforma no serían de aplicación a los casos de procesos en curso.

Sin embargo, a pesar del esquema personalísimo bajo el cual la reforma cobraba utilidad, el Congreso no ha corregido la norma de forma tal que se recupere el sentido histórico del antejuicio, de modo tal que siempre que se resuelva que ha lugar a la formación de causa sucede de modo automático la suspensión en el ejercicio de la función. Al cambiar la suspensión obligatoria y automática por su carácter facultativo se ha desnaturalizado gravemente el carácter de la suspensión, porque hasta antes de la reforma ésta tenía una finalidad eminentemente habilitatoria de la jurisdicción, pero al establecer la discrecionalidad para no suspender a quien sí se ha encontrado evidencia bastante para procesar penalmente se convierte la habilitación jurisdiccional en una suspensión con carácter sancionatorio.

El descuido legislativo no es intrascendente, según se explica en el documento de trabajo que la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica publica al autor en *Naturaleza y efectos del plazo en la acusación constitucional*, al revalorar si se suspende o no, se añade una carga prescindible en el acto de adjudicación de responsabilidad judicial presunta. Lo cual equivale a que en el acto de votar a favor de la suspensión, pudiéndose votar en contra, se priva

de beneficio funcional a quien aún no ha recibido sentencia y por lo tanto está también asistido de la presunción de su inocencia. El descuido normativo, por la misma razón, está afectado de inconstitucionalidad porque convierte el acto de suspensión funcional y habilitatoria en otro mediante el cual el Congreso puede evitarle un daño a un sujeto premunido de fuero.

En el concepto de larga data y vigencia histórica en el Perú la suspensión funcional iba consustancialmente asociada al haber lugar a formación de causa, porque lo automático del procedimiento guardaba consistencia plena con el procesamiento de quien sí resultó estar afectado de alguna mancha digna de examinarse jurisdiccionalmente. Privar a alguien de un beneficio o prerrogativa funcional como es el fuero, pudiendo no hacerlo, no deja de tener consecuencias en el espectro del derecho porque, cuando se tiene la potestad de no suspender, a diferencia de cuando no se la tiene porque la norma obligaba a que ello fuera mecánica y materialmente sucedáneo, genera una potestad sancionatoria a quien se le confiere una facultad de la que antes carecía para privar o no de fuero a uno de sus miembros.

Con la recepción de la Resolución Legislativa del Congreso que se decide que ha lugar a la formación de causa, y eventualmente la suspensión del denunciado en el ejercicio de la función si es el caso, la Fiscalía de la Nación, conforme a la prescripción constitucional, debe formular denuncia ante la Corte Suprema. Para proceder según la obligación que la Constitución le impone, el Código Procesal Penal señala el plazo de 5 días hábiles. Luego de la presentación de la denuncia, el vocal supremo de la sala a la que se asigna el caso abre instrucción contra el funcionario denunciado por el Fiscal de la Nación. Los términos de la denuncia fiscal, y los del auto apertorio de instrucción, conforme lo dispone el artículo 100 del Código Procesal Penal, no exceden ni reducen los términos en los que el Congreso acusa al funcionario cuyo proceso se inicia.

Una cuestión que ocasionalmente tiene relevancia en el ámbito parlamentario es que si el antejuicio se ha desarrollado contra quien hubiera ostentado la presidencia de la república, como ocurrió con el ex Presidente Alberto Fujimori luego de que se declarara la vacancia en un proceso distinto al de la acusación constitucional, el Congreso le suspende la pensión que por Ley 26519 le otorga el Estado con cargo al presupuesto de este poder del Estado.

Finalmente, si como resultado del proceso penal incoado ante la Corte Suprema ocurriera que ésta falla a favor de la inocencia del alto funcionario, éste queda facultado a recuperar cuanto derecho o beneficio le hubiera sido suspendido, recortado o desconocido. Si tal funcionario hubiera sido congresista, por lo tanto, puede requerir al Congreso, como lo ha hecho más de uno, que se le reintegre

lo que dejó de percibir por concepto de estipendios funcionales (quedan a salvo los aspectos relativos a asignaciones que se reconocen exclusivamente para el desempeño efectivo de actividades funcionales, las mismas que por natural expiración del tiempo será físicamente imposible que las realizara en tiempo ya pasado). A este efecto el Reglamento del Congreso prevé que el Congreso tiene la obligación de depositar mensualmente en cuenta provisional el monto que debiera corresponderle a un congresista acusado constitucionalmente, de forma que al producirse y ocurrir la sentencia final quepa o consolidar el monto en el presupuesto institucional, o entregársele al congresista cuya inocencia fuera declarada y reconocida en sede jurisdiccional.

122. El control de los actos normativos del Presidente de la República

¿Qué actos normativos del Presidente de la República son controlados por el Congreso? El control parlamentario del ejercicio que hace el Presidente de la República de la facultad de legislar y regular, tiene un fin renovador. Se revive el acto normativo dictado por el gobierno para confirmar o no su legitimidad y sancionar la certeza jurídica que el marco de control de la ley garantiza.

El control parlamentario de las potestades normativas del Presidente de la República, es la labor de raciocinio, interpretación o juicio que se ejecuta, en el seno del parlamento, sobre si los actos normativos decretados cumplieron o no con dictarse dentro de los paradigmas normativos preestablecidos. Se estudia las medidas dictadas, celebradas o aprobadas en función del cuadro de normas que encauzan la actividad normativa del Presidente de la República.

Debe evaluarse, en buena cuenta, si el gobierno aplicó regularmente y uniformemente los estándares, normas o ley de control, y las de habilitación de facultades, cuando corresponde. El parlamento puede concluir que por interpretación indebida, o por no aplicación, hubo o error o exceso en la interpretación o aplicación de la ley que encuadra el comportamiento normativo del Ejecutivo.

De otra parte, el control es un ejercicio de comparación formal entre los requisitos o condiciones en los cuales debe ejecutarse la actividad normativa, y los alcances de los actos normativos.

No es un juicio sobre si la materia está bien o mal legislada. Si se revisa la materia legislada, no se procede en atención o con la finalidad de convenir con la propiedad con que se regulan los hechos, la realidad. Si se la revisa es para dejar fe de que el encargo o la potestad se ejercitó con fidelidad. Si el resultado del examen o control es positivo persiste en su vigencia la norma o medida dictada. Y si no es

favorable al Gobierno se califica el error o exceso en la interpretación o aplicación del marco autoritativo o pre-reglado.

Los actos normativos que debe revisar el Congreso son los decretos de urgencia, los decretos legislativos, los decretos con los que se declaran los estados de excepción y los que aprueban convenios internacionales.

Por su naturaleza la actividad y procesos parlamentarios de enjuiciamiento sobre la regularidad del cumplimiento del órgano controlado es una actividad y proceso hermenéutico. En ese ejercicio, en consecuencia, el Congreso actúa como un órgano responsable de la interpretación constitucional, como lo es dentro de su propia esfera jurisdiccional el Tribunal Constitucional. Y desde el punto de vista procesal los actos que se integran en la actividad de control son igualmente modalidades de procesos constitucionales.

Por sus consecuencias, la actividad de control a cargo del Congreso puede concluir en la indemnidad del gobierno, o en la corrección de la normatividad expedida en exceso de los parámetros constitucionales. Cabe sin embargo distinguir entre indemnidad y corrección como dos conceptos diversos.

El juicio de corrección constitucional que expresa el Congreso, manifiesta o implícitamente, por declaración explícita o en silencio de ésta, consiste en su conformidad o, cuando menos, en su asentimiento o no contradicción de la normatividad expedida, coincide con la indemnidad en la esfera de las responsabilidades constitucionales. Pero, por otro lado, la incorrección en el ejercicio de la actividad normativa puede generar la exigencia de responsabilidad, o puede no hacerlo.

Si no se advierten signos o indicios de ilegalidad, ilicitud o de dolo en la voluntad normativa del gobierno el control se agota en el exclusivo ámbito de la corrección normativa, dejando para ello la norma irregular o derogada o corregida. Pero si en el proceso de control el acto de enjuiciamiento releva visos alguno de responsabilidad de índole penal o constitucional, el parlamento tiene capacidad y titularidad plena para procesar los actos revisados y controlados dentro del proceso de acusación constitucional. Y si encuentra que existe falta o exceso de índole política, nada obsta para que, además, pueda el Congreso exigirla bajo cualquiera de las opciones constitucionales a su disposición.

En el esquema de control normativo que observa el Congreso existe una ausencia estructural notable. La inacción parlamentaria no tiene prevista consecuencia alguna respecto de la calidad latente o potencial en la normatividad sobre la que da cuenta el Presidente de la República. Por lo tanto, una vez que el Presidente

de la República expide la norma sobre la que luego da cuenta al Congreso, dichas normas pasan por un proceso de revisión y control respecto de cuyo resultado no es siempre posible aclarar si los actos y normas decretados o aprobados quedan convalidados o no por el órgano que procesa el control de constitucionalidad o de delegación.

Si bien es cierto que la ausencia de corrección importa una suerte de tácita validación, no es menos cierto que la inconclusión deja abierta la duda y que el silencio no tiene más significado que él mismo. Dada la trascendencia que el estado de inconclusión representa y puede significar en la estabilidad política y normativa del país no es desatendible la opción de definir expresamente el significado del silencio más allá que lo que él represente con su ausencia. Por la valoración que tiene la estabilidad en los sistemas de interpretación del derecho una alternativa recurrida con eficiencia es la de establecer el significado que tiene el silencio mediante la presunción de validez o de invalidez del lapso de un período de tiempo sin acción expresa del órgano que controla una potestad bajo la esfera de su dominio.

Las presunciones pueden ser de dos tipos. O se presume que el acto controlado adquiere validez por imperio del transcurso del tiempo sin acción parlamentaria expresa, o se presume que la inacción, silencio u omisión parlamentaria equivale a la invalidez de las normas sometidas a control. La presunción de silencio parlamentario positivo favorece la posición del gobierno. La presunción de silencio parlamentario negativo se establece contra el gobierno y a favor del parlamento.

La dinámica de las presunciones a su turno se convierte en una herramienta de negociación entre gobierno y parlamento, porque una vez establecida surgen incentivos para propiciar o el silencio o la acción expresa del parlamento. El silencio parlamentario positivo le conviene al gobierno y también a las mayorías que lo respalden. Pero el silencio parlamentario negativo le conviene a los actores parlamentarios contrarios a la acción del gobierno, que lo usual es que integren la oposición.

De ello es posible deducir que el plazo fijado para resolver el silencio es también otra arma en las relaciones entre gobierno y parlamento, porque la potencia de la ventaja que se establece con el carácter positivo o negativo del silencio será tanto más fuerte cuanto más corto sea el plazo. Los plazos cortos posicionan mejor al órgano, mayorías o minorías en cuyo beneficio se fija la presunción. Los plazos más largos, además de dilatar la incertidumbre y la inestabilidad normativa, también abren un espacio más flexible de negociación para conseguir o el silencio o la pronta resolución de los silencios parlamentarios.

Esta técnica no ha sido priorizada en el uso de las relaciones del parlamento con el gobierno, por lo que parece deducible de ello que el estado de indefinición o irresolución de los casos no decididos expresamente por el Congreso puede a la vez favorecer la capacidad discrecional del Congreso para exigir consecuencias por los actos normados según su arbitrio y voluntad en cualquier momento ulterior al de la dación de cuenta, *sine die*.

123. El control sobre la legislación delegada

El Congreso puede encomendar a terceros que cumplan la función que le corresponde por naturaleza. Para hacerlo los habilita mediante una ley de delegación de facultades legislativas. Los terceros a los que puede delegar, conforme a la Constitución, son el Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente del Congreso. El control sobre los decretos legislativos se ejercita respecto del Poder Ejecutivo. La Comisión Permanente puede legislar mediante ley.

Como el Congreso permite por excepción que alguien cumpla en su lugar las funciones que le son naturales, debe dejar claras las condiciones en las cuales quiere que el encargo sea cumplido, y asegurarse que los términos de su encargo y delegación no hayan sido violados. El control del Congreso consiste en verificar la calidad del uso de la facultad legislativa para la cual habilitó.

Se trata de un control esencialmente formal sobre el cumplimiento de la habilitación otorgada a quien no es titular de la potestad normativa. Es un acto de calificación sobre la aplicación exitosa o defectuosa del poder conferido, dentro de los márgenes de la Constitución y de la ley habilitadora.

El Congreso debe examinar el cumplimiento de los encargos o condiciones impuestas por el mandante, en la ley que delega facultades, sobre la extensión de la materia y los términos del tiempo de la delegación. No se evalúa la materia delegada sino en cuánto queda o no enmarcada en el estricto campo de la delegación que se le confió. Y esta evaluación o calificación no es un examen de carácter jurisdiccional. Es un examen de regularidad sobre el correcto cumplimiento del encargo confiado.

Si el cumplimiento del encargo no ha sido correctamente llevado a cabo el Congreso puede o modificar o derogar la legislación. Y puede, simultánea o consecutivamente, si el exceso o defecto representara abuso malicioso de la potestad, demandar la responsabilidad política del gabinete que refrendó las normas dictadas.

¿Cómo se delega facultades legislativas? La delegación debe iniciarse con un proyecto de ley de habilitación. La delegación no se presume. Requiere que haya una ley expresa que la autorice ¿Y quién tiene iniciativa para solicitar la delegación? La Constitución no lo señala. Cuando se debatió la Ley 25397, de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República, hubo dos tendencias. Una sostenía que la iniciativa sólo podía provenir del ejecutivo, porque de lo contrario se reconocía al Congreso en una situación disminuida, en una posición de abdicación. La otra sostenía que precisamente el Congreso era al que se limitaba y disminuía al recortarle el derecho de delegar y que no debía excluirse de la iniciativa de hacerlo si y cuando ésta era su voluntad de hacerlo.

El inciso 1 del Artículo 76 resuelve la duda estableciendo una reserva exclusiva a favor del Presidente de la República. En consecuencia, el Congreso se autorrestringe materialmente creando como requisito para presentar una iniciativa de delegación de facultades que ésta sea presentada por el titular de ésta que es, exclusivamente, el Presidente de la República.

¿Sobre qué materias no puede delegarse facultades legislativas? La Constitución excluye de delegación las leyes orgánicas, la ley de presupuesto y la ley de la cuenta general de la república. Sobre toda otra materia no existe límite. Al delegar, por el contrario, el propio Congreso puede establecer un control previo, consistente en la participación del proceso legislativo a cargo del gobierno. Esta práctica se ha seguido en especial en el terreno económico, durante la vigencia del régimen bicameral, con las leyes en las cuales se señaló que las Comisiones de Economía de las Cámaras debían conocer el texto de los decretos legislativos antes de su promulgación.

¿Quién es responsable por el mal o indebido uso de la habilitación legislativa? La Constitución de 1993 exige el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros sobre todos los decretos legislativos, así como la aprobación de éstos por todo el Consejo. La responsabilidad política, en consecuencia, alcanzaría a todo el gabinete por tratarse de una decisión corporativa mayoritaria. La responsabilidad civil, no alcanzaría a los Ministros que salvaron su voto. Y la responsabilidad constitucional o penal sólo puede sortearse mediante la renuncia. Si el Ministro no renuncia su presencia equivale a la validación, coonestación y consentimiento con cualquier irregularidad emergente advertida.

¿Puede el parlamento aprobar legislación sobre la misma materia, durante el período de vigencia de la habilitación para el uso de potestades normativas mediante Decretos Legislativos? En todas las legislaciones en las que se da ese tipo de delegación de facultades no se admite regularmente. El Congreso no legisla sobre la materia de delegación durante el plazo que ha dado al ejecutivo para

que lo haga. Hacerlo de modo concurrente importaría la derogatoria tácita de la habilitación otorgada. No es posible pedir a otro que actúe por uno y a la vez proceder en nombre propio a realizar la misma acción sobre la que se delega facultad o mandato. Se trataría de una doble personería.

Una alternativa estricta como la que concibiera que la delegación inhibe al mandante de actuar, sin embargo, tiene como limitación que sujeta a quien cede facultad a un tercero a la pérdida de su capacidad dispositiva. El mandatario desarrolla una actividad supletoria, complementaria, vicaria o subsidiaria a favor del mandante, en la medida que el mandato se cede u otorga para facilitar la capacidad de acción del mandante. El mandato ciertamente tiene carácter bilateral y vinculante respecto de mandante y mandatario, y por ello el mandatario puede exigir a su mandante que haga efectiva la autorización que le confirió. El mandato no es una relación unilateral, porque el supuesto es que ambas partes se benefician con el estatuto así generado.

Emparentado a la cuestión anterior está el tema de la cooptación del proceso de ejecución de la delegación. Dicho tema se concreta en la concurrencia de una instancia parlamentaria durante el proceso de elaboración y aprobación del decreto legislativo en sede del gobierno. Este procedimiento ha sido utilizado en algunas ocasiones durante el período 1980-1992, bajo el régimen bicameral. En esos casos se preveía que los miembros de una comisión ordinaria con competencia sobre la materia objeto de la delegación participaran en el ejercicio del diseño y aprobación de la norma, con el fin de tomar conocimiento y sugerir alternativas.

Este tipo de opción es parte del control parlamentario *ex ante*. Usarla es parte de las facultades que tiene quien tiene la potestad de autorizar, facultar y habilitar. No representa recorte alguno en prerrogativas del gobierno, por la sencilla razón de que la legislación es una atribución preeminente del Congreso, no del gobierno. Lo que el gobierno recibe del Congreso es lo que está en voluntad del titular de la potestad conceder o dejar de hacerlo. Es, además, una forma de minimizar la tentación al uso excesivo de la habilitación recibida, sin perjuicio, naturalmente del ejercicio del control *ex post facto* que realiza el Congreso luego de expedida efectivamente la legislación por mor de la delegación recibida.

¿Cómo concluye el Congreso el acto de control? En caso que el uso fuera conforme, el Congreso no tiene necesidad de pronunciarse o emitir una resolución. Este es el modo como ha concluido con mayor frecuencia. Pero si hubiese discordancia el Congreso hace los cambios legislativos apropiados, además de la responsabilidad política del gabinete si fuera el caso.

Según el Artículo 90 del Reglamento del Congreso, el Presidente de la República debe dar cuenta de sus Decretos Legislativos dentro de los tres días posteriores a su publicación. Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo, el Presidente del Congreso los envía a la Comisión de Constitución y Reglamento, o a la que especifique la ley habilitadora, a más tardar el primer día útil siguiente.

La provisión reglamentaria de que la dación de cuenta sea escrutada por la Comisión de Constitución y Reglamento parece ser una de las razones por las que el proceso parlamentario de control no llega a ser más efectivo. En efecto, aparentemente sin suficiente sentido, el Reglamento del Congreso establece el pie forzado de que el control de los decretos legislativos pasa a evaluación, estudio, debate y votación en una sola Comisión, la Comisión de Constitución y Reglamento.

A diferencia de lo que ocurre con otros casos de control normativo, la naturaleza de la temática sobre la que cabe delegación es incierta. Por esta razón no cabe esperar que la Comisión de Constitución y Reglamento sea el órgano legislativo especializado para realizar el escrutinio y los alcances del ejercicio de la habilitación legislativa. La Comisión de Constitución y Reglamento no cuenta con el capital ni competencias humanas especializadas en toda la gama y diversidad de materias sobre las que en cada caso puede solicitarse y concederse facultades legislativas. El destino del ejercicio de la delegación debe, por ello, quedar condicionado a la especialidad y competencia específica de la Comisión que mejor puede conocer el objeto sobre cuya materia se pidió delegación.

Sea como fuese, según la normatividad vigente se indica que la Comisión de Constitución y Reglamento dispone de 10 días para emitir su informe sobre la constitucionalidad del uso de facultades legislativas. En la práctica la comisión informante presenta ese informe sólo en el caso que considere que él o los decretos legislativos han excedido el marco legal autoritativo o que hayan infringido la Constitución, recomendando su derogación o presentando un proyecto de ley que modifique el Decreto Legislativo, sin perjuicio de la responsabilidad política que corresponda al gabinete.

124. El control sobre los decretos de urgencia

Los decretos de urgencia son normas. Tienen fuerza y rango de ley. Puede usarse la acción de inconstitucionalidad para demandar que queden sin efecto. Son dictados por el Presidente de la República en dos casos:

- (1) cuando el interés nacional exige que, sin recurrir a aprobación del Congreso, cree o modifique legislación; y,
- (2) durante el interregno entre una disolución del Congreso y la instalación del nuevo Congreso.

La Constitución limita los asuntos sobre los cuales puede legislar el Presidente de la República a dos materias, la económica y la financiera. Por tratarse de medidas extraordinarias cuya competencia natural y privativa le corresponde al Congreso, el Presidente de la República debe rendir cuenta al titular del derecho de legislar. En caso el Congreso estuviera en receso o hubiera sido disuelto el acto de dar cuenta se hace efectivo con la Comisión Permanente. Ésta tramita la rendición de cuenta al Congreso para que se cumpla con el control normativo.

El Congreso, a su turno, debe enjuiciar los decretos para calificar la propiedad de la extraordinariedad de las medidas, así como si la materia es en efecto económica o financiera. La Constitución proscribela materia tributaria del marco en el cual puede actuar legislativamente el Presidente de la República. Este aspecto también debe ser escrutado por el Congreso.

Por su naturaleza los decretos de urgencia no tienen carácter permanente y deben tener un plazo de vigencia limitado. Se dictan con el fin de conjurar una situación de emergencia que no puede esperar, o que es materialmente imposible que se atienda con la regular intervención procesal del Congreso. Vencido el plazo de vigencia los decretos de urgencia decaen o caducan.

Sin embargo, más allá del extremo relativo a la naturaleza inherente a este tipo de norma de carácter extraordinario, el Congreso puede convalidar el decreto antes del vencimiento del plazo o extender su vigencia. Al hacerlo levanta la condicionalidad, temporalidad e interdicción legislativa del decreto. Le reconoce y otorga permanencia. Queda plenamente convertido en ley.

El Congreso puede establecer una presunción sobre la existencia de los decretos de urgencia. Puede presumir que el transcurso de un período determinado sin la acción del Congreso convalida y da firmeza plena a los decretos de urgencia, independientemente de la responsabilidad del gabinete. O puede, al contrario, presumir que la inacción del Congreso los deroga. En cualquier caso, la naturaleza legal de los decretos de urgencia es condicional, no plena. Lo cual coincide con el reconocimiento de la potestad legislativa como primariamente reservada al Congreso, no al ejecutivo.

Los decretos de urgencia son una institución jurídica distinta de la legislación de urgencia. Esta última aún no ha sido regulada por el Congreso y se refiere al procedimiento rápido que deben seguir los proyectos que el Presidente de la República presenta con carácter de urgente. Estos proyectos deben recibir preferente tratamiento por el Congreso, de acuerdo a un conjunto de disposiciones que permiten suspender la agenda de asuntos pendientes y en trámite para dar prioritaria consideración y debate a dichas iniciativas.

De acuerdo a las normas aprobadas en el Reglamento del Congreso del 13 junio de 1995, el Presidente de la República da cuenta al Congreso, o a la Comisión Permanente, de los decretos de urgencia que apruebe, dentro de las veinticuatro horas posteriores a su publicación, adjuntando copia del referido decreto.

Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento a más tardar el día útil siguiente para su estudio. Esta Comisión cuenta con el plazo improrrogable de quince días útiles para pronunciarse. El pronunciamiento importa la calificación sobre si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19 del Artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas.

Sin embargo, la Comisión sólo presentará dictamen si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican, o si exceden el ámbito material señalado en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, recomendando su derogación. El uso de este tipo de instrumento normativo, por ejemplo, no se condona si, bajo el gorro de necesidades emergentes en materia económica o financiera se lo utiliza para normar en aspectos propios de naturaleza diversa a la tasada en el texto constitucional.

Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen el Presidente del Congreso promulga el proyecto de derogatoria mediante una ley.

125. El control sobre los tratados ejecutivos

El Presidente de la República debe igualmente dar cuenta de los tratados que celebra sin participación del Congreso. Conforme al Artículo 56 de la Constitución sólo requieren aprobación del Congreso los tratados sobre derechos humanos, soberanía del estado, defensa nacional y obligaciones financieras del

estado, además, según el Artículo 57 de la propia ley fundamental, de cualquier tratado que por su contenido o materia suponga la reforma de la Constitución. El Congreso por lo tanto tiene reserva normativa sobre dichos asuntos. Su dominio normativo, además, no sólo tiene carácter exclusivo sino excluyente. Nadie, sino el Congreso mismo, puede asumir competencia normativa sobre esa materia.

Todos los demás, según reza el Artículo 57 de la Constitución, son dispensables del proceso legislativo ordinario. A los instrumentos sobre los que se reconoce competencia autónoma al gobierno se les llama convenios ejecutivos, tratados ejecutivos o acuerdos de forma simplificada. Sin embargo, por tratarse de instrumentos de índole normativa, la Constitución requiere al Presidente de la República que dé cuenta al Congreso.

El control del Congreso consiste, en primer término, en examinar la naturaleza de la materia del tratado celebrado, para certificar que se encuentre en el ámbito explícito de la delegación, o dentro de las que no le estaban prohibidas. El Congreso califica el instrumento internacional según la competencia que le corresponda.

En segundo lugar, por tratarse de una materia de política exterior que afecta la regulación interna, el Congreso revisa la materia regulada en atención a la competencia del propio Congreso. Si el acuerdo internacional afecta legislación nacional el Congreso examina la conveniencia o inconveniencia de las normas contenidas en aquél. Si no afecta la legislación nacional y en consecuencia se trata de una materia privativa del Poder Ejecutivo, el Congreso deja a salvo el derecho del Presidente de la República y da su conformidad. Es consecuencia de la disposición reglamentaria que consigna el Artículo 92 cuando señala que *los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que contengan modificación o derogación de normas constitucionales o que tengan rango de ley.*

El Reglamento del Congreso señala los plazos dentro de los cuales el Presidente de la República da cuenta de la celebración y texto del tratado. El Artículo 92 del Reglamento indica que dicho plazo es el comprendido *dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración.* En ese término el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos que hubiera aprobado.

La omisión en el trámite de dar cuenta al Congreso dentro de los plazos establecidos, no puede invalidar los tratados celebrados por el gobierno, porque el derecho internacional creado se regula por normas diversas a las reconocidas en la legislación doméstica. Sin embargo, el Reglamento del Congreso se excede al prescribir que *la omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.*

En el marco de un modelo monista con prevalencia del derecho internacional sobre el derecho interno, prever la inejecutabilidad de los convenios ejecutivos no parece en realidad ser coherente con una sana política legislativa, porque la suspensión unilateral de su aplicación invocando el Artículo 92 del Reglamento del Congreso traería como consecuencia la responsabilización automática del Estado peruano por la insuficiente honra del compromiso establecido.

En la alternativa de un modelo dualista con prevalencia de soberanía del derecho interno, por el contrario, sí es argüible y consistente que la omisión o irregularidades cometidas por el gobierno causen la suspensión de la aplicación del convenio, el cual, no obstante la apariencia de perfeccionamiento con arreglo a las normas del derecho internacional, no surtiría efectos domésticos.

En cualquier caso, el exceso incurrido representa causal bastante para exigir la responsabilización del gobierno, así como para comprometer al infractor en la corrección y reparación del error.

De acuerdo al Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, por escrito, dentro de los tres días útiles posteriores a su celebración, dice el Reglamento, de *los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso*. El propio Artículo 92 prescribe que *la omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio y no surte efectos internos*. La consecuencia por la omisión que el Reglamento sanciona con la suspensión en la aplicación del convenio y con la negación de efectos en territorio nacional no es una cuestión exenta de discordia. Para la comunidad internacional las normas rigen desde que se presume válidamente formada la voluntad por los agentes involucrados en el proceso de generación de la voluntad. Las distorsiones que pudieran existir en cuanto al carácter efectivamente vinculante de esas normas, o de los efectos que su aplicación debiera causar, son contingencias por las que existen niveles innegables de exigibilidad por quienes están afectados con la existencia del compromiso internacional vigente. Contradecir la vigencia con una provisión suspensiva de la vigencia y otra negatoria de efectos produce un marco potencialmente complejo de conflictos de orden práctico y normativo, porque propicia la esquizofrenia legal entre el orden internacional y el orden interno en vez de armonizar uno y otro ámbitos.

En el supuesto de que el Presidente incumpliera con el acto de dación de cuenta, el mismo que genera la suspensión del carácter vinculante de los pactos y la causal de negación de los efectos a nivel interno, ese incumplimiento no impide el ejercicio del control parlamentario y, por lo mismo, la evaluación de la constitucionalidad en el ejercicio de la potestad presidencial (por la que responde el gabinete).

Si el Presidente de la República cumple con la obligación de dar cuenta dentro del plazo que el Reglamento prevé, éste ordenamiento manda que *el Presidente del Congreso remite copia a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de treinta (30) días útiles; verificando si ha cumplido con lo dispuesto por los artículos 56° y 57° de la Constitución Política y la presente Resolución Legislativa.* En la fase de estudio y análisis en Comisiones el objetivo es verificar la idoneidad del ejercicio de la potestad que a título exclusivo le reconoce la Constitución al Presidente de la República.

El criterio de evaluación en estas situaciones es que no exista infracción sobre los límites que la Constitución establece para el uso de la facultad presidencial, pero límites constitucionales, sin embargo, conforme al criterio que sobre ellos adoptan los representantes a cargo del control parlamentario sobre el ejercicio de esta función. Son dos las Comisiones competentes en razón de su especialidad, la de Constitución y Reglamento, y la de Relaciones Exteriores, por lo que el óptimo de eficiencia exigiría que ambas se pronunciaran en un dictamen conjunto, en el que concurren con un mismo pronunciamiento, aún cuando respecto del mismo se plantearan o reservas o un dictámenes conjuntos en minoría.

Una cuestión técnica que no parece tener feliz conceptualización es la que establece que *las opiniones de las Comisiones no condicionan al Presidente de la República.* Esta prescripción es normativamente irrelevante, porque los dictámenes e informes de las Comisiones carecen de carácter vinculante. Los dictámenes e informes sólo son propuestas de acción para que el titular de la acción de control adopte la resolución que las mayorías voten. Las Comisiones carecen de competencia legislativa por derecho propio o por delegación. No tienen capacidad de adoptar acuerdos por cuenta ni en nombre del Congreso. Por ello es irrelevante la frase que deja a salvo la autonomía del Presidente de la República, por la elemental razón de que los dictámenes ni los informes obligan, ni tienen fuerza, rango, ni poder vinculante alguno. No son actos del Congreso sino sólo de un órgano consultivo y auxiliar, dependiente del Congreso, que no tiene facultad para adoptar acuerdos ni resolver nada por el Congreso.

El Reglamento no se pone en el supuesto de que exista un dictamen favorable al uso idóneo de la potestad presidencial. Sólo se prevé la propuesta de un dictamen con contenido desfavorable o negativo respecto de ella. En este caso se señala que el Presidente del Congreso debe poner el dictamen negativo a consideración del Pleno o de la Comisión Permanente, y que si dicho dictamen es aprobado se emite la resolución legislativa correspondiente. Si el Congreso, conforme lo dispone el Reglamento, aprueba el dictamen negativo, *emite resolución legislativa dejando sin efecto el tratado, lo que notifica al Presidente de la República para que dentro de los*

cinco (5) días útiles siguientes corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el tratado pierde vigencia interna. La visión del legislador no parece reparar en las complicaciones que generaría una consecuencia de este tipo, porque el derecho doméstico puede ser muy autónomo e idiosincrásico, pero estos atributos no bastan para desvincular al Perú de obligaciones contraídas, mal o bien no incumbe mucho, pero obligaciones al cabo, con la comunidad internacional.

Lo lapidario de la consecuencia recogida y prevista en el Reglamento tiene como respuesta práctica que en cuanto pudiera ocurrir que existiera cuestionamiento a alguna irregularidad normativa en la acción del gobierno en esta materia lo contraproducente de una alternativa de este calibre inhibiría el pleno cumplimiento de la disposición reglamentaria. En efecto, por la delicadeza de una situación que compromete responsabilidades estatales, en razón a la visión discrepante del Congreso sobre la idoneidad o propiedad con la que hubiera procedido el gobierno, el alto riesgo y los complejos compromisos que representan la ruptura de vínculos internacionales de carácter normativo, se convierten en un incentivo para que el Congreso no se pronuncie mediante un dictamen negativo.

¿Cuál es la consecuencia última de la errónea conceptualización consignada en el Reglamento del Congreso? La consecuencia es que, no dictaminar negativamente, que es el único supuesto en que se prevé la exigibilidad de pronunciamiento por el Congreso, representa la anulación de este tipo de proceso de control, porque si los dictámenes positivos son virtualmente irrelevantes, y si los dictámenes negativos generan consecuencias inconvenientes o impracticables en el marco de la política exterior del Perú, el pronunciamiento negativo resulta inconducente e inviable.

Es por ello que el actual mecanismo reglamentario debe modificarse. Lo más próximo a una conducción correcta de la acción de control podría consistir en el mayor nivel de cooperación y de comunicación entre gobierno y parlamento, de forma que el Congreso tenga mayor capacidad de participación en la atribución constitucional reconocida de modo excepcional y reservado al Presidente de la República. La subsanación de errores en el proceso de aprobación y adhesión a convenios ejecutivos no es un remedio eficaz, porque la suspensión de los efectos es de por sí ya una pretensión de difícil exigibilidad.

Quizá el aspecto más eficaz del mecanismo reglamentario lo constituya la prescripción que prescribe que *el Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso, el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien.* La coordinación *ex ante* puede, en efecto, ser de mayor utilidad e impacto que el control *ex post* en los términos que ha recogido el texto actual del Artículo 92 del Reglamento.

126. El control sobre los estados de excepción

El Congreso evalúa el cumplimiento de los requisitos y los límites dentro de los cuales puede ejercitar potestades excepcionales el Presidente de la República. El régimen de excepción supone la restricción o suspensión de derechos fundamentales con el fin de liberar la acción política del gobierno y las fuerzas públicas para controlar un estado de emergencia, o un estado de sitio en el territorio.

El control del Congreso es sobre un acto normativo. El Presidente de la República se vale de un Decreto Supremo para declarar un régimen de excepción. El Decreto Supremo enuncia los derechos suspendidos, el tipo excepcional de situación o circunstancia que causa uno de los dos estados de excepción decretados, el plazo por el que quedan declarados, y quién asume el control interno durante dicho plazo.

El trabajo de control del Congreso es evaluar la situación o circunstancia invocada como excepcional y el medio determinado por el Presidente de la República para controlarla. Esta evaluación de fines y medios, así como de la necesidad de suspender o restringir el ejercicio de los derechos fundamentales consignados en el Decreto, debe producirse en el menor tiempo posible.

Así como el Presidente de la República debe informar al Congreso perentoriamente, éste debe pronunciarse igualmente con la misma celeridad. De por medio está la libertad del individuo en sus diversas manifestaciones y su suspensión o restricción procede sólo por razones públicas comprobadas.

El Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 no contempla expresamente este tipo de control. El congresista Chirinos Soto se opuso a su inclusión y no fue suficiente la defensa que en su favor hizo, en la Comisión de Constitución y Reglamento, el congresista Carlos Ferrero Costa para remontar la posición de Chirinos Soto. Sin embargo, y no obstante el vacío en el Reglamento, no puede dejar de considerarse el marco normativo que representó la Ley 25397, dictada durante el régimen bicameral que concluyó con la vigencia de la Constitución de 1993. En efecto el capítulo III de la Ley 25397 establece los requisitos y procedimiento que debe seguir el Congreso para controlar los casos en los que el Poder Ejecutivo decreta Estados de Excepción. La cuestión es si este capítulo rige, o si debe entenderse que ha quedado sin efecto luego de la aprobación del Reglamento de 1995.

Los argumentos a favor de la vigencia del proceso de control establecido en la Ley 25397 son los siguientes:

- (1) Si bien la Ley 25397 se dicta como norma para controlar la diversidad de actos normativos del Presidente de la República, su texto contiene disposiciones que han sido reguladas posteriormente por el Reglamento del Congreso. Las materias reguladas por el Reglamento del Congreso se complementan y no dejan sin efecto contenidas en la Ley 25397.
- (2) El actual Reglamento del Congreso no tiene norma que prevea el tratamiento ni acción que debe seguirse para examinar la dación de cuenta que prevé el Artículo 137 de la Constitución. El capítulo III de la Ley 25397 sí regula de manera específica esta materia.
- (3) Por lo tanto su carácter especial no puede entenderse derogado por norma general posterior que no contiene regulación explícita sobre el mismo objeto. En efecto, en aplicación del principio de derecho que señala que la ley especial no es derogada sino por otra ley especial posterior, y que una norma general posterior no deja sin efecto la ley especial anterior, debe interpretarse que el Capítulo III de la Ley 25397 no ha perdido vigencia.
- (4) No habiendo el Congreso derogado de manera expresa la Ley 25397 y no conteniendo el propio Reglamento del Congreso precepto que deje sin efecto su capítulo III, no es inconstitucional ni ilegal deducir que sigue vigente.
- (5) Adicionalmente, atendiendo al principio de autoaplicatividad o de aplicación inmediata de la Constitución, debe interpretarse igualmente que de afirmarse que el capítulo III de la Ley 25397 no rige, podría dejarse sin procedimiento parlamentario el control de los estados de emergencia que dicta el Poder Ejecutivo.
- (6) Por último, teniendo en consideración el principio de separación de poderes y el criterio de control democrático del ejercicio del poder, debe entenderse que guarda congruencia con la finalidad política de la Constitución afirmar que el Congreso sí puede optar por aplicar el capítulo III de la Ley 25397, porque de esta manera se afirma y refuerza el principio de equilibrio entre poderes del Estado.

Más allá de la regulación contenida en la Ley 25397, la ley puede establecer una presunción sobre los Decretos Supremos con los que se decreta un estado de excepción y se suspende o restringe el ejercicio de derechos constitucionales. Cabe, en efecto, que prevea que transcurrido un plazo determinado sin acción del Congreso el estado de excepción fue correctamente decretado, o que la inacción del Congreso dentro del mismo plazo hace presumir la incorrección.

¿Cómo se corrigen los excesos o defectos de uso de los estados de excepción por el Presidente de la República? De comprobarse la normalidad del estado de

excepción y el correcto uso de la atribución constitucional, el Congreso puede declararlo así. Sin embargo, si queda comprobado el exceso o deficiente uso de dicha atribución, el Congreso debe declararlo y acordarlo en una resolución.

A su turno, es responsabilidad del Presidente de la República corregir los extremos relevados por el Congreso en ejercicio de su natural función de control del gobierno. Sin el control parlamentario respecto del ejercicio de esta importante facultad presidencial aumentan los potenciales riesgos de ejercicio omnímodo, autoritario o despótico del poder.

Además del control específico sobre la regularidad constitucional en el ejercicio de la potestad de declarar un régimen de excepción, el Congreso puede exigir la responsabilidad política del gabinete a través de la censura y, en su caso, la acusación constitucional, independientemente de la atribución general de que está asistido para tomar conocimiento de los eventuales abusos o excesos que pudieran cometerse en el territorio bajo estado de excepción por los agentes responsables de restaurar el orden constitucional mientras dura dicho estado.

127. La vacancia del Presidente de la República

Este procedimiento de control sólo se desarrolla en el Reglamento del Congreso con la reforma de junio del año 2004, como consecuencia de la experiencia que tuvo lugar a raíz de la declaratoria de vacancia de Alberto Fujimori en la presidencia de la república. La experiencia de vacar al Presidente de la República es un acontecimiento de muy reciente data en Latinoamérica, que ha solido calificarse como un tipo indirecto de golpe de estado. En el Perú sin embargo los antecedentes remotos datan de los orígenes de nuestra república. El primer Presidente destituido fue José de la Riva-Agüero y Sánchez Boquete, marqués de Aulestia. El segundo fue Guillermo Enrique Billinghurst, a inicios del siglo veinte.

Esas experiencias latinoamericanas recientes son las destituciones expresas, o inducidas (esto es, renuncias forzadas como consecuencia de presión política o de amenaza) de Fernando Collor de Mello en Brasil el año 1991, Carlos Andrés Pérez en Venezuela el año 1993, de Abdalá Bucaram Ortiz en 1997, Raúl Cubas en Paraguay el año 1999, en Ecuador la renuncia forzada de Jamil Mahuad Witt el año 2000, el propio caso de Alberto Fujimori en el Perú en diciembre del año 2000, la renuncia de Fernando de la Rúa Bruno en Argentina el año 2001, la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada y Sánchez Bustamante en Bolivia el año 2003, nuevamente en Ecuador la vacancia de Lucio Gutiérrez Borbúa el 2005, el reemplazo de Carlos Mesa también en Bolivia el año 2005, el caso de Manuel Zelaya Rosales en Honduras el año 2009, y por último la destitución del presidente Fernando Lugo, en Paraguay, en junio del año 2012.

La delicada cuestión de los golpes de estado, y de las destituciones, vacancias o renuncias presidenciales no deja de tener importante impacto en el escenario internacional, porque son formas de afectar el régimen democrático. La especial sensibilidad que una vacancia presidencial tiene en el tipo de gobierno en una nación determinada puede generar efectos significativos tanto en la esfera internacional como doméstica. En el caso de la destitución del presidente Lugo, en Paraguay, por ejemplo, el Congreso de ese país se valió de la potestad que constitucionalmente se reconoce al Congreso para vacar de modo específico al Presidente de la República *por mal desempeño de sus funciones*, y el uso del proceso político para su separación del cargo fue cuestionado por los países que integran la UNASUR, no obstante la mejor y natural competencia que le correspondería haber asumido a la OEA.

El proceso de vacancia en el caso paraguayo se asimila al del juicio político, en particular por el carácter discrecional según el cual se califica la conducta del alto funcionario denunciado o cuestionado. Al ex presidente Fernando Lugo se lo acusó entre otras faltas por el estado de violencia imperante, por la muerte de 6 policías y 11 campesinos, y de su supuesta complicidad con el ejército del pueblo paraguayo, la complacencia con el uso de una edificación militar para reuniones de jóvenes latinoamericanos con fines políticos, el nepotismo en el ejercicio de la función pública, así como irregularidades imputadas durante el desempeño de su investidura episcopal relativas a la procreación de hijos reconocidos y no reconocidos a pesar del voto de castidad que lo comprometió con la iglesia católica. Luego del proceso bicameral observado con la mayoría constitucional exigida el ex presidente Lugo fue separado del cargo. El conjunto de fallas es lo que definió su conducta como *mal desempeño*.

Ha quedado indicado que en el Perú son distintos los procesos de acusación constitucional y de vacancia. Tienen en común que ambos son procesos cuyo objeto es la revisión de la conducta, hechos o declaraciones del titular del más alto cargo público en el Perú. Sin embargo, en tanto que en el Perú existe un proceso prolijo para la evaluación de las denuncias constitucionales, para el caso de la vacancia del Presidente de la República sólo se crea un proceso *ad hoc* el año 2004, no obstante existir en la historia constitucional peruana con amplia antigüedad.

El proceso de vacancia presidencial que establece el Reglamento se refiere únicamente a la causal que la Constitución recoge en el inciso 2 del Artículo 113, relativo a la *permanente incapacidad moral o física* del Presidente de la República. No incluye, por ejemplo, la vacancia que resultaría del supuesto contemplado en el inciso 4 que se refiere a *salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado*.

El Artículo 89-A del Reglamento prevé la evaluación y decisión del Congreso sin Comisión alguna que prepare el caso ante el Pleno. Como ocurre con casos de flagrante indisciplina parlamentaria que puede concluir con la sanción de suspensión de un miembro del parlamento, el Pleno puede abocarse de modo directo e inmediato al conocimiento de un pedido de vacancia presidencial. Este arreglo supone que el proceso tiene carácter sumario, y no se precisa de consulta a órganos a los que se asigne la preparación de evidencia ni consenso antelado alguno.

El instrumento con el que se inicia el proceso es una Moción de Orden del Día presentada por lo menos por 26 congresistas, que equivale al 20 por ciento del número legal. La Moción debe motivarse con sustento de hecho y de derecho, además de la documentación conforme a la cual puede acreditarse las afirmaciones relevadas en la Moción. Esta Moción tiene preferencia en el debate, lo cual importa que deba tramitársela antes que cualquier otro asunto pendiente en la agenda o el orden del día. Considerando que existe una redacción similar en relación con las mociones de interpelación a los ministros de Estado, cabe entender que por la mayor gravedad y significado que tiene para la conducción del país, no obstante coexistir un mismo tipo de provisión para ambas situaciones, la que prevalece en caso de concurrencia debe ser el tratamiento de la moción relativa a la vacancia de la presidencia.

El Presidente de la República está asistido de la facultad de recibir el texto de la moción presentada, y durante el proceso de debate que ocurra en su oportunidad cuenta con espacio de 60 minutos para realizar su defensa y los descargos correspondientes, por sí mismo o con asistencia de quien él designe como defensor o letrado.

Luego de presentada la Moción y de correrse traslado al Presidente de la República, el Reglamento preceptúa que debe consultarse la admisión de dicha Moción. El número de votos requeridos para admitir la Moción es el que represente una cantidad de congresistas superior al 20 por ciento de los hábiles. La fecha en que debe votarse la Moción también tiene una previsión: *no puede dejar de consultarse en la sesión siguiente a aquélla en la que se da cuenta de la Moción.*

Si la Moción es admitida el Reglamento establece como siguiente paso el debate y votación del pedido de vacancia. Como ocurre con las mociones de interpelación y de censura, las de vacancia del Presidente de la República también cuentan con el denominado *período de enfriamiento*, que para este caso consiste en que el debate no puede iniciarse antes del tercer día ni luego del décimo. Sin embargo este período admite dispensa de plazo menor, el mismo que puede incluso ocurrir *de modo fulminante e inmediato*, mediante el voto de 104 congresistas, que equivale a las cuatro quintas partes del número legal. Si por inconvenientes relativos a fechas y plazos fuera necesario se prevé también

la posibilidad de que se convoque a una sesión especial con el objeto de debatir y votar el pedido de vacancia.

Para vacar al Presidente de la República se requieren 87 votos, que es el número mínimo de congresistas superior a los dos tercios prescrito en el inciso d) del Artículo 89-A. Si este número se alcanza el Presidente queda vacado. La formalidad exigida luego de la vacancia es que ésta sea publicada y comunicada. La Resolución del Congreso en que consta el acuerdo es publicado en el diario oficial dentro de las 24 horas posteriores a la recepción del instrumento que se transmite para su inclusión o, si el caso lo requiriese, por orden del Presidente del Congreso se dispone la publicación en un diario de los de mayor circulación nacional.

La vacancia rige, según qué suceso ocurriera en primer lugar, o desde que ésta se comunica al Presidente que con la toma de conocimiento del instrumento en que ella consta queda removido, o desde que la resolución de vacancia es publicada en los medios de comunicación. A la par que opera la remoción, simultáneamente, se genera el acto de reemplazo del Presidente conforme a la cadena de sucesión según el orden que prevé la Constitución

128. La Comisión de Ética

La Comisión de Ética, de acuerdo al inciso d) del Artículo 35 del Reglamento, y el Artículo 8 del Código de Ética Parlamentaria, *es la encargada de promover la ética parlamentaria, prevenir actos contrarios a esta, absolver las consultas que se interpongan y resolver, en primera instancia, las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética Parlamentaria.*

La Comisión de Ética se constituye de este modo en un órgano de control de idoneidad estatutaria cuyo parámetro lo constituye, finalmente, el precipitado de convicciones compartidas sobre los estándares de conducta corporativa entre los representantes, los que en principio se considera reconocidos en el Código de Ética. Lo principal de ese precipitado se reconoce en el orden positivo de las regulaciones, pero sin carácter ni exclusivo ni excluyente del cuerpo y referencias que fijan, o establecen quienes tienen plena potestad para definir a través del ejercicio de su facultad de votación qué es aceptable y correcto, y qué es proscritable y sancionable a través de las potestades disciplinarias previstas en el Reglamento del Congreso.

El cuerpo básico de la acción de análisis y enjuiciamiento que corresponde a la Comisión de Ética, por consecuencia, es el Código de Ética Parlamentaria. Uno de los objetivos del Código de Ética es preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país y asegurar la transparencia en la administración de los fondos que le son confiados. Un aspecto crítico propio de las expectativas que se ha

tenido para crear un Código y una Comisión de Ética Parlamentaria es la aguda preocupación que las frecuentes, escandalosas y reprobables manifestaciones de inconducta se han registrado incesante e indeteniblemente en los sucesivos períodos constitucionales.

Si bien la esfera de la ética y de la conducta moral goza de un espacio de autonomía en el universo del conocimiento sobre la acción humana, no es menos cierto que tal autonomía e identidad no puede aplicarse en sentido absoluto ni irrestricto en instituciones reguladas, además, por la norma jurídica. La naturaleza de la ética está comprometida en la esfera de la afectación de los derechos de las personas cuando se emite un juicio sobre la conducta humana.

El derecho y la ética son esferas parcialmente superpuestas, con un mismo campo de aplicación que, sin embargo, no están libres de colisión. Ni la Comisión de Ética ni los señores representantes que la integran, por lo tanto, tienen discreción ni albedrío para aplicar criterios éticos que colisionen con normas imperativas. Esta regla es consecuencia del reconocimiento que hace la Constitución del tipo de Estado que define a nuestra república como un Estado de Derecho. Lo contrario del Estado de Derecho sería, en consecuencia, un Estado de Poder, el mismo que se caracterizaría por niveles de discrecionalidad soberana e inasible por reglas de derecho.

Corolario de la precisión anterior es la referencia a la justiciabilidad de los actos de la autoridad. Según quienes sostienen la justiciabilidad de los actos políticos no existe esfera en el ejercicio del poder que no se someta al derecho. Sostener lo contrario, de acuerdo a esta postura, conduciría al reconocimiento de un supuesto en el que la voluntad del representante fuera omnímoda. Querer políticamente algo, o querer éticamente algo, no bastaría. Tal voluntad debe tener presente que una consecuencia de la sola afirmación de la voluntad como principio de decisión supondrá la exigencia de responsabilidad consiguiente si tal deseo no tiene asidero en la legalidad.

Según el curso de estos supuestos puede verse que la virtud de contar con una Comisión de Ética es relativa. La Comisión de Ética no puede desenvolverse, en el marco de un Estado no voluntarista sino sujeto al derecho, en un marco de discrecionalidad moral pura. La moralidad que evalúe y juzgue se debe circunscribir al respeto de garantías que el derecho establece, aún cuando las mismas pudieran colisionar con el sentimiento moral de la representación nacional, no obstante la nobleza, dignidad y aún razonabilidad de los principios o criterios que se preferiría sostener y aplicar respecto de la acción o conducta de un parlamentario.

Como consecuencia del marco con el que la legalidad se supone restringe la revisión ética, debe mantenerse la pauta de que cualquier mandato, disposición

o imposición que pretendiera acordar la Comisión de Ética debe enmarcarse en los principios constitucionales del Estado y de la vida social. A este efecto resulta ilustrativo recordar que, como lo recordaba en *Los fundamentos de la moral* Schopenhauer, *puede imponerse a los hombres la legalidad, pero no la moralidad: se puede cambiar la conducta, pero no la propia voluntad, a la que únicamente corresponde valor moral (...)* Es posible mostrar al egoísta que, dejando sus pequeñas ventajas, conseguirá otras mayores; al malo, que al causar sufrimientos ajenos le acarrearán males peores para él. Pero lo imposible es arrancar a nadie el egoísmo o la maldad; lo mismo que no podemos desarraigar en el gato es su inclinación contra el ratón. La moralidad que juzgue y que dictamine la Comisión de Ética, por tanto, conforme a los supuestos y principios propios del Estado de Derecho, no está exenta de enmarcamiento legal. El Perú es una república cuyos ciudadanos y autoridades están sujetos por igual a un Estado de Derecho. Nuestra aspiración constitucional no es un Estado Ético y por esta razón la ley es garantía de la libertad y límite ante la pasión vehemente o el celo éticos.

En consecuencia con los límites de la capacidad valorativa de una instancia como la Comisión de Ética del Congreso, el merituamiento de los casos remitidos a su conocimiento no pueden soslayar la normatividad positiva, en particular en cuanto la evaluación de una denuncia pudiera significar o afectar recorte en derechos positivamente reconocidos en la Constitución o en el Reglamento del Congreso. La dimensión ética de la valoración de la conducta parlamentaria no puede realizarse sino en el contexto de la constitucionalidad como marco de exigencia de responsabilidades personales. Los principios éticos y políticos contenidos en el derecho requieren de la evaluación visible, abierta y transparente del ejercicio público de tareas realizadas por cuenta y en interés de la república.

Por ello para que la acción representativa tenga el carácter de corrección y aceptabilidad es preciso determinar antes cuál es la corrección y aceptabilidad a la que debe conformarse la acción representativa. La corrección y la aceptabilidad de quién. Las dimensiones ética y política no obedecen a un patrón universal incontestable. Toda acción ética y política es una acción concreta, en una sociedad determinada, en un momento histórico definido, por congresistas cada uno de los cuales posee criterios de ética, moralidad y política propios, y éstos son evaluados por una población integrada a su vez por una diversidad de conciencias con distintos niveles o grados de evaluación de la conducta ética y política tanto ajena como propia.

El primer punto de tensión entonces no es entre ética y política, sino entre la diversidad y la universalidad de perspectivas ¿Estamos ante el atomismo ético y político, en el que cada individuo tiene derecho relativo a una dimensión concreta e irrenunciable de definir qué es lo ético y políticamente correcto? ¿O estamos

ante un concepto universal de ética y de política vacío de la experiencia concreta e histórica de los sujetos a los que tal concepto se aplica?

En cualquiera de los dos extremos las consecuencias tienen una dimensión obscena. El relativismo inherente a posiciones atomísticas o individualistas conduce a la imposibilidad de afirmar un criterio para el juicio ético o político y a la tolerancia absoluta respecto de todo tipo de comportamientos sin otro límite que el de la consistencia argumentativa o decisional del sujeto que afirma su derecho a su propia ética y política. El universalismo que afirma la existencia de normas éticas y políticas propias para todo sujeto, desconoce el derecho esencial e inherente a cada ser particular para definir su conducta según criterios que pueden no ser aquellos a los que se atribuye carácter universal.

Entre la imposibilidad de un orden ético y político comunitario, y la imposición de un solo orden sin discriminación de las diferentes perspectivas de los sujetos concretos que actúan en un momento y sociedad determinados, las consecuencias pueden ser igualmente devastadoras y perversas para el mismo ser humano al que pretenda aplicarse la regla. Una ética de la diversidad y del atomismo concreto conduce a la tolerancia ilimitada de todo tipo de conducta, en nombre del derecho concreto de todo individuo existente. Una ética de la generalidad y del universalismo deshumanizado de concreción conduce a la arbitrariedad y autoritarismo ético y político caníbal en contra de la propia sociedad en la que existen seres humanos con aspiraciones, proyectos y propósitos personales y concretos.

¿Existe entonces algún mecanismo que permita superar razonablemente la tensión entre ética y política de forma que los daños entre ambos extremos se reduzcan o minimicen dentro de una proporción que permita el desarrollo personal a la vez que garantice el orden en una comunidad? La cuestión de las normas éticas y políticas de comportamiento depende de una cuestión central. Es la pregunta a dónde, y a qué, o a quién pertenezco la que define mi identidad y define las opciones propias del grupo con el que me encuentro identificado.

Las normas éticas y los principios de organización y de corrección de la conducta política son siempre normas de carácter existencial. Se formulan y se aplican en relación con la existencia concreta de personas en las sociedades en que tales personas se desarrollan, actúan y existen. Son normas todas de carácter relativo a las personas y a las comunidades en momentos históricamente determinados y en casos específicamente concretos. Por eso la tensión entre ética y política resulta del momento, de la comunidad, de las personas y de los actos respecto de los cuales debe emitirse un juicio ético o político.

Para resolver cuál es la norma ética y cuál es el criterio político de alcance general en cuyo nombre se condena una conducta o se ordena una sanción cometidas en un caso concreto por un sujeto de derecho parlamentario debe ventilarse abierta y transparentemente los hechos, la evidencia, los indicios, las normas, los argumentos y las razones de manera que quede constancia de las premisas y principios sobre los que se funda la condena y la sanción o, caso contrario, la absolución de los denunciados.

El mapa del Perú son los mapas que cada peruano tiene en sus coordenadas de identidad. El mapa de los universales éticos y políticos, así como la comprensión y responsabilidad de los hechos concretos de los actores o protagonistas de sucesos ética o políticamente cuestionables, en consecuencia con tal condición aparece en el espectro que desagrega y descompone la luz en la diversidad de colores del arcoíris que la integran. Ese mismo proceso de afirmación y construcción de la identidad ética y política del país es el que se produce en el vitral parlamentario cuando en la vitrina de sus órganos se deja apreciar el espectro que filtra criterios y argumentos en los que se sustenta la condena, la sanción o la absolución de las conductas denunciadas.

Así es como puede entenderse que la transparencia y apertura de los escenarios parlamentarios cumplen el papel cohesionador y ordenador de la comunidad. Los juicios éticos y políticos se basan en hechos y en valoraciones cuya formulación y expresión en los distintos foros se produce permitiendo el acceso y contacto directo con la fuente parlamentaria de modo inmediato y en tiempo real. En la medida en que se conozca el proceso que se observa para obtener la información de los casos la credibilidad y la legitimidad del parlamento se afianza.

Es cierto que los juicios éticos o políticos son al fin y al cabo juicios contingentes y juicios además expresados sobre actos contingentes. La interpretación y valoración de la realidad no es posible comprimirla en la unanimidad, como no es posible tampoco esperar que la totalidad de juicios y reflexiones de la comunidad quede comprendida e incluida en la pluralidad limitada de percepciones de quienes son elegidos para representarla. La perfección ética y política es un ideal inalcanzable. La diversidad no es totalmente incluíble y por ello es propio de una comprensión madura de la ética y de la política reconocer que haya a quienes se designe para que realicen el esfuerzo de acoger lo máximo posible según su capacidad.

El carácter contingente de la actividad ética y política en el Congreso debe verse por ello como un escenario en el que hay universalidades en competencia por una versión hegemónica. Porque la maximización de las posiciones particulares es inalcanzable, las decisiones de nuestros representantes no pueden evitar la regla de la contingencia. Es inevitable que los juicios éticos o políticos no puedan dejar

de ser juicios aplicados respecto de intereses a partir de una posición de autoridad o de poder. La autoridad del saber o el poder de definir una norma y aplicarla. Pero siempre autoridad y poder desde una posición subjetiva e interesadamente comprometida, a la que le es imposible alienar el tiempo y la circunstancia desde la que se afirma y emite el juicio.

Cabe por ello esperar que la credibilidad y la legitimidad ética y política del Congreso mejoren en cuanto se sigan y observen tres procedimientos. Primero, que se cuente con la capacidad de testimoniar qué ocurre y cómo se disciernen los casos contrarios al estatuto parlamentario al interior de la Comisión de Ética. Segundo, que en las propuestas de decisión quede exhaustivamente motivada la decisión de los congresistas, determinando la evidencia, prueba indiciaria o indicios encontrados en el proceso de investigación. Y tercero, que se realice una discusión explícita de los hechos, conducta y pruebas en las sesiones plenarias, quedando prohibida toda exoneración o adjudicación de responsabilidad sin previo debate sobre cada caso.

Del modo como el Congreso aborde los acontecimientos de relevancia ética en su ámbito político depende la posibilidad de convencer a la colectividad que quienes la representan lo hacen haciendo el esfuerzo auténtico y genuino de proceder sin velamientos ni hipocresías. La confianza en el Congreso por eso depende no de la generalidad de los discursos sino del discurso que se aplica al tratamiento concreto de cada caso. Lo demás debe ser cuestión que la propia sociedad, que la república entera, aprenda la lección de que no hay una sola ética ni una sola política, aunque no deje de invocarse principios universales en el análisis ético y político de los casos concretos.

El reconocimiento de la contingencia en el juicio humano llega sólo con la madurez de que las verdades universales no son absolutas sino circunscritas a la afirmación que de ellas se haga en cada acontecimiento o suceso, según la ley de los tiempos y de las colectividades en las que se afirmen. La verdad, finalmente, no se agota en los acontecimientos en los que trata de producirse, pero no es menos cierto que el intento genuino de producirla es ya un acto ético en el que se concreta el carácter universal que todos exigimos. Si los actores políticos realizan su tarea representativa con éste ánimo esa disposición es la mejor garantía que la tensión entre ética y política licua mejor la aparente indisolubilidad de cada uno de los ingredientes.

En cuanto a los actos concretos que se releva como dignos de concernimiento y evaluación por la Comisión de Ética las normas vigentes inciden en particular en la vigilancia de estándares de pulcritud y transparencia en las relaciones de los representantes con el país, con la institución parlamentaria, y con los propios

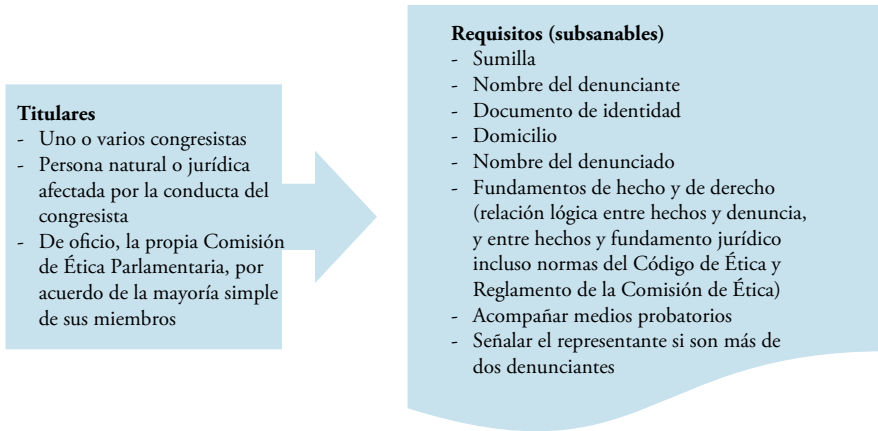
integrantes de la corporación en la asamblea representativa. Los más graves supuestos en la actividad de control ético a cargo de la Comisión son los relativos a actos de corrupción, como podrían serlo, según lo califica el Reglamento de la Comisión de Ética la aceptación de retribución por el cumplimiento de las obligaciones funcionales, procurar ventaja o beneficios para sí o terceros resultantes de decisiones que afectan intereses estatales, el ocultamiento de bienes derivados de actos ilícitos, el desbalance patrimonial carente de sustento, o aprovecharse de información privilegiada a la que se accede mediante el ejercicio de la función.

La Comisión de Ética está integrada por siete congresistas, quienes tienen un mandato de dos años. La composición se presume proporcional, y la designación de los miembros admite su renovación por un período adicional. Existe, sin embargo, limitaciones para la pertenencia a esta Comisión. No puede pertenecer a ella, según el inciso d) del Artículo 20 del Reglamento del Congreso, el congresista a quien se le hubiera levantado la inmunidad como resultado de pedido de la Corte Suprema para su procesamiento por la comisión presunta de delito común, y según el Artículo 13 del Reglamento de la Comisión de Ética tampoco puede integrarla quien estuviera suspendido en el ejercicio de sus funciones. Este último extremo, sin embargo, tiene dudosa aplicabilidad en razón a que el Reglamento de la Comisión de Ética no es aplicable al Pleno, y es el Pleno, y no la Comisión de Ética, la instancia en la que se califica quién puede o no puede integrar la Comisión de Ética.

Las sesiones de la Comisión de Ética son públicas, aunque la peculiar trascendencia de alguna circunstancia que afecte la privacidad o intimidad de las personas involucradas permita que ellas sean secretas o reservadas. Un aspecto de especial relevancia es que la Comisión de Ética puede iniciar investigaciones de oficio, motivados por la gravedad que advierta en algún suceso u ocurrencia trascendente que juzgara que fuera propio de sus competencias.

En el gráfico siguiente se presenta las opciones para iniciar un proceso denunciar en relación con los titulares de la acción, así como los requisitos para la presentación de las denuncias.

Postulación de la denuncia



Las denuncias que conoce la Comisión de Ética son de tres tipos. Unas son a pedido de parte, otras son por abocamiento de oficio de la Comisión de Ética, y las últimas son las que le llegan a la Comisión por acuerdo del Pleno del Congreso.

Las denuncias de parte pueden ser presentadas por congresistas, o por cualquier particular, sea persona, natural o jurídica, afectada por la conducta de un congresista. La legitimidad de los congresistas opera por el sólo mérito de su status representativo y no les es exigible que fueran afectados por los hechos, sucesos, declaraciones o conductas denunciadas. Por el contrario sí es indispensable que el particular que presenta una denuncia justifique el daño o la afectación en la esfera de su persona, bienes o derechos.

Además de las denuncias de parte la Comisión de Ética puede también abocarse de *motu proprio* al conocimiento de un caso que exija una respuesta de carácter estatutario. En ejercicio de esta capacidad la Comisión de Ética se desempeña como un órgano responsable del monitoreo o supervigilancia de los estándares de conducta parlamentaria, porque asume la capacidad de controlar o fiscalizar lo que a juicio de sus integrantes pueda representar una ofensa contra el cuerpo de patrones homogéneamente exigibles a todos los representantes. Esta atribución le confiere a la Comisión de Ética una capacidad extraordinaria, porque desde ella ejerce no sólo una competencia normativa, en el sentido de que su juicio es el que estima la regularidad o irregularidad de los comportamientos de la corporación, sino además, por consecuencia, otra de carácter e índole disciplinaria. Asumir competencia sobre un caso es, en efecto, consecuencia de encontrar indicios que pudieran representar quebranto de normas asumidas como universalmente existentes y exigibles en el Congreso, en el juicio y estimativa ética de los miembros

de la Comisión de Ética, pero también la probabilidad de que, si se confirmase la sensibilidad ética que determina su abocamiento, la Comisión pueda imponer una sanción de naturaleza disciplinaria. La decisión de abocamiento, además, sólo demanda el acuerdo de la mayoría simple de quienes se encontraran en el acto en que se propone el inicio de proceso contra un congresista.

Un tercer tipo de denuncias son las que habiendo tomado conocimiento el Pleno de alguna situación en la que está en tela de juicio la conducta de un congresista, o habiendo sido el Pleno precisamente el lugar en el que alguna conducta cuestionable tiene lugar, el propio Pleno toma el acuerdo de derivar el caso a conocimiento y pronunciamiento de la Comisión de Ética. Si bien el Pleno en general y el propio Presidente del Congreso en singular cuentan con atribuciones disciplinarias por propio derecho, sin requerir de mediación a través de la Comisión de Ética, el Pleno, como órgano supremo de formación de la voluntad corporativa del Congreso, está en plenitud de facultades para derivar un caso cualquiera, a su discreción, para procesamiento por la Comisión de Ética. Usualmente el Pleno opta por abocarse directamente y sin intermediación de la Comisión de Ética a alguna conducta cuando se trata de una ofensa flagrante y grave, aunque también ha ocurrido que se ha preferido derivar una conducta flagrante a la Comisión de Ética, como ocurrió, por ejemplo, cuando se inició un proceso al congresista Marciano Rengifo por arrojar al piso del hemiciclo una bandera chilena que otro congresista le puso sobre su escaño con el objeto de denotar de este modo, y a título de agravio al congresista Rengifo, una actitud contraria a los intereses nacionales.

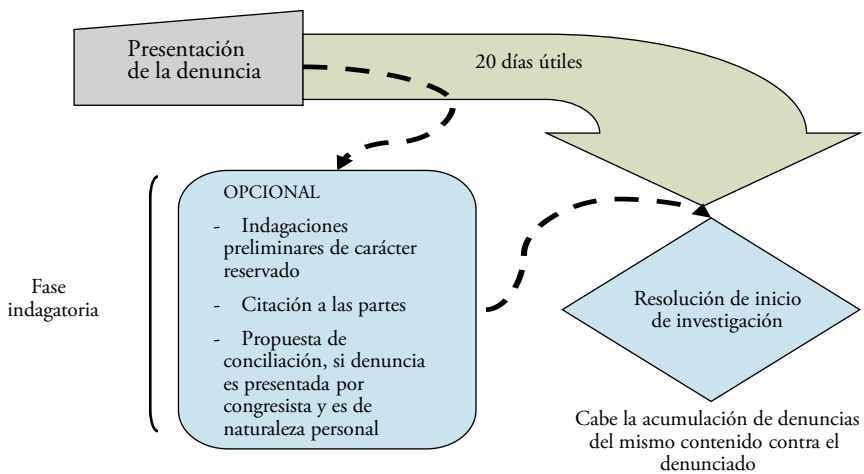
Los requisitos para la presentación de denuncias comprenden la sumilla, el nombre del denunciante, su documento de identidad, el señalamiento de representante si son más de dos los denunciados, el domicilio, la indicación del denunciado, los fundamentos de hecho y derecho y acompañar los medios probatorios que la sustenten. El proceso no prohíbe ni limita al denunciado la presentación de nuevas pruebas durante la etapa del proceso de investigación. La ausencia de alguno de los requisitos no es causal de improcedencia, porque se reconoce un plazo de hasta 5 días hábiles para subsanar la omisión. Si transcurre este plazo sin que se satisfaga la omisión la Comisión de Ética archiva la denuncia presentada.

Un aspecto de singular trascendencia es si la Comisión de Ética tiene o no competencia respecto de presuntas inconductas cometidas con anterioridad a la elección del congresista, ya sea que el congresista continúe beneficiándose de los efectos de la conducta anterior al inicio de su mandato, o independientemente de si continúa el beneficio que le hubiera representado la conducta en el período anterior al inicio de su elección. Es elemental que la competencia de la Comisión

de Ética aborda sólo y exclusivamente el análisis de casos propios de la función parlamentaria, y también que antes de la elección no hay acto parlamentario posible de análisis porque el supuesto actor carecía del atributo que genera la función que ejercitan sólo quienes no sólo son elegidos sino que además se han incorporado formalmente al Congreso mediante su participación en el proceso de constitución respectivo. Sin embargo, el Reglamento de la Comisión de Ética pasa por alto esta importante característica y establece para sí la competencia respecto de presuntas inconductas cometidas antes de la elección del congresista. Este extremo, por lo tanto, se encuentra en la categoría de las disposiciones de discutible legalidad y requiere de una revisión exhaustiva.

Concluida la determinación de la procedibilidad de la denuncia, la siguiente etapa es de carácter indagatorio o preliminar a la investigación propiamente dicha. La fase indagatoria tiene carácter opcional. En el gráfico siguiente pueden apreciarse los rasgos más importantes anteriores a la decisión de iniciar propiamente la investigación sobre una inconducta parlamentaria.

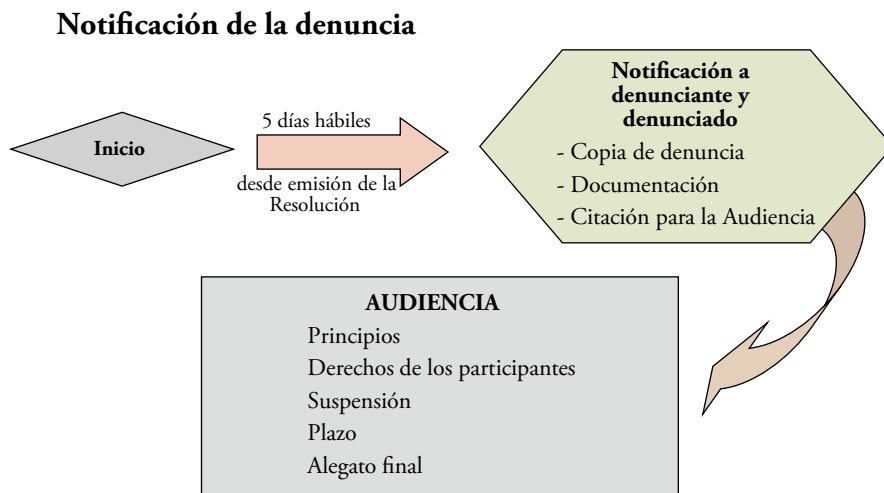
Inicio de la investigación



La Comisión de Ética cuenta con un plazo de 20 días útiles para realizar algunos actos preliminares al inicio de la investigación propiamente dicha. En esta etapa inicial la Comisión de Ética tiene la facultad de realizar indagaciones reservadas y preliminares durante las cuales procura adquirir una perspectiva general de la situación y de sus alcances e implicancias. En este mismo período puede citar a las partes y, cuando el caso lo permite, actuar como amigable componedor extendiendo sus buenos oficios para intentar la conciliación, si la inconducta es consecuencia de eventuales agravios de carácter personal. Concluida la etapa o

fase indagatoria, si no hubo modo de conciliar a las partes, la Comisión de Ética emite una resolución mediante la cual acuerda iniciar la investigación.

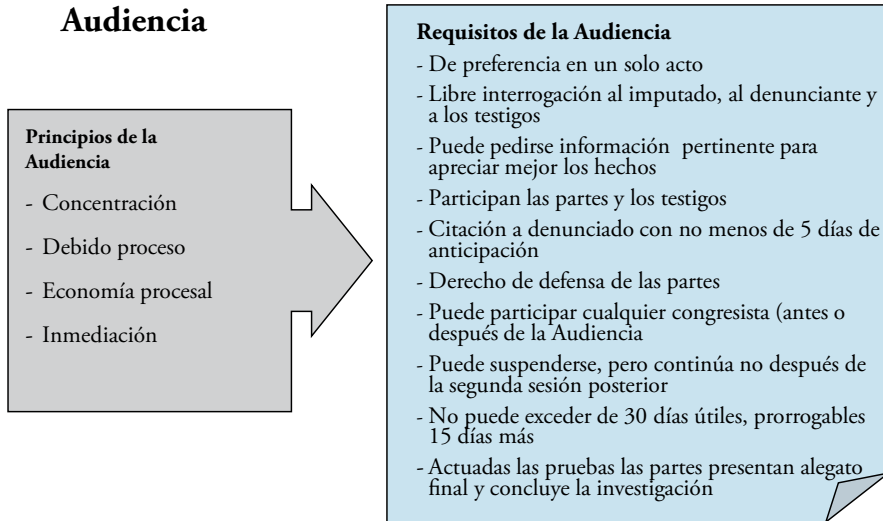
Luego de verificarse que la denuncia cumple con los requisitos de procedibilidad y de expedida la resolución que constituye el proceso, se inicia propiamente la investigación. En el gráfico que sigue se muestran las características y pasos que median entre el inicio de la investigación y el inicio de la Audiencia.



Desde el momento en que se aprueba la resolución con la que se dispone el inicio de la investigación se notifica al denunciado con la copia de la denuncia y de los documentos probatorios presentados. La finalidad de la notificación es participar al congresista denunciado la citación para la realización de la Audiencia. La Comisión de Ética cuenta con cinco días hábiles para dirigir la notificación en sobre cerrado. En esa comunicación se le informa que durante el desarrollo de la Audiencia expondrá su descargo, podrá ofrecer pruebas y agregar toda la documentación que estime pertinente. La citación precisa lugar, fecha y hora para la Audiencia, así como el plazo de gracia de 15 minutos de tolerancia para el inicio.

Independientemente de la obligación que tiene el denunciante de concurrir para expresar sus descargos también tiene la obligación de colaborar durante la integridad del proceso investigatorio y concurrir cuantas veces se lo requiriera, principalmente para poner a disposición de la Comisión de Ética los elementos probatorios que contara en su poder.

El desarrollo de la Audiencia no está exento de regulación específica, porque se han establecido principios orientadores para su conducción, así como requisitos para su desarrollo. Con la gráfica que sigue a continuación se muestra las principales características de ese desarrollo.



La finalidad de la Audiencia es que todo el proceso se cumpla en un solo acto, aunque cabe suspenderla y extenderla hasta por el plazo de 30 días útiles más, prorrogables hasta 15 adicionales, principalmente con el objetivo de que puedan actuarse todas las pruebas ofrecidas.

A diferencia de lo que acontece con la diversidad de procesos parlamentarios sólo el proceso ante la Comisión de Ética reconoce los principios bajo los cuales se conducen los actos durante su desarrollo. Dichos principios son los principios de concentración, debido proceso, economía procesal e intermediación. Es especialmente inusual que sea en un proceso de naturaleza disciplinaria que se especifiquen los principios ordenadores de los actos parlamentarios, en particular porque comparativamente los procesos de carácter disciplinario pueden ser de menor trascendencia pública que todos los otros en los que se examina la conducta de los congresistas. En efecto, los procesos disciplinarios se refieren a sucesos de menor significación relativa cuando se los compara con otros como los que importan la lesión a bienes protegidos por el ordenamiento penal, u otros bienes sancionados como infracción constitucional.

Que sea en los procesos disciplinarios el lugar en que se fijen los principios procesales que conducen la acción parlamentaria tiene, pues, cierto rasgo paradójico porque en muchos casos los procesos éticos son la antesala de procesos más

graves cuando los actos y conductas revisadas exceden la dimensión propiamente estatutaria de la disciplina ¿Por qué cuando se examina el aspecto disciplinario se consignan principios de la acción parlamentaria, y por qué se obvia consignar o reconocer ninguno de ellos en los procesos ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, por ejemplo? Un par de alternativas que preliminarmente cabe proponer a título de explicación puede ser, precisamente, primero, porque despierta menor grado de controversia entre los congresistas reconocerlos y, por lo mismo, es más fácil presentar niveles de acatamiento del derecho común que en otras esferas en las cuales el grado de aplicación de discrecionalidad que es inherente a las prerrogativas sea más elevado.

Pero una segunda alternativa, ciertamente menos inocente que la anterior es que si la Comisión de Ética puede ser la antesala de otros procesos la mayor altura de la valla puede significar una forma de obstaculizar el avance de mayor presión para que la investigación comprenda aspectos no sólo éticos, o de trascendencia disciplinaria, sino otros que comprometan grados o niveles de sanción más graves.

Adicionalmente el hecho de consignar los principios de la acción procesal en el espacio comparativamente de menor impacto punitivo también constituye un signo aparente de limpieza política con el que se muestra la cara de pulcritud que no se tiene la disposición de exhibir en todos los otros procesos de carácter jurisdiccional. Lo paradójico de la situación es que ninguno de los principios procesales invocados como orientadores de la acción parlamentaria era necesario importarlos del hábitat en el que sí resulta natural exigirlos, como es en los procesos judiciales. La importación genera en los mandatarios del voto popular una suerte de innecesario cautiverio de hormas técnicamente innecesarias.

Se trata de una aplicación excesiva dispensable principalmente porque el exceso de celo procesal es una forma inocultable de favorecer la posición del denunciado, antes que la discreción del agente a cargo del control disciplinario. Los principios procesales consignados son, efectivamente, resultado de la posición garantista, cuyo objetivo es asegurar la mayor protección posible de los derechos del denunciado. Llama pues la atención que donde menor es el impacto mayor sea el celo, y que los silencios o ausencias permanezcan en todos los otros procesos de mayor tradición e historia en el parlamento peruano.

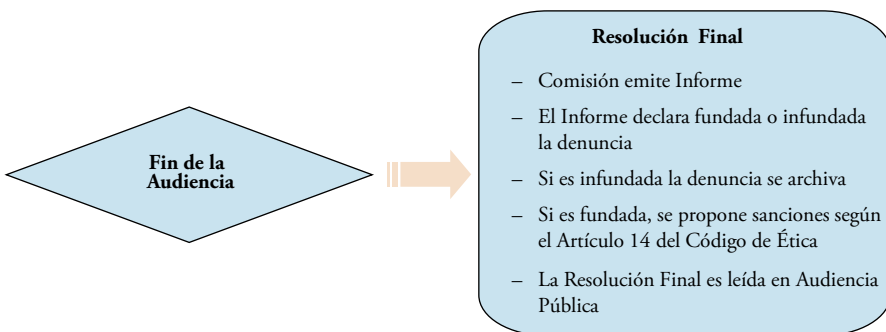
En particular llama más la atención la inclusión del debido proceso y la inmediatez. Pudiera haber bastado que se invocara el principio de debido proceso, el mismo que es integrado también por el principio de inmediatez, pero se optó por subrayar de modo singular el principio de inmediatez. En los comentarios apuntados durante la exposición del proceso de acusación constitucional se explicó por qué el principio de inmediatez no podía ser exigible en el antejuicio ni en el juicio político.

En el caso del proceso disciplinario se presenta una paradoja similar en relación con el reconocimiento del principio de inmediación, porque sí se lo reconoce como parte de las exigencias procesales para la Comisión de Ética, pero se lo obvia cuando el mismo caso es apelado ante el Pleno ¿A qué obedece que en la primera instancia sí se lo reconozca pero no en la segunda? La inconsistencia se explica porque la Comisión de Ética ha desarrollado su actividad autorregulatoria como si fuese un órgano autónomo del Pleno, y como si sus responsabilidades tuvieran un marco de independencia orgánica del Pleno del Congreso.

Más allá de estos datos de carácter sintomático, en el acto de la Audiencia se realizan los actos indispensables para llegar a esclarecer los hechos a satisfacción de los miembros de la Comisión. Dichos actos comprenden las declaraciones del denunciante, a quien se concede la oportunidad de que se explaye en los pormenores de la denuncia, así como la interrogación al congresista denunciado. Además de las declaraciones recibidas la Audiencia constituye el espacio elemental para la actuación de todas las pruebas ofrecidas. Es parte de ella por lo tanto, si fuera el caso, recibir a los testigos citados, interrogarlos y conocer sus apreciaciones. Como parte del propósito buscado en este espacio en la Audiencia debe realizarse cualquier diligencia relevante o pertinente para alcanzar la convicción de los miembros de la Comisión respecto de los hechos y del eventual compromiso o responsabilidad del congresista denunciado en los mismos.

Una vez concluida la actuación de pruebas el denunciante y el congresista denunciado disponen de la oportunidad de presentar sus alegatos finales, con lo cual concluye la Audiencia. Terminada, el paso siguiente es la discusión de los términos que toma la resolución de la Comisión de Ética. El gráfico siguiente contiene las características principales de la resolución objeto de discusión y voto.

Resolución de la Comisión de Ética



Sobre la base del Informe la Comisión de Ética debe debatir y votar. Estos actos se realizan en un plazo que no debe ser superior a los treinta (30) días útiles. La resolución sobre el caso concluye declarando fundada o infundada la denuncia. En el supuesto de declararla infundada la denuncia se archiva. Contrariamente, si el acuerdo importa amparar los fundamentos de la denuncia la consecuencia es que se sustente y proponga la sanción acorde con la gravedad o levedad de la falta probada.

Dependiendo de la calificación otorgada a la falta algunos asuntos concluyen en la Comisión de Ética, y otros deben elevarse a conocimiento del Pleno. Las sanciones se imponen según el criterio de gravedad y de reiterancia, y pueden ser, según el Artículo 14 del Código de Ética

- a. Recomendación pública a través del portal del Congreso;
- b. Amonestación escrita publicada en el portal del Congreso y difundida por los medios de comunicación mediante nota de prensa;
- c. Amonestación escrita pública con multa, difundida en los medios de comunicación. Las multas pueden ser de una a dos unidades impositivas tributarias. Cada reiterancia se incrementa una UIT adicional; y,
- d. Recomendación al Pleno de la suspensión en el ejercicio de la función y descuento de sus haberes desde tres hasta 120 días de legislatura.

Únicamente los casos en que se recomienda la suspensión en el ejercicio de la función se ponen en conocimiento del Pleno. Todos los demás concluyen en el ámbito de la Comisión de Ética. Precisamente por el carácter preclusivo de las sanciones de recomendación, amonestación y multa que se imponen es que se reconoce el recurso de apelación. El congresista sancionado puede apelar de la sanción impuesta en un plazo no mayor de tres días hábiles desde que toma conocimiento del informe. La interposición de la apelación tiene efectos suspensivos respecto de la sanción impuesta, lo cual significa que si el congresista apela queda en suspenso la aplicación de la sanción. El escrito de apelación se eleva al Pleno con todo lo actuado, con el objeto de que éste resuelva en última instancia parlamentaria. Las reglas de debate aplicables son las que corresponden a los dictámenes.

Puede ser correlato de la valoración que realiza la Comisión de Ética que encuentre indicios de la comisión de un delito o actos susceptibles de configurar una infracción constitucional. El último párrafo del Artículo 14 del Código de Ética Parlamentaria dispone que *cuando la falta sancionada, a juicio de la Comisión de Ética Parlamentaria, presente indicios de la comisión de un delito o de una infracción constitucional, el caso será puesto en conocimiento de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para los fines de ley*. En tal supuesto y circunstancia

el caso examinado es puesto en conocimiento y a disposición de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales.

La cuestión es qué curso puede adoptar la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales con el Informe de la Comisión de Ética, habida cuenta que el proceso ante la Sub Comisión supone la existencia de un denunciante a cuyo cargo está el impulso del proceso. En efecto, el Reglamento del Congreso no prevé que las denuncias constitucionales sean impulsadas a la sola discreción de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. No es parte de los principios del proceso ni del tipo de acción reconocidos por el derecho a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales.

El vacío advertido ha llevado a plantear dos tipos de alternativas. La primera es reconocerle iniciativa a la Sub Comisión para tramitar las denuncias derivadas de la Comisión de Ética sin reconocerle titularidad a esta última para apersonarse e intervenir activamente en el proceso. La segunda es tratar a quienes suscriben en Informe de la Comisión de Ética como denunciantes, considerando que son ellos quienes han conocido, quienes han obtenido la información y quienes han valorado hechos y evidencia como suficientes para iniciar el proceso de acusación constitucional.

La primera alternativa genera no pocas dificultades procesales, porque tendría que modificarse el procedimiento de calificación de la denuncia puesto que se trata de una materia derivada luego de una indagación en la que ya se han actuado pruebas. Es cierto que el objeto de la indagación y el criterio de valoración de las pruebas ha tenido una finalidad y objetivos distintos en razón de la materia y valores según los cuales se aprecian los hechos y la conducta, pero el carácter incidental de la indagación sobre la dimensión penal o constitucional no importa el desconocimiento de los indicios o de la evidencia obtenida. No puede tratarse por igual una denuncia regular, que la derivada de un acto avalado por el Pleno el que, es necesario tenerlo presente, es la última instancia nada menos que en los propios procesos de acusación constitucional.

Por esta razón las denuncias que son consecuencia de un proceso disciplinario no debieran requerir calificación previa, y podrían quedar aptas para pasar directamente, *per saltum*, la etapa de la Audiencia e investigación. En este supuesto, nuevamente, debe considerarse el papel que debe asumir alguien en calidad de denunciante que expone los hechos constatados y la evidencia calificada. Este es un punto crítico que permite dudar o cuestionar la conveniencia o idoneidad de la alternativa que desconoce el papel del denunciante como parte del proceso, porque lo convierte en un mecanismo inquisitorial en una lógica distinta y ajena al concepto general propio de su ingeniería institucional.

La segunda alternativa, igualmente genera alguna dificultad, aunque de distinta índole. El principal obstáculo es la reticencia que expresan y sienten quienes, como miembros de la Comisión de Ética, concurren como parte ante otro proceso parlamentario en el que son sus propios colegas quienes los interpelan y ante los que asumen la obligación de sustentar sus hallazgos o sus sospechas. La división de competencias y la autoridad calificada de un órgano como la Comisión de Ética pierde nitidez y perfil organizacional cuando se desdibuja la singular autonomía material de su rol para integrarlo como parte de las competencias de verificación de otro órgano. Los actores y los resultados del proceso disciplinario resultan puestos en cuestión cuando se sientan ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales para justificar la regularidad y certidumbre de sus conclusiones.

La primera alternativa ha sido preferida por los miembros de las Comisiones de Ética. La segunda por los miembros de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. El criterio para optar por una u otra debe ser cómo cumplir más efectivamente el papel asignado y cómo alcanzar la finalidad institucional que se le encomienda a cada órgano.

Un último aspecto que merece relevarse es la sanción pecuniaria que según el Código de Ética puede imponer la Comisión de Ética. Parece que la afectación de los emolumentos o estipendios que corresponde al estatuto de los congresistas debe ser una cuestión sobre la que debiera resolver, en principio, la Constitución, pero en defecto de ella la norma general reglamentaria que en su momento aprueba o reforma el Pleno del Congreso. El Código de Ética, por ello, parece incurrir en un exceso garrafal cuando el reducido grupo que integra esa Comisión se toma la atribución de fijar modalidades punitivas no sujetas a examen, deliberación ni aprobación por el Pleno. La previsión del recurso de apelación no disminuye la ligereza con que se asigna y delega esta potestad plenaria a un grupo reducido de congresistas con atribuciones, para estos fines, de naturaleza supernumeraria. Mayor aún es el exceso en que incurre el Reglamento de la Comisión de Ética cuando en su Artículo 30 indica que el destino de las multas recaudadas se destina *a las instituciones de obras sociales que designe la Comisión*. Es una situación similar a la que ocurre cuando se recaudan los descuentos por inasistencias injustificadas a las sesiones de Pleno o de otros órganos parlamentarios.

Las inasistencias son efectivamente castigadas con descuentos y las faltas éticas pueden serlo con multas. Son dos tipos de acción punitiva del Congreso respecto de los cuales no ha habido mayor reflexión. En primer lugar porque se ha perdido de vista que el ejercicio de la representación no tiene carácter servil. Los congresistas no son dependientes de una corporación sino los actores de un mandato directo que se ejerce por cuenta e interés de la nación. Su consciencia y criterio bastan.

Sin discreción para determinar cuándo deben asistir al Pleno y cuándo deben cumplir su función representativa de otra manera no puede recortárseles. En algún caso, por ejemplo, puede revestir muchísima mayor importancia que el congresista acuda a una reunión de coordinación sobre materias vinculadas a la defensa nacional o la seguridad interior fuera de las instalaciones del Congreso, que prestar físicamente su cuerpo, su voz, y su tiempo en una sesión de Comisión o aún del Pleno que bien podría prescindir de su presencia. Lamentablemente la ignorancia colectiva sobre las distintas dimensiones de la función representativa ha reducido la capacidad de juicio y, por consiguiente, también la posibilidad de que el representante sea quien califique la calidad de su aporte para honrar el carácter nacional de su mandato y representación.

La estrecha visión de la opinión pública, sumada a la sumisión que a la imagen que trivial y vana los medios proyectan sobre su acción, ha conducido a la reducción y minusculización del régimen parlamentario. El mal uso de la función ha generado la tergiversación y confusión de lo principal con lo accesorio, de la excepción con la regla. La valla se ha bajado cuando se concibe al parlamentario como al escolar díscolo que necesita del látigo y de la palmeta o del reglazo para actuar con corrección. Pero peor aún que se haya condonado el traslado del espíritu pragmático de una concepción económica del hombre al nivel más alto del Estado. Eso es en lo que consiste que se establezcan castigos pecuniarios, como los cortocircuitos que sancionan a los roedores con los que se investigaba el aprendizaje conductista de los organismos animales inferiores. El parlamentario ha sido despojado de la dignidad con que se lo trató y concibió antaño, y de su rol queda poco más que el concepto de un animal económicamente motivado y condicionado para cumplir con su consciencia y con su deber.

Sea que el destino de las multas quede a discreción del Comité de Ética, o que, según lo ha dispuesto alguna vez la Mesa Directiva, se asigne al Cafae o al Comité de Damas del Congreso integrado por las cónyuges o familiares de los miembros de la Mesa Directiva, el error parece ser el mismo. Los errores éticos y las inconductas como formas anómalas del desempeño parlamentario son fundamentalmente consecuencia de dos cosas, o de la baja calidad de la ciudadanía entre la que se escoge a los candidatos, o del error de los partidos políticos que dejan de cumplir con su papel político cuando postulan candidatos respecto de los cuales no puede certificar su calificación doctrinaria, técnica ni moral para ocupar un puesto representativo en el Estado para actuar por cuenta e interés de la república.

12. El procedimiento presupuestario

129. Concepto de presupuesto de la república

¿Qué es el presupuesto? Desde el punto de vista parlamentario es una ley. Pero si bien formalmente es, en efecto, una ley, por su naturaleza material es un acto administrativo. Es una ley especial por su contenido y por el procedimiento que debe seguir su tramitación.

Es especial por su contenido porque la Constitución determina algunas reglas dentro de las cuales el presupuesto debe formularse, a diferencia de la libertad más amplia para formular cualquier otra iniciativa. Y es especial por el procedimiento, porque su trámite debe cumplirse en plazos señalados por la Constitución, por algunos de cuyos vencimientos se establecen presunciones.

Por su finalidad, la ley de presupuesto es un instrumento de las finanzas públicas. En su texto constan los ingresos y los gastos legales. Solamente los organismos cuya denominación aparece en el texto de la ley son titulares del gasto. Su autorización de gasto comprende hasta el monto que se le asigna. Y el gasto puede llevarse a cabo dentro del período de vigencia del presupuesto.

El presupuesto está organizado en pliegos. La materia de cada pliego corresponde a un organismo público. Y cada uno de los pliegos tiene un titular. Los titulares de pliego son los primeros responsables de la formulación del presupuesto, así como de la corrección de su ejecución.

Para formular el presupuesto todos los sectores involucrados deben presentar los ingresos y gastos programados al titular del pliego. Y al titular del pliego le corresponde coordinar los programas de cada unidad correspondiente a su pliego de forma que tenga cómo fundamentar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y el gabinete, en primer lugar, y el Congreso en segundo lugar.

El presupuesto tiene una vigencia anual, pero su formulación se inicia con la programación con más de un año de adelanto. Es desde noviembre del año anterior al del debate del presupuesto en el Congreso, que cada oficina prepara los datos que

agrega y coordina el titular del pliego. En cada Ministerio se estudia el contenido de los recursos para alcanzar los objetivos y cumplir las metas fijados dentro del período fiscal. De modo similar en la diversidad de instancias estatales, según la naturaleza de cada una. El presupuesto del Ministerio Público, por ejemplo, debe aprobarse con el voto de la Junta de Fiscales Supremos.

El caso del Poder Judicial coordina el suyo con el Poder Ejecutivo, pero el proceso no ha estado exento de controversia, porque en razón a recortes que recibió su presupuesto para el ejercicio del año 2005 presentó una demanda contra el Poder Ejecutivo. Como consecuencia de esta demanda el Tribunal Constitucional emitió su STC 4-2004-CC/TC, en la que dispuso la necesidad de aprobar una ley que reconozca los mecanismos de coordinación que respeten la autonomía que en materia presupuestaria le reconocía el Artículo 145 de la Constitución al Poder Judicial. En la Ley 28821, de julio del 2006 se cumplió con la sentencia y en adelante se ha observado niveles de coordinación que limitan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

El proceso de coordinación y programación de las prioridades presupuestarias debe quedar listo de modo que el Presidente de la República pueda presentar el proyecto de ley de presupuesto no después del 30 de agosto del año anterior al de la vigencia del nuevo presupuesto.

130. Papel del parlamento en el proceso presupuestario

¿Qué papel cumple el parlamento en el proceso presupuestario? El parlamento debe recibir el proyecto de presupuesto que envía el Presidente de la República. Desde que lo recibe es su papel revisar el cumplimiento de los supuestos constitucionales. Es un control preventivo sobre las cuentas nacionales. El control posterior está dado por la revisión de la cuenta general sobre ejecución del presupuesto que también deber rendir el gobierno al parlamento.

El primer aspecto que debe supervigilar el Congreso es el de la presentación del presupuesto dentro del plazo. Si éste se cumpliera sin que llegara a recibirse debe indagar, en primer término, para descartar que existiera algún inconveniente entre el envío y la recepción. En segundo lugar, si comprobara que no hubiera sido enviado, le corresponde avisar al Presidente de la República respecto del plazo y sugerirle que lo envíe a la brevedad. Una vez presentado, la tarea del Congreso es constatar el respeto de los principios y las restricciones que la Constitución prevé para su trámite.

Son *principios* constitucionales:

- (1) que el gasto público esté equilibrado con los ingresos,
- (2) que se trate de un proyecto de ejecución anual,
- (3) que cubra el universo de los ingresos y gastos de la administración pública sin excepción,
- (4) que sea integral o único y no parcial, y
- (5) que los gastos queden suficientemente especificados.

Las principales *restricciones* son:

- (1) que el erario no puede ser financiado por el Banco Central de Reserva ni por el Banco de la Nación,
- (2) que los gastos corrientes no pueden ser cubiertos con préstamos, y
- (3) que exista partida destinada al servicio de la deuda pública.

Al conocer el desagregado de la estructura presupuestaria anual el Congreso obtiene un conocimiento importante, que le permitirá ejercitar un control informado sobre, desde la política exterior o la política del gasto militar, hasta la del gasto social o el pago de la deuda pública, pasando por la correspondiente a todos los otros sectores ministeriales o agencias públicas a las que se asignan fondos fiscales.

Además del papel que asume el Congreso en el control presupuestal, su posición constitucional supone el reconocimiento de reserva y autonomía presupuestal en relación con su propio presupuesto institucional. El presupuesto del Congreso es preparado por los órganos administrativos, según el calendario y programación que establece la Oficina de Presupuesto, en coordinación con las unidades orgánicas que integran el servicio parlamentario. En los usos vigentes hasta 1992 el presupuesto de las Cámaras formaba parte del proyecto de presupuesto presentado por el Presidente de la República, para lo cual la administración elaboraba el anteproyecto que aprobaba la Mesa Directiva, luego de lo cual la Comisión de Presupuesto de cada Cámara elaboraba un dictamen, el mismo que se debatía en el Pleno antes de su aprobación y posterior integración en el proyecto que presentaba el Presidente de la República.

Sin embargo, en la práctica reciente el presupuesto inconstitucional del Congreso no es propiamente discutido en el Pleno, ni existe dictamen de la Comisión de Presupuesto del Congreso. Luego de la revisión que efectúa la Mesa Directiva, su propuesta se pone en conocimiento del Consejo Directivo. El Consejo Directivo toma en consideración la exposición que realiza la Oficina de Presupuesto, lo discute y con su aprobación se dirige al Pleno para su aprobación. El acto de revisión por el Pleno es nominal, porque el nivel de deliberación no es significativo, y en seguida se pone al voto.

La aprobación del presupuesto del Congreso por el Pleno no está sujeta a plazo, por lo que ocurre con frecuencia que este proceso corre por cuerda paralela al mecanismo de discusión del resto de la administración pública. No es inusual por ello que el presupuesto del Congreso se incluya en el presupuesto integral del sector público poco antes de la presentación del dictamen ante el Pleno. La asignación de fondos para el presupuesto del Congreso por lo tanto es objeto de coordinación de modo que se mantenga el equilibrio entre ingresos y gastos.

131. Exclusión de iniciativa de los congresistas para aumentar el gasto público

¿Tienen iniciativa los congresistas para aumentar el gasto público? Los congresistas no pueden ni crear ni aumentar el gasto público. Esto significa que no tienen iniciativa propiamente presupuestaria, con una sola excepción. El Congreso puede preparar su propio presupuesto con autonomía. En todo lo demás sólo el poder ejecutivo tiene iniciativa presupuestaria.

En 1901 el Presidente Manuel Candamo expresaba su opinión contraria al mantenimiento de la iniciativa presupuestaria para los congresistas. En Francia esta opinión tuvo arraigo en el ejecutivo por lo menos desde la segunda mitad del siglo XIX. La Constitución de la Tercera República (1870) ya contenía esta restricción en su texto, el mismo que se ha repetido en el de la Cuarta (1946) y la Quinta Repúblicas (1958).

Esta interdicción financiera del Congreso obedece, en primer lugar, al control de los ingresos y gastos que se encuentra más capacitado para realizar el poder ejecutivo. Y en segundo lugar, se debe a la necesidad de controlar las tendencias inflacionarias que mantener la iniciativa financiera significa (los parlamentarios no tienden a disminuir la estructura de gastos del presupuesto, sino a aumentarla).

Limitar la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria es, por otro lado, una forma de recortar la iniciativa en materia legislativa. Son en realidad muy pocas las leyes que en efecto no demandan u ocasionan gasto público. Por esta razón, la

interpretación que ha dado la práctica a la interdicción financiera del Congreso no ha sido estricta.

Se compensa, sin embargo, por el poder de control que resulta de la información que se le suministra, tanto como por la autorización que, finalmente, está en capacidad de negar el Congreso, en su condición de representante de los contribuyentes a quienes se grava financieramente con el fin de atender necesidades y servicios públicos.

¿Y cuál es el alcance de esta interdicción?, ¿qué gasto es público? ¿cuáles son los elementos constitutivos del carácter público del gasto? Público quiere decir toda carga estatal, sea central, regional o local, así como toda forma corporativa, toda persona jurídica, en la cual el estado tiene participación o capacidad de gestión o decisión determinante. Si en algún caso sin embargo hubiera duda sobre la interdicción que afecta al Congreso, la duda debe interpretarse como favorable al Congreso y no en su contra.

La creación o aumento de gasto público, a diferencia de lo que ocurre en la república de Francia, no comprende la disminución de ingresos, precisión que se preocupa de hacer constar la Constitución de este país. En realidad son dos caras en la misma moneda.

El sistema de pesos y contrapesos que se ha adoptado, siguiendo el modelo y tradición francesa, no es una opción carente de significado en el funcionamiento político del régimen político. Privar al Congreso de la facultad para asignar fondos es una merma poderosa al equilibrio de poderes. La consecuencia es que las políticas y normas nacionales se concretan en un nivel importante en la sola discreción, no del gobierno o del gabinete en general, sino en el visto bueno del Ministro de Economía y Finanzas. La interdicción parlamentaria para crear o aumentar el gasto público aterriza en último término en lo que apruebe o no una sola cartera ministerial, no obstante la capacidad conductora o directora en la que concurre el parlamento.

El recorte de la capacidad de iniciativa del Congreso, a su vez, también es un aspecto que perfila el tipo de régimen político. En los regímenes presidenciales el Congreso tiene facultad para crear, aumentar o disminuir el gasto público. En los regímenes parlamentarios la asamblea depende de las políticas fijadas por el gabinete, por eso su papel es fundamentalmente legitimador de las decisiones del gabinete cuya investidura avalan las mayorías parlamentarias. En el presidencialismo el gobierno no tiene el margen de discreción propio del parlamentarismo. Pero esta disminución funcional está mejor que compensada con la libertad plena del Presidente de la República para designar como Secretarios o Ministros sin mayor capacidad de participación del Congreso.

Con la Constitución de 1979 la Cámara de Diputados sólo participaba en el proceso de conformación del gabinete para escuchar y para conocer el programa general de gobierno, el mismo que podía ser objeto de debate, pero al final de la exposición no existía la posibilidad de otorgar ni negar confianza al gabinete. La Constitución de 1993 permite la intervención del Congreso para conformar el gabinete. Por eso desde que el gabinete juramenta el cargo ante el Presidente de la República los ministros pueden ejercitar el cargo y todos sus actos son válidos y causan efectos, aunque sujetos a la condición resolutoria que consiste en el otorgamiento de confianza del Congreso. Este poder parlamentario es el que queda parcialmente equilibrado con la ausencia de competencia en materia de iniciativa de gasto. De este modo el Congreso de la Constitución de 1993 mejora su posicionamiento institucional respecto del régimen concebido en la Constitución de 1979, porque bajo esta última la asamblea no intervenía en el proceso de conformación del gabinete.

Lo que gana el Congreso en la definición del gabinete y del programa de gobierno que presenta no lo recupera, como se ve, en el balance histórico que puede hacerse en relación con el régimen de la Constitución de 1933. La pérdida de capacidad decisoria y de definición de políticas públicas del Congreso diseñado en la Constitución de 1993 es muchísimo menor que la que rigió hasta el golpe del año 1968. Con este recorte se pretendió corregir los abusos que se imputaba a los representantes con los recursos fiscales. El reiterado y uniforme mal uso del dinero público se corrigió eliminando por completo esa atribución.

El escarmiento y el remedio, de este modo, tuvo naturaleza punitiva. Es un caso en el que se consideró que el abuso de la libertad se remedia con la eliminación de la libertad. Ante la impaciencia y desasosiego con conductas nocivas se prefirió eliminar la posibilidad de yerro, siguiendo el precepto bíblico que aconseja que *si la mano da ocasión de pecar el pecador debe cortarse la mano*. La filosofía de la educación contemporánea, enmarcada en el proceso liberador de una educación basada en el razonamiento, la comunicación y la persuasión, difícilmente estaría de acuerdo con el remedio bíblico, aunque probablemente sería renuente a reconocer la inconsistencia en que incurriría al expresar su conformidad con el recorte de la facultad de iniciativa fiscal y presupuestaria.

132. Procedimiento de preparación del presupuesto en el Congreso

¿Cómo se prepara el presupuesto en el Congreso? El trabajo se lleva a cabo casi en su integridad en la Comisión de Presupuesto. Esta comisión está compuesta, como todas las demás, de modo plural y es integrada proporcionalmente por todos los grupos parlamentarios. Sin embargo, a diferencia de comisiones de presupuesto

como la de Alemania Federal, no es práctica en el Perú que sea presidida por un representante del grupo opositor con mayor representación en el Congreso.

Recibido el proyecto de presupuesto el día 30 de agosto, éste es remitido a la Comisión. La Comisión de Presupuesto está organizada en ponencias. Cada ponencia tiene a su cargo la evaluación de un determinado número de pliegos. La presidencia de la comisión tiene a su cargo coordinar los avances de los ponentes y las sesiones de Pleno de la Comisión en las cuales deben estar presentes el presidente del gabinete, el Ministro de Economía y Finanzas, los titulares de pliego a los que se cita y los especialistas a quienes se consulta.

El Ministro de Economía y Finanzas es encargado por la Constitución de sustentar el pliego de ingresos. Cada uno de los ministros de los demás sectores sustenta el pliego de egresos que le corresponde. Además deben sustentar sus correspondientes pliegos el Presidente de la Corte Suprema, en nombre del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, en nombre del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Todas estas autoridades deben concurrir en consecuencia a la Comisión de Presupuesto antes de concurrir al Pleno para presentar su sustentación.

133. Procedimiento de debate y aprobación del presupuesto de la república

¿Cómo se debate el presupuesto en el Pleno? El Reglamento del Congreso aprobado el 13 de junio de 1995 consigna por primera vez reglas y plazos especiales para el procedimiento presupuestario. Hasta entonces regían las reglas generales para el debate y no se observaban otros plazos que los que señalaba la Constitución.

Conforme al texto del Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995, se ha diseñado un procedimiento especial que complementa las normas constitucionales y las prácticas consuetudinarias del parlamento.

La proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar el 30 de agosto, en aplicación de lo que establece el Artículo 78 de la Constitución Política.

Dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de ley de Presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro

de Economía y Finanzas. Presentes en el recinto del Congreso el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas, el Presidente suspende la sesión por breves minutos y los invita a la sala de sesiones para que realicen su exposición. Esta no excede de 60 minutos y debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno. Al término de las intervenciones de los voceros de cada uno de los grupos parlamentarios, el Presidente vuelve a conceder el uso de la palabra al Presidente del Consejo de Ministros o al Ministro de Economía y Finanzas para que responda las preguntas, aportes, críticas y comentarios formulados por los congresistas y aclaren sus puntos de vista. Concluido el debate se publican los 3 proyectos en el portal virtual del Congreso, el diario oficial, y se remiten a la Comisión de Presupuesto. La Comisión de Presupuesto delibera en sesiones públicas y luego del análisis y consensos a que arriba en la Comisión presenta su dictamen.

La Comisión de Presupuesto debe tener su dictamen listo en el plazo que vence, según el Reglamento, antes del 15 de noviembre, de manera que el Congreso pueda debatirlo y votarlo en el término final que vence el 30 de noviembre. Para este efecto la Junta de Portavoces coordina el calendario y distribución del tiempo de debate. En la fecha acordada para el debate están presentes en el Pleno todos los ministros así como el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Presentado el dictamen en el plazo reglamentario el debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre. En la sesión del Pleno destinada a debatir y sustentar el Presupuesto, el Presidente cede el uso de la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros, el que entonces expone sus puntos de vista respecto del Dictamen de la Comisión de Presupuesto. En seguida interviene el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos. Para este efecto, el Ministro de Economía y Finanzas expone sin sujeción a límite de tiempo alguno. Luego toman el uso de la palabra cada uno de los ministros, el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo para sustentar sus correspondientes pliegos de egresos. De modo análogo también sustentan sus propios pliegos el Presidente del Tribunal Constitucional, y el del Consejo Nacional de la Magistratura.

El orden de intervenciones de los ministros y de los titulares de estos órganos es coordinado entre el Presidente del Congreso y el Presidente del Consejo de Ministros. Las intervenciones de las autoridades que sustentan los egresos

no exceden de 30 minutos, a diferencia del tiempo ilimitado que se concede reglamentariamente al Ministro de Economía y Finanzas.

Concluida la exposición anterior por todos los actores indicados, el Presidente de la Comisión de Presupuesto sustenta el dictamen. Dicho dictamen debe necesariamente precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector. En seguida intervienen los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por la Junta de Portavoces.

Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de ley de Presupuesto. Luego de dicha intervención, se procede a votar el proyecto. Para su aprobación se requieren la mitad más uno del número de los representantes presentes. Aprobada, la ley es enviada al Poder Ejecutivo antes del 30 de noviembre.

Si el Congreso no llegara a aprobar el presupuesto hasta el 30 de noviembre, el Poder Ejecutivo promulga su proyecto mediante un decreto legislativo. Este procedimiento fue utilizado en dos ocasiones durante la vigencia de la Constitución de 1979, y desde la vigencia de la Constitución de 1993, el 1 de diciembre del año 2000, durante el período de transición democrática bajo la presidencia de Valentín Paniagua Corazao, a través del Decreto Legislativo 909.

El texto que debe promulgar el Presidente de la República corresponde o al del proyecto presentado el 30 de agosto, o el que hubiera hecho suyo en nombre del Poder Ejecutivo el presidente del gabinete o el Ministro de Economía y Finanzas. Esta última es una práctica regularmente observada. La sustitución se produce generalmente al inicio de la discusión, cuando el Presidente del Congreso concede la palabra al representante del Poder Ejecutivo para que se pronuncie sobre su proyecto original.

134. Seguimiento y control de ejecución del presupuesto de la república

Desde el punto de vista normativo el control de ejecución del presupuesto se realiza mediante la rendición de cuentas que efectúa el Presidente de la República con la Cuenta General de la República. Este procedimiento, sin embargo, supone la revisión del proceso presupuestario cumplido una vez que concluye el año fiscal. No comprende las acciones de revisión o fiscalización que debe realizar el Congreso entre la aprobación del presupuesto y su conclusión. Es decir, existe un tipo de control y seguimiento mientras y durante está en ejecución el presupuesto,

conforme a las disposiciones, metas, objetivos y supuestos planteados conforme a los cuales el parlamento aprobó el presupuesto.

¿Qué es la Cuenta General de la República? Es el documento mediante el cual el Poder Ejecutivo rinde cuentas al Congreso sobre la autorización que emite con la aprobación del presupuesto anual. Se trata de un instrumento técnico que permite evaluar la regularidad en el uso de los recursos presupuestales autorizados por el Congreso, sea en el presupuesto anual propiamente dicho, así como en los créditos suplementarios, las transferencias y las habilitaciones de partidas.

El documento que contiene la información y evaluación especializada sobre el resultado de la ejecución presupuestaria. Su naturaleza es fundamentalmente presupuestaria. No comprende en sentido estricto análisis sobre el éxito o idoneidad de la gestión pública en el logro de los objetivos estratégicos de cada organismo, sino la relación entre los objetivos y los resultados principalmente presupuestarios. Según lo establece el Artículo 81 de la Constitución y el literal c) del inciso 1 del Artículo 76 del Reglamento del Congreso la Cuenta General que presenta el Presidente de la República debe acompañarse del estudio de auditoría que practica la Contraloría General de la República sobre la ejecución presupuestal.

El plazo para el control que realiza el Congreso tiene como término inicial el día 15 de agosto del año inmediato posterior al de la ejecución presupuestal, que es la fecha en la que el Presidente de la República está obligado a presentar la Cuenta, y vence el día 30 de octubre. Para este fin la Comisión de Presupuesto y Cuenta General debe entregar su dictamen hasta el día 15 de octubre. El plazo que tiene el Congreso es perentorio. Si no aprueba la Cuenta General puede hacerlo el Presidente de la República.

Es necesario no perder de vista que durante estos meses la Comisión que tiene la responsabilidad de examinar la Cuenta General es la misma que debe cumplir con el proceso de estudio del presupuesto. Este importante hecho configura una limitación funcionalmente significativa, porque la labor a realizar exige un alto grado de contracción a ambas tareas, y la efectividad de quienes tienen a su cargo los dos distintos tipos de actividades no puede realizarse sin el capital humano, tecnológico e informativo que el análisis y evaluación demanda en el estrecho tiempo con que se cuenta.

La Cuenta General no siempre recibe la aprobación del Congreso. Cuando el dictamen es negativo lo usual es que se archive poniéndose este hecho en conocimiento del Presidente de la República, además de la Contraloría General de la República y de la Comisión de Fiscalización para que determinen las

eventuales responsabilidades derivadas de las deficiencias advertidas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General, o por el Pleno, o por ambos. La adopción de medidas correctivas sobre los hallazgos y las deficiencias encontradas debe ser consecuencia lógica de un dictamen negativo. Sin embargo, la acción parlamentaria en este terreno más bien parece irrelevante porque el control no es efectivo, ni se conocen medidas visibles de exigencia de responsabilidad por los errores o irregularidades en la gestión presupuestal.

El procedimiento regular supone y exige la intervención del Pleno. La desaprobación de la rendición de cuentas no es un acto intrascendente ni carente de importancia. Los dictámenes negativos sobre la ejecución del presupuesto no pueden tramitarse como se tramitan (también de modo cuestionable) los proyectos de ley que según la Comisión no merecen aprobación. La Cuenta General de la República no es cualquier iniciativa. Es un acto crítico en la administración y gestión del Estado. Sólo por inopia cabría archivar un acto de rendición de cuenta sobre la totalidad de un ejercicio presupuestal respecto del cual se discrepa. Así como no es una práctica correcta la que adopta la Comisión de Presupuesto y Cuenta General, de remitir al archivo la desaprobación de la rendición de cuentas, tampoco es una buena ni santa práctica que haga algo análogo el Consejo Directivo cuando recibe un dictamen desaprobatorio sobre la Cuenta General. El órgano al que por naturaleza corresponde tomar la decisión es al Pleno y no a otra instancia carente de la plena autoridad representativa del Estado.

Para aprobar la Cuenta General se requiere mayoría simple. No la mayoría absoluta que, contrariamente, sí se exige para la aprobación del presupuesto. Si el Congreso no alcanza a adoptar una decisión hasta el 30 de octubre la Cuenta General es aprobada mediante Decreto Legislativo.

Independientemente del proceso de rendición de cuentas que se realiza a través de la revisión de la Cuenta General, la misión del Congreso es más amplia. Comprende el seguimiento de la ejecución del presupuesto durante el desarrollo del año fiscal. Lo que la Constitución y el Reglamento reconocen es sólo la revisión de lo ejecutado, no el desarrollo mientras el presupuesto está en trámite en la integridad del sector público. Actualmente este proceso no se desarrolla, a pesar de que las agencias estatales remiten periódicamente, durante el año fiscal, información voluminosa con la que se documentan los avances de ejecución.

La capacidad del Congreso peruano para hacerse cargo de la tarea de seguimiento durante el año fiscal no ha sido concebida ni priorizada. Es por ello que no se toman medidas adecuadas para hacer efectiva su función. El seguimiento exige recursos idóneos y proporcionales a la inmensidad de esta tarea y de esta responsabilidad. Porque no existe el concepto de las mismas es que tampoco se las

concibe como un objetivo a alcanzar, ni se las incluye como metas de la gestión y función representativa. Como consecuencia no se ha diseñado el proceso que permitiría planear y ejecutar las acciones de seguimiento, y por lo tanto tampoco se ha previsto las necesarias reformas en la estructura organizacional, ni las competencias o capacidades propias del perfil de puestos requeridos conforme a los cuales se debe seleccionar y evaluar al personal que integre los cuadros de apoyo técnico a la labor de los representantes.

Una alternativa de factible realización pudiera ser el reconocimiento de la Contraloría General como órgano auxiliar de la tarea de seguimiento de presupuestal. La integración del capital humano y logístico del que dispone la Contraloría General podría permitir el uso más eficiente de recursos, porque la independencia orgánica y funcional de esta institución es perfectamente compatible con la necesidad que tiene el Congreso de contar con un equipo e infraestructura apropiados para realizar un seguimiento óptimo.

La Contraloría, en efecto, es una instancia de reconocida valía técnica, perfectamente capaz de emitir opinión en materia presupuestaria tanto como respecto del control de gestión. Obviar el concurso del cuerpo técnico que la integra, contrariamente, generaría mayor costo social y, además, duplicidad de funciones, sin que la independencia, por otro lado, genere mayor valor político que la integración, en relación con la afirmación del régimen democrático representativo del Perú. Este planteamiento parece muchísimo más económico y de factible realización en el mediano plazo, porque el requisito fundamental es concebir esta medida como una de reingeniería organizacional orientada a hacer un uso más económico de las energías y recursos disponibles, en vez de generar mayor gasto y menor eficiencia en el uso de recursos y capacidades estatalmente ya disponibles.

El vacío más importante en esta dirección es concebir en qué consiste este tipo de actividad parlamentaria y por qué su ausencia implica pérdida de calidad en la gestión del Estado por la que es definitivamente responsable quien tiene mandato de representación del mismo pueblo cuyos recursos deben ser consciente y eficientemente administrados por el Estado y por los diversos órganos que lo integran. No basta que se reforme el Reglamento ni que se infle el caudal de normas socialmente poco útiles.

Lo que hace falta es tomar la decisión de intervenir eficazmente en el seguimiento presupuestal durante el período de ejecución, y no sólo una vez que ha concluido. La intervención durante el período de ejecución permite realizar correcciones y redirigir la acción pública para asegurar el rendimiento socialmente efectivo de los recursos antes que las ineficiencias se consumen. La presencia del Congreso

durante el proceso, no obstante lo costosa que sea esa implementación, siempre que se emprenda la reforma conforme a un plan y a un proceso seguro de intervención, debe redituarse mucho mayores y cualitativamente más beneficiosos logros que el actual silencio e inacción del parlamento sobre esta materia.

13. La función de designación de funcionarios públicos

135. Procedimientos especiales de ratificación, nombramiento y remoción de altos funcionarios

La decisión de designar a los titulares de los principales órganos del Estado es una forma de ejercitar la función de *indirizzo* político. La designación de los titulares consiste en definir quién es capaz, y en quién se confía, que pueda dirigir los más importantes servicios estatales a los que se reconoce autonomía.

El direccionamiento político a través de la facultad de nombramiento de altos funcionarios es hoy un muñón o resabio de la atribución que en el pasado ha conocido el Congreso. Hasta no hacen muchos años el Congreso tenía a su cargo la designación y ascenso de los más altos mandos militares, de los miembros de la Corte Suprema, y de los embajadores en el servicio diplomático. Todos estos supuestos se eliminaron bajo el criterio de que la intervención del Congreso para definir este tipo de nombramientos era una manera de politizar el acceso a los más altos niveles del Estado conforme el gusto de las mayorías parlamentarias, o de las alianzas, transacciones, intercambios y componendas prebendarias al interior del Congreso entre mayorías y minorías.

A pesar de la vieja crítica sobre el papel del Congreso en el uso de esta atribución, la Constitución de 1993 la mantiene, aunque derivando los casos hacia otro tipo de puestos. Hoy los puestos sobre cuya designación tiene competencia el Congreso son los siguientes:

- * Contralor General de la República (designación, a propuesta del Poder Ejecutivo, por la Comisión Permanente)
- * Presidente del Banco Central de Reserva (ratificación de designación del Poder Ejecutivo, por mayoría absoluta del número legal, por la Comisión Permanente)
- * 3 de los Miembros del Directorio del Banco Central de Reserva (nombramiento por mayoría absoluta del número legal, que no es reservado expresamente a la Comisión Permanente)

- * Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (ratificación de designación del Poder Ejecutivo, por la Comisión Permanente)
- * Defensor del Pueblo (elección por el Congreso, por dos tercios del número legal)
- * Miembros del Tribunal Constitucional (elección por el Congreso, por dos tercios del número legal)

La relación de puestos cuyo nombramiento depende del Congreso parece no tener correlato con los denominados o conocidos como organismos constitucionales autónomos, porque no se incluye, por ejemplo, a los órganos del sistema electoral, o a los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura (a los que sí puede remover por falta grave),

Además del proceso de designación, nombramiento o ratificación, el Congreso, y no la Comisión Permanente, tiene la facultad de remover a algunos altos funcionarios. Entre ellos al Contralor General de la República (por falta grave), a todos los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, incluido el Presidente y los miembros que no son designados por el Congreso (por falta grave), y a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (por falta grave, con el voto de dos tercios del número legal de miembros del Congreso). Para el caso del Consejo Nacional de la Magistratura la definición de causa grave puede encontrársela en el Artículo 8 de la Ley 26397, modificado por la Ley 29521, que señala que *constituye causa grave en el ejercicio del cargo, aceptar, llevar a cabo o propiciar reuniones o comunicaciones con los postulantes a juez o fiscal, de cualquier nivel, durante la etapa de postulación a concurso público de méritos y evaluación personal, o proceso de ascenso, así como con juez o fiscal sometido a ratificación o procedimiento disciplinario, con el objeto de obtener algún tipo de beneficio para sí o para terceros.*

Los procedimientos de mayor dificultad en la designación son regularmente los del Defensor del Pueblo, y los de los magistrados del Tribunal Constitucional. El punto crítico para tener éxito en la designación es la elevada exigencia para el acuerdo entre las agrupaciones políticas. No es cosa fácil ni simple que estén de acuerdo dos terceras partes del número legal de congresistas. Se requiere el voto de 87 congresistas. En un parlamento fragmentado el reto no es sencillo. Cuanto mayor es el número de votos requerido también más alta es la capacidad de veto de las minorías. De ahí la obligación de las alianzas mayoritarias de negociar con prudencia a quiénes se propone y a quiénes se apoya. Una muestra clara de la dificultad es la demora excesiva del Congreso para reemplazar a quienes tienen su mandato por vencer, o ya largamente vencido. La demora, además, genera un serio inconveniente porque impide el regular funcionamiento de las

instituciones estatales involucradas, las que o se ven privadas de dirección por ausencia del titular, o son dirigidas precariamente por quienes cuentan con un mandato caduco o fáctica e irregularmente prorrogado. La consecuencia es la inoperatividad, o la ilegitimidad, en el desempeño orgánico.

Los modos de definir quiénes pueden ser elegidos ha sido disímil. Se ha intentado el mecanismo de la postulación voluntaria de candidatos, y también el de la invitación para que postulen quienes se juzgan aptos por sus méritos para ocupar el puesto. La dificultad es la misma en ambos casos. Cuando se deja libertad de postulación la designación depende del propio juicio personal de quien se cree bastante competente para desempeñar la posición. Si la postulación depende de la invitación que realizan los miembros de una Comisión parlamentaria el énfasis se marca en la coordinación previa para disminuir el rango de desavenencias y desentendimientos entre las agrupaciones parlamentarias.

En cualquiera de las dos hipótesis el dilema se expresa dentro del proceso de negociación, en el que la dificultad para transar es mayor en la medida que la identificación del grupo con un candidato también sea más elevada. Si la calidad de los invitados o postulantes es relativamente homogénea la capacidad de transacción es mucho mayor entre los grupos, salvo que los costos sean fiduciariamente mayores.

Para la designación que tiene lugar en el Pleno suele usarse el sistema de votación secreta y por cédula. Cabe, alternativamente, la consulta al Pleno si opta por el sistema público de votación electrónica. El Reglamento indica que es necesario y obligatorio que se indique la hora de inicio, cierre de la votación y escrutinio, lo cual debe cumplirse en un mismo día. En consecuencia no se permite la posibilidad de receso o suspensión de la sesión. Sin embargo, también se prevé y permite que durante el proceso de votación quepa que el Pleno dé trámite a otros asuntos agendados, con la restricción y salvaguarda que entre estos asuntos no se incluya la elección de los miembros de la Mesa Directiva.

Si se alcanza la cifra mítica de los dos tercios de los representantes, el nombramiento se formaliza a través de una resolución legislativa.

14. El servicio parlamentario

136. La finalidad del servicio parlamentario

¿Qué finalidad cumple el servicio parlamentario? El servicio parlamentario está integrado por personal permanente que asiste, asesora y apoya a los congresistas tanto en el cumplimiento de las funciones que la Constitución les fija, como con el rol representativo de la voluntad popular que el régimen democrático demanda de ellos.

Tiene por tanto una finalidad institucional a la vez que una finalidad política, aún cuando no lleva a cabo una misión partidaria. El suyo es un papel imparcial y técnico que no sustituye al congresista en la formación de la voluntad política, pero le facilita los medios para que su voluntad política sea encauzada a través de los procedimientos regulares aprobados por el propio Congreso.

Puede pensarse hasta en tres metáforas apropiadas para comprender qué es y qué finalidad cumple el servicio parlamentario. La primera es concebir su papel como el de las entidades demiúrgicas. Quienes lo integran tienen una función demiúrgica. Es decir toman la voluntad expresada por quienes están en el ápice de la concepción del orden, y lo traducen en la práctica a través de la capacidad generadora de los operadores técnicos de la decisión política. El carácter demiúrgico por lo tanto supone reconocer una potestad superior a la técnica, pero también el propio carácter y propiedad fáustica que le es inherente a la técnica moderna.

Otra metáfora útil para comprender qué hace y desde qué perspectiva cumple su fin el servicio parlamentario es comparar su papel con el que tienen quienes actúan la liturgia en el altar. Obispos, sacerdotes, diáconos, y acólitos son quienes luego de un proceso de entrenamiento, que a la vez que tiene una importante dimensión y preparación espiritual, también supone el aprendizaje de otra dimensión formal que es ritual y técnica. El personal del servicio parlamentario no cumple bien su función si pierde de vista la dimensión ética y política inherente al valor político de la comunidad a la que se pertenece y a la que se sirve. Por eso el parlamento puede hacer las veces del altar en las iglesias, porque sólo deben servir quienes han pasado por el necesario proceso de iniciación en la comprensión y defensa de los valores

y tradición política de un mismo pueblo y de un mismo destino. Por el contrario son formas profanas y apostáticas las que adopta el servicio parlamentario cuando quienes lo integran anteponen primero su propio beneficio, bienestar o desarrollo privado, a costa del servicio que se presta a una causa que trasciende plena, total y absolutamente a los sujetos particulares que forman parte del cuerpo que sirve y apoya técnicamente al parlamento.

Finalmente otra metáfora que permite intuir el tipo de servicio que presta el servicio parlamentario es la que desarrollan los actores de una orquesta. Los músicos tienen una partitura que leer y ejecutar, en idéntico modo al que la liturgia exige que realice el sacerdote en el rito de la transubstanciación de las especies. Tienen tantas funciones como instrumentos son los que se requieren para que la partitura quede plenamente interpretada, y para que el color, textura, tono, melodía, armonías y escalas suenen sin falsear la voluntad musical del compositor. Por eso hay una estructura organizacional donde algunos músicos comparten tiempos en diversos grados de intensidad, y también hay una jerarquía porque debe reconocerse el papel dominante del conductor de la orquesta. Según los tiempos puede requerirse que algún solista destaque para cumplir la voluntad del compositor, y en otros que todo el equipo de cuerdas o vientos actúe al unísono o en contrapunto. El equipo cumple su misión cuando sincroniza su acción a las reglas de ejecución necesarias para que el espíritu y voluntad del compositor se expresen rectamente y comuniquen el mensaje musical o el significado humano de la obra.

Cuando los instrumentistas se apartan de la conducción el guión de la partitura pierde fidelidad. Si se aprecia la película *Prova d'Orchestra* de Federico Fellini con un sentido alegórico, es posible advertir qué efecto resulta con la revuelta de los instrumentistas que desconocen la autoridad especial de la partitura y del conductor. Existen reglas a las que todos deben someterse si existe la voluntad de realizar la misma misión que congrega a quienes integran y se identifican con una misma orquesta. Ningún individuo puede tocar otra nota que no sea la que esté en el texto de la partitura, ni al tiempo, intensidad o brío que precisan el compositor y el conductor. De ahí que si no hay sintonía entre el espíritu de los instrumentistas, el conductor y el compositor, la voluntad musical se pervierte y traiciona la identidad de la creación. La naturaleza sagrada de la identidad de una obra se corrompe cuando el instrumentista o el conductor anteponen su individualidad en desacato al misterio inherente a la composición ⁽¹⁾.

1 *Prova d'Orchestra* es una película de la época de madurez e indiferencia mercantil de Federico Fellini, en 1978, precisamente el año del secuestro y asesinato de Aldo Moro. Cuando el director de la orquesta es entrevistado sobre su experiencia como conductor, elabora una respuesta en la que compara la relación que su maestro tuvo con los instrumentistas, con la que él tiene en el presente.

El servicio parlamentario tiene como patrones últimos de organización los modelos del servicio diplomático o de los institutos armados. Uno y otro están integrados por cuerpos especializados de ciudadanos cuyo objetivo es cumplir con un servicio al Estado. El servicio parlamentario, como también el servicio judicial, se integran por cuerpos entrenados para cumplir funciones propias del Estado. En el caso del servicio parlamentario su misión específica es salvaguardar el principio del origen popular del poder, y su función es aportar con la gestión técnica de que los representantes carecen por razón del origen de su mandato. Existe pues una necesaria simbiosis con niveles autónomos de respeto recíproco. Si bien existe dependencia orgánica entre el servicio parlamentario y los congresistas, dicha dependencia, para que sea fecundo el papel de los cuadros técnicos de apoyo a la voluntad política, requiere el reconocimiento y respeto por el carácter imparcial desde el que debe prestarse asistencia al titular de la voluntad representativa del pueblo.

Para que la labor del servicio parlamentario sea efectiva y eficaz es necesario que pueda exigírsele neutralidad y niveles sostenibles de rendimiento y desempeño. Sólo cuando hay niveles mínimos de estabilidad y predicibilidad respecto de estándares y expectativas de capacidades y de resultados es que puede instalarse una cultura de acuerdo a la cual el personal adquiera cierta identidad y lealtad. Cuando el proyecto institucional no garantiza estabilidad y predicibilidad los actores de los procesos institucionales se ven privados de los elementales incentivos y seguridades conforme a los cuales opten por la cooperación con un proyecto institucional o colectivo. Desprovisto el servicio parlamentario de esta

El protagonista dice *el tiempo de grandeza se acabó. Adiós. (...) Usted habla del "director de orquesta". Esta palabra no tiene sentido. Un director de orquesta es como un cura, que debe tener una iglesia, con creyentes y fieles. Cuando una iglesia se cae y los fieles se vuelven ateos, yo recuerdo a Koplinsky, mi gran maestro (...) Cuando él llegaba al podio, todo se callaba. Sólo daba una mirada, la expresión de sus ojos ausente, pero sabíamos que ya conocía cada renglón de la partitura. Era la música en persona. Lo seguíamos felices, llenos de temor... para cumplir el ritual de transubstanciación. Para transformar el vino en sangre, el pan en carne (...) La música siempre es sagrada. Cada concierto es una misa. Nosotros estábamos hechizados. Las preocupaciones diarias olvidadas. En espera del primer movimiento de la batuta éramos una sola cosa, un solo respiro, músicos e instrumentos unidos en una misma fuerza vital (...) Nada era más hermoso que su autoridad. Temblábamos a la sola idea de un error que podía arruinar lo completo del ritual. Una gran conmoción y todavía una inmensa felicidad. Sentíamos que nuestra alegría era transmitida al público, que estaba inmóvil, sin respirar. Nunca tratábamos al director de orquesta. No era necesario. El estaba ahí. Lo sabíamos, lo sentíamos... él estaba dentro de nosotros. Había mucho amor entre nosotros y el director. Un amor, como puede ver, que ahora se ha perdido. Entre mis instrumentistas y yo sólo hay difidencia. Uno contra otro, la duda que arruina la confianza. Además de la falta de estima, el desprecio, el rencor... la rabia por algo perdido e irrecuperable. Así tocamos nosotros: juntos, más unidos sólo en un odio común. Como una familia destruida.* Este testimonio, creado en 1978, puede fácilmente recibir el calificativo de obra icónica de lo que se larva en las sociedades que mutan de un modelo comunitario a otro individualista. Del sentido colectivo de identidad y pertenencia, a la idealización de la autosuficiencia y de la autonomía individual.

base insalvable sobre la cual su existencia y funcionamiento imparcial es posible, todo esfuerzo, no obstante lo titánico y descomunal que fuese, se realiza sobre el erizado e infértil terreno de la improductividad.

Por el contrario, cuando no existe el respaldo y la voluntad política para que el proyecto de un servicio parlamentario basado en la imparcialidad, en el mérito y en la capacidad profesional de sus integrantes, se instala la lógica depredadora que caracteriza a las especies cuyas fauces, garras y vientres se alimentan de la carroña. En buena cuenta se trata de la lucha entre el paradigma de la cooperación y el del conflicto, entre la pulsión de vida que reconoce la tolerancia y armonía entre las diferencias y la pulsión tanática de la ferocidad en la competencia.

De ahí la enorme significación e impacto que tiene cómo es que los representantes conciben, asuman y apliquen la utilidad y finalidad del servicio parlamentario, porque cuando se utiliza una herramienta para fines impropios los resultados no pueden ser lo públicamente benéficos en razón de lo cual esa herramienta se concibió. La energía atómica, por ejemplo, es un medio, que si se usa para el bien mejora la calidad de la vida humana, pero si se la usa para el mal sólo potencia el ánimo tanático que también anida en el inconsciente humano.

Si el congresista utiliza el servicio parlamentario para maximizar los beneficios privados de su grupo político, o aún los beneficios particulares de su carrera política personal, es totalmente esperable que el servicio parlamentario no opere sino como una máquina destructiva, porque ella misma ha sido pervertida y destruida en la finalidad a la cual sirve, cuyos efectos políticos serán a la larga tan depredadores y carroñeros como el mal uso de la energía atómica. No es, ni puede ser lo mismo, aplicar el apoyo técnico pensado como un servicio al Estado, que aplicarlo al servicio de carreras orientadas según el designio privado de operadores que no tienen visión de Estado cuando demandan su apoyo o asistencia. Hacerlo es un acto depredatorio y dispendioso que deteriora el uso de recursos públicos a expensas del porvenir colectivo o comunitario.

El eje y la justificación de la existencia de un cuerpo técnico que apoya la misión política es relevante porque aporta factores invisibles para los representantes. Los cuerpos técnicos permiten mejores niveles de gestión y administración cuando los propios representantes reconocen sus carencias y sus faltas. No cuando las niegan o cuando desdeñan la necesidad de la gestión. De ahí que probablemente la peor especie de asistente en el servicio parlamentario es la de quien corrompe su propia esencia y finalidad ofreciéndose como colaborador para fines ajenos a los objetivos institucionales, o la de quien camufla la satisfacción de su interés bajo la máscara de una demanda de acción por quien tiene autoridad representativa. Este tipo de distorsión se advierte con especial claridad, pero no exclusivamente,

en el fariseísmo de simulaciones de apoyo a miembros de la Mesa Directiva bajo las cuales se esconden maniobras para corromper la línea de carrera y granjerías remunerativas que resultan de la recomposición de los cuadros directivos en el servicio.

¿Qué línea de acción le corresponde al servicio parlamentario cuando se enfrenta a la corrupción o deterioro de su propia finalidad? Las tendencias principales son tres. Si la inflamación representa niveles de intolerabilidad en quienes lo integran, lo que puede ocurrir es que el personal opte por apartarse del servicio, asqueado de los hábitos dominantes, para oxigenar su alma con entornos más saludables. Es la opción lógica de quien no quiere ser parte de modos insanos de convivencia laboral, o que carece de aptitudes o capacidades psiquiátricas para mantenerse en entornos psíquicamente disfuncionales. Si, al revés, ocurre que el grado de convicción es tan profundo que el afectado simbiotiza el proyecto personal de su existencia con el de la existencia del servicio del que es parte, la consecuencia es que sostiene su permanencia en un plano conspirativo para contradecir las amenazas anómicas favorecidas por la deslealtad y falta de identidad en las prácticas dominantes de la cultura del servicio. Esta es una alternativa altamente costosa para el sujeto que la toma y lo expone al desgaste y a la extenuación psíquica y moral en niveles de difícil acceso para la mayoría. Y la tercera opción, es la de quienes se integran a las prácticas dominantes reproduciéndolas para evitar consecuencias lesivas a sus intereses particulares. Las tres opciones son en principio excluyentes una de la otra, pero cabe, sin embargo que desde la raíz de una misma posición se mezclen y que integren una misma estrategia según los momentos y contextos en los que se expresan.

El solo y mero hecho de la existencia de una cultura privada, contraria a la finalidad pública que justifica la existencia de un cuerpo que complementa técnicamente la misión política del sistema representativo, supone una dificultad severa contraria a la existencia y sentido de contar con un servicio parlamentario en el Congreso. Mientras sobreviva instalada una lógica que no garantiza niveles de permanencia y estabilidad que sean capaces de generar confianza en la línea de carrera y en la regularidad de los procesos institucionales, mientras exista un régimen paralelo más eficaz que el institucional, la fractura hará inevitable la instalación de una cultura que fragmente la estructura organizacional y también, por consiguiente, la identidad subjetiva de los actores en los cuerpos técnicos encargados del apoyo al parlamento.

El servicio cumple la misión que el Estado le impone y confía cuando el sujeto que opera los procesos es capaz de sostener una ética basada en el genuino sostenimiento de una convicción basada en la prevalencia de los bienes inherentes a la identidad comunitaria a la que se pertenece. Cuando los sujetos parodian el rol adscrito a los puestos que ocupan desde la posición de una ética depredadora, cuando los

operadores de la acción institucional del parlamento engullen con la voracidad de su hambre de poder y vanidad la facultad que se prevé para generar valor público, el ejercicio de la función es el mero remedo o caricatura de los gestos vacíos privados de estatuto moral. El pragmatismo utilitario de esas inepticias morales no se agota en el daño que la indeseable presencia de los reptiles causa, sino que se extiende y generaliza endémicamente a través de la vil red con la que someten a sus secuaces a una existencia tan ridícula como los restos y la chatarra de la que succionan y con la que nutren el vacío de sus proyectos de vida. Esa es la red que niega la posibilidad de una ética de convivencia comunitaria e institucional, porque sirve a los intereses límbicos de un pequeño grupo de usurpadores.

Sólo si el Estado es capaz de ser consistente consigo mismo los sujetos que operan sus procesos tienen la capacidad de cumplir su finalidad y misión organizacional. De lo contrario el aparato formal de funciones orgánicas carece de capacidad generadora, porque tiene una naturaleza sólo poco más veraz que la tienen las etiquetas aplicadas a una existencia meramente nominal. La realidad es más que el nombre con que pretende sujetársela. Se reduce al banal enmascaramiento u ocultamiento de una mecánica que obedece a una dinámica materialmente más poderosa, como lo es la adaptación a ligaduras, arreglos y reglas de comportamiento colectivo basadas en la agenda de intereses particulares.

La trampa del doble discurso es parte del círculo vicioso que se sostiene en el carácter falaz del protagonista en el escenario institucional. Las instituciones se usan según los designios de sus actores, pero los procesos se dirigen conforme a las competencias respectivas. En la medida que la organización se utilice como si se tratara de la propiedad de quien extenua su insaciable sed de dominio con un bien que no le pertenece, sobrevive una cadena compulsiva de actos en los que se crean y reproducen sujetos sometidos a la regla del patrón, del cacique o del capataz. El uso clandestino de un bien colectivo para gozo y dominio de quien lo usurpa con fraudulencia produce una estructura paralela acompañada de la sensación de estabilidad, seguridad y permanencia, pero es una estructura como la de las satrapías cuya hegemonía sirve a los dominios de la perversión del amo. El mal se instala y dura, pero si ha de darse crédito a las escrituras, no prevalece sobre el bien. A fin de cuentas la calidad de las instituciones no puede tener mejor calidad que la de quienes las sirven o dirigen hacia los más altos bienes, o las precipitan hacia la hez colectiva.

Así como el fenómeno de la representación es un resto carente de los significados con los que generalmente se la confunde, el servicio parlamentario no puede ser más que una construcción discursiva cuando se desprende del soporte en el que se origina. En manos impropias el servicio parlamentario es un proyecto erradicado de sentido y de destino. Quienes lo integran no llegan para gozar de privilegio alguno, sino para atender con su sacrificio y esfuerzo formas nobles de existencia

colectiva. El carácter político del servicio parlamentario consiste en esa forma de ausencia de neutralidad moral que demanda el sacrificio de satisfacciones inmediatas por la visión de una comunidad futura y distinta capaz de motivar nuevos emprendimientos. No el tipo de servilismo a proyectos privados que conciben el desempeño de puestos estatales como usufructo de cuotas a las que se accede según las manipulaciones mafiosas de quienes gestionan una lotería.

El ideal racionalista concibe un régimen en el que el sujeto somete su voluntad a un bien que la razón califica como colectivamente deseable. Pero la experiencia muestra que son más los casos en los que la voluntad tuerce y vacía el cumplimiento de ese propósito des-significando el ideal y acuñando bajo la designación de su nombre prácticas que niegan la finalidad buscada. Ahí reside la fragilidad de todo modelo. Su fortaleza consiste en la consistencia entre fin y medios, y entre el propósito deseado y el diseño construido. La falla no se encuentra en el diagnóstico ni en el plan de acción. Los errores se encuentran en la falta de compromiso de quienes no respaldan ni observan desde sus actos las pautas del modelo. Es una falla y son errores en el sujeto cuyo rol es insuficientemente advertido cuando se proyecta el modelo y los planes. Los déficits en la dimensión subjetiva son imposibles de corregir con planes o con modelos, porque importan la valoración y capacidad del sujeto que los vuelva suyos y los convierta en parte de su proyecto de existencia vivencial.

El tipo de sujeto que integra el servicio parlamentario es la clave para que la finalidad sea cumplida. Las diferencias actitudinales o motivacionales en la conducta del sujeto dirigen el sentido real de las operaciones de apoyo. De ahí que el accidente en que consiste el proceso de ingreso al servicio parlamentario no pueda corregirse por concursos públicos ni internos, sino con la valoración del desempeño conforme al perfil de capacidades propias de los puestos a los que se destina al personal. Quien tiene a su cargo esa valoración es un supuesto crítico del éxito.

El primer objetivo consiste en determinar no sólo quién sabe hacer, o puede hacer, lo que el puesto requiere, sino también quién quiere hacerlo según las exigencias del compromiso propio del rol que debe cumplirse. Pero el juicio de quien valora, o mide, la capacidad y medida es un factor clave, porque su estima del desempeño define la acumulación de errores o ineptitudes, o el éxito organizacional. Es parte del dilema que se determine no sólo qué se custodia, sino quién está a cargo de la custodia. Lo que pone a la organización en la posición inicial respecto a cómo elegir o designar a quien se responsabilice por la gestión de la organización y, nuevamente, cómo monitorear la calidad del juicio del evaluador.

El segundo objetivo debe ser, por eso, qué resultados o qué metas se espera alcanzar. Este objetivo supone la descripción de los productos o de los servicios, y la calidad que los caracterice para validar el cumplimiento, así como el desarrollo efectivo del proceso que garantiza la elaboración y entrega oportuna y confiable del servicio. Nuevamente, otra vez, la valla se puede alcanzar según que el sujeto que califica la satisfacción actúe o no en vista del objetivo y no del compromiso que construya con quienes tienen a su cargo el desarrollo de las tareas. Del equilibrio en el juicio del evaluador de los resultados y las metas depende que la calidad sea un logro o sólo un simulacro. Nuevamente se enfrenta, otra vez, el núcleo organizacional que es el tipo de sujeto cuyo juicio objetivo y voluntad moral se presuponen como homogéneos o uniformes en los clásicos modelos racionales de administración y gestión organizacional.

Una alternativa para disminuir y tratar de eliminar las distorsiones de índole subjetiva en los modelos es introducir el papel del auditor externo de los procesos y de la gestión del personal. Se asume que una persona ajena puede asegurar, desprovista de los lazos y compromisos, o de las intrigas u odiosidades, que se tejen de modo informal en la organización, si los objetivos establecidos han sido correctamente medidos y evaluados. Pero en este caso la dificultad reside en el conocimiento que tiene el auditor de la industria cuyos productos, procesos y elaboración controla, porque en más de un caso la cuestión consistirá en cómo interpretar la regla conforme a la cual se mide el cumplimiento de las metas y de los objetivos. Y llegar a una situación de interpretación es tocar la frontera entre la arbitrariedad y el buen juicio, asunto que, una vez más, nos enfrenta a la cuestión elemental del tipo y calidad del sujeto que actúa, produce, evalúa, enjuicia o interpreta.

La falla institucional, por eso, tiene una raíz menos objetiva, metodológica, procesal o tecnológica que subjetiva. La identidad del sujeto que mimetiza su esencia bajo los disfraces del rol cumplido. Los sujetos que operan las instituciones son finalmente los ingenieros o albañiles que construyen los discursos sobre su identidad y sobre las historias de los logros, éxitos o resultados que fabrican en sus vidas. Toda aspiración al fortalecimiento o a la reingeniería de la institución parlamentaria tiene como obstáculo primero y último el perenne problema de la calidad humana de quienes tienen a su cargo la dirección de nuestro destino, así como la calidad humana de quienes tienen o no el grado de compromiso necesario para que el sentido de la dirección sea el correcto gracias a su capacidad operativa.

La regla del mérito y de la calidad de la experiencia adquirida en el desarrollo de una carrera es válida y mejor, que la basada en el cumplimiento rutinario e indolente de las tareas por el mayor número de años, o que la derivada de la mayor

o menor proximidad amical o familiar en la red que decide quiénes ingresan y quiénes progresan en la carrera pública. Pero la regla funciona siempre que la calidad de quienes la deban cumplir y exigir, cuente con las mínimas exigencias éticas instaladas en el proceso de socialización y de subjetivación en el cual es más importante la visión colectiva de una comunidad que el apadrinamiento mafioso de los miembros de la propia familia o red de contactos.

No es incorrecta la política que postula que para asegurar el eficaz desempeño de los trabajadores y funcionarios se exija de ellos que continúen su perfeccionamiento profesional, y que profundicen particularmente la filosofía política en que se sustenta la democracia y la filosofía moral que robustece la integridad personal del servidor público. Esa es una dirección correcta. Pero no basta. No basta porque la raíz del emprendimiento tiene como base el ladrillo de la subjetividad del actor que desempeña las tareas encomendadas y que produce eficazmente las metas y los objetivos esperados.

137. Las principales áreas del servicio parlamentario

¿Cuáles son las principales áreas del servicio parlamentario? Cabe distinguir tres grandes áreas de soporte. El área de apoyo y soporte en procedimientos parlamentarios, el área de apoyo y recursos administrativos, y la auditoría interna del Congreso.

En el área de procedimientos parlamentarios labora el personal de asistencia y apoyo vinculados a la labor del congresista en el Pleno, comisiones y grupos parlamentarios. En estas dependencias se obtiene información sobre el trámite y estado en que se encuentran las iniciativas de los parlamentarios, o pueden dar razón al representante respecto de las dudas que tengan sobre trámite o aplicación de reglamento. Entre estas áreas las principales son las oficinas de agenda; acta; diario de los debates; trámite documentario; archivo; despacho; biblioteca; la dirección de comisiones; grabaciones y transcripciones. De apoyo a la gestión de los congresistas es igualmente el personal de ujieres del hemiciclo.

En el área de apoyo administrativo los principales servicios son los informáticos; de planeamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad; asesoría jurídica; remuneraciones, personal y escalafón; logística, adquisiciones y almacén; mantenimiento; y seguridad. Estas dependencias auxilian al congresista en sus requerimientos logísticos, informáticos, pago de emolumentos, asignaciones, pasajes o viáticos, así como sobre sus necesidades respecto de equipamiento de la oficina y provisión de material para ésta. El personal le es asignado al congresista a su solicitud, dentro de los límites que fija la Junta de Portavoces.

Auditoría interna es la dependencia encargada de controlar la regularidad de la contabilidad, la correcta aplicación de los recursos presupuestales, y la eficaz gestión de todas las dependencias del Congreso. El desempeño idóneo de esta unidad ocurre en la medida que comprende cuánto de la gestión del personal excede y no se colude con los excesos de la representación en cuanto ellos ocurrieran. Esta unidad se complementa necesariamente con la que examina y controla la gestión propiamente institucional de los órganos directivos del Congreso integrados por representantes. Antes este papel lo cumplían las Comisiones encargadas de revisar las cuentas durante la ejecución y el cumplimiento del presupuesto del Congreso. Este tipo de Comisiones que antes existían en el régimen bicameral hoy son especies extinguidas y desconocidas en la organización parlamentaria. En vez de ellas se suele convocar a la Contraloría General, usualmente con una finalidad persecutoria o punitiva. Auditoría interna es tanto más útil y eficaz cuanto más serio sea el propósito de los cuadros directivos de la representación para facilitar el control de sus actos.

Hasta antes del Congreso Constituyente de 1993 existió igualmente la oficina de asesoría parlamentaria, desde la cual se apoyaba a las comisiones, los congresistas y a su personal, suministrándoles información de carácter socio-económico y constitucional, apoyo en el diseño y formulación de sus iniciativas, así como dictando cursos de capacitación o perfeccionamiento en procedimientos parlamentarios. Actualmente el asesoramiento en materia parlamentaria propiamente dicho es inexistente y se diluye entre el personal de confianza, o el que limitadamente puede prestarse desde Oficialía Mayor a la población organizacional.

En sus primeras versiones el Reglamento del Congreso del 13 de junio de 1995 distingue, en cuanto a la organización del servicio parlamentario, a las principales cuatro autoridades: el Oficial Mayor, el Director General Parlamentario, el Gerente General del Congreso, y el Auditor Interno del Congreso. Esta formulación fue sustituida por otra en la que el distingo en la distribución orgánica se reemplaza por la referencia al Estatuto del Servicio Parlamentario. La reforma reglamentaria tuvo lugar mediante Resolución Legislativa del Congreso 25-2003-CR, que se publicó el 21 de febrero del 2004. En la disposición transitoria única, sin embargo, se estableció que *durante el término que corre entre la aprobación de la presente modificación y el de la aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario continúan en vigencia los artículos 28, 38, 40 y 41 derogados por esta Resolución, exclusivamente en cuanto a las atribuciones reconocidas al Oficial Mayor, al Director General Parlamentario y al Gerente General*. Debido a la indolencia con que se ha acometido la aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario, en consecuencia, la transitoriedad de la disposición no ha dejado de surtir efecto desde la fecha en que la reforma se llevó a cabo el año 2004.

Desde el punto de vista de los desarrollos históricos el paradigma ya no es más el de la sociedad industrial, sino el de la sociedad de la información o la sociedad del conocimiento. El eje de las orientaciones prospectivas del Congreso requiere la visión y orientación de sí mismo según las nuevas posibilidades de desarrollo material de la civilización. Para no perder el carro ni el tren del desarrollo el Congreso tiene la obligación de integrar sus procesos no sólo con las tecnologías de la información que facilitan el acceso al conocimiento, sino además a asumir en los debates y deliberación entre los grupos y los voceros las mayores posibilidades de análisis y de evaluación que facilita la más fácil disponibilidad de datos. Cuanto menos se use información disponible en redes y archivos digitales, por ejemplo, menor calidad también de calidad en la cobertura de las leyes y del control en el ejercicio del poder.

Actualmente el Congreso peruano reconoce dos espacios organizacionales diferenciados que apoyan el fortalecimiento de la mecánica de decisiones informadas. Uno es el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, y otro es el Centro de Estudios y Capacitación Parlamentaria. Aún en niveles germinales, son dos espacios potencialmente importantes para apoyar la labor de las Comisiones parlamentarias, e indirectamente la labor y los productos del Pleno. La misión de uno y otro departamento se diseñó y pensó para fortalecer el asesoramiento en el papel del Congreso como instancia responsable por la formulación de alternativas de políticas públicas eficaces y sostenibles. De ahí la sensible importancia que representa operar con personal cuyos perfiles de puestos y capacidades sean acordes con la elevada expectativa que tiene el país en la producción de bienes y servicios valiosos por la inclusión de análisis en los procesos parlamentarios. Los estudios y carpetas temáticos que se producen en estas dependencias así como la producción digital de documentos virtuales de los expedientes completos de la ley son servicios especiales que *aggiornan* la función que tradicionalmente cumple la instancia representativa del Estado.

Lo que se ha previsto en el plano de la información y del conocimiento también se acompaña con el aporte que permite el Departamento de Participación Ciudadana, una dependencia que tiene la misión de disminuir la brecha entre el parlamento y la sociedad. Los canales que ha abierto esta unidad orgánica son el parlamento virtual y el enlace con la comunidad a través de la capacidad de aporte que permite para intervenir en los procesos parlamentarios. Es una fórmula innovadora que ha abierto capacidades ciudadanas así como oportunidades de arraigo del Congreso en la participación popular.

138. El papel del Oficial Mayor

¿Quién es el Oficial Mayor? Obviamente esta no es una pregunta por la identidad de la persona que ocupa el puesto, sino por el significado del puesto y su sentido en la organización parlamentaria. Del puesto de Oficial Mayor se dice que es la autoridad más alta del servicio parlamentario.

Su principal y más delicada responsabilidad es la asistencia a la presidencia del Congreso durante las sesiones del Pleno. Además es responsable por la asesoría a la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, a los grupos parlamentarios y a los miembros del Congreso, en relación con el contenido y sentido del Reglamento del Congreso y su práctica. Durante las reuniones en que participa en la Mesa el Oficial Mayor actúa como secretario y se hace cargo de la elaboración de las actas correspondientes.

Adicionalmente, el Oficial Mayor tiene a su cargo la supervigilancia del buen rendimiento de todas las dependencias. Para apoyarse en esta tarea, cuenta con el apoyo del director de asuntos parlamentarios a quien se denomina Director General Parlamentario, y del gerente general a quien se conoce como Director General de Administración.

El Oficial Mayor tiene como función especial, igualmente, la presentación del presupuesto del Congreso y los informes periódicos sobre su ejecución, así como las tareas vinculadas a la precedencia y protocolo parlamentario, para lo cual se apoya en las dependencias especializadas en estos menesteres.

A diferencia de otros parlamentos, en los que el Oficial Mayor debe ser designado con la mayoría absoluta del Pleno en el Perú este funcionario es designado por el Consejo Directivo, a propuesta del Presidente del Congreso. El criterio para proceder a su nombramiento es fundamentalmente su experiencia en el manejo de los procesos parlamentarios y el comprobado y sostenido conocimiento del reglamento y prácticas parlamentarias, además de probada idoneidad moral, y eficaz gestión en los servicios previamente bajo su cargo. Tan importante como lo anterior es, igualmente, que el Oficial Mayor cuente con la confianza de los diversos grupos parlamentarios presentes en el Congreso y la garantía de que su desempeño representará imparcialidad y transparencia democráticas para todos los grupos y congresistas.

La denominación de este cargo tiene origen en la época virreynal, cuando los funcionarios del estado durante la colonia eran llamados oficiales, siguiendo una práctica medieval que aún se mantiene en diversos países europeos. El Oficial Mayor era el funcionario de más alto rango. Luego lo sucedía el Oficial primero, segundo y así sucesivamente en la escala. A nivel internacional la denominación aceptada, sin embargo, es la de Secretario General.

El papel del Oficial Mayor en el Congreso es el que le corresponde a una instancia articuladora entre los niveles de decisión (porque así lo dispone la Constitución de acuerdo al desarrollo que de ella hace el Reglamento del Congreso) y los encargados de ejecutarlos. Sin embargo, existe un ámbito consultivo o asesorial que también es parte de las funciones que le corresponden. Es en esta última capacidad que el Oficial Mayor no es un simple ejecutor que no debe mostrar oposición a la voluntad de la representación nacional.

En su capacidad de la más alta autoridad administrativa de la organización quien desempeña el cargo de Oficial Mayor ha solido ser un trabajador adiestrado y entrenado en la tradición parlamentaria, y portador de la memoria institucional. Se lo concibió históricamente como un puesto de carrera, no como un puesto de confianza libremente disponible por los representantes. Sin embargo esta regla se quebranta en particular a partir del autogolpe de 1992, que surge bajo el espíritu modernizador y la pretensión de refundación del Perú de espaldas a su propia historia y tradiciones. El desapego, desarraigo o destete de la tradición supuso un proceso de infantilismo institucional que no sale de una larga y larvada transición que no cuaja ni se materializa en un sólido proceso de afianzamiento institucional. A resultas de la ruptura, lo que el servicio parlamentario fue hasta 1992 colapsó, y no ha podido reinstalarse en el espíritu de las nuevas estructuras organizacionales.

Eso es lo que explica que actualmente el puesto de Oficial Mayor en el Perú pertenezca a la categoría de los cargos fusibles, esto es a esa especie de puestos más o menos bien remunerados, exigentes, en los que se designa a quien tiene el don gratuito de la confianza de quien puede designarlo. La formación a lo largo de experiencias y pruebas de distinta naturaleza en una trayectoria de servicio de poco valen cuando quien ocupa el puesto no tiene la simpatía de la Mesa o del Presidente del Congreso.

El Oficial Mayor, independientemente del modo en que llega al puesto, tiene la misión de gestionar los servicios. Los niveles de liderazgo en esa posición no son idénticos a los que cabe exigir en otro tipo de corporaciones, pero aún así existen mínimos exigibles que definen su perfil. En particular por la originalidad y disposición innovadora con que imprime el tipo de resultados y servicios a cargo de la institución, así como por la confianza que sea capaz de generar para alinear y sintonizar la disparidad de energía humana arraigada. Los desafíos de este puesto empiezan ciertamente con la pesada carga de hábitos contrarios a cualquier modelo de organización moderna, pero también con la complacencia y con la indolencia frente a prácticas que desnaturalizan el concepto de apoyo técnico a cargo de un servicio imparcial basado en la excelencia de desempeño de sus miembros.

El carácter democrático y popular de nuestro régimen político no supone la privación ni abolición de la capacidad crítica ni de pensamiento, sino que la presupone y reivindica. El Oficial Mayor no tiene la condición de siervo ni manumiso que acata u obedece según las órdenes que recibe. Esa modalidad de desempeño no es compatible con una república de ciudadanos cuyo predicamento más notable es el aprovechamiento de las capacidades técnicas de sus mejores técnicos en beneficio y para el bienestar de la colectividad.

Sin embargo, para el óptimo aprovechamiento de las capacidades del más alto funcionario del parlamento es preciso que quienes deban recibir su opinión o asesoramiento tengan capacidad y voluntad de escucha, y la humildad democrática e igualitaria que exige la valoración de los juicios de quien cuenta con experiencia en la gestión parlamentaria. El Oficial Mayor ejercita un ministerio de fe de jerarquía nacional. De otro lado, a la par que la disposición para oír opiniones diversas a las de los titulares del poder representativo del país, la capacidad de gestión del Oficial Mayor no es susceptible de representar aportes efectivos si su rol director del servicio parlamentario no cuenta con el pleno respaldo político de los más altos órganos directivos del Congreso.

No es infrecuente, en efecto, que tanto los congresistas como los propios empleados que deben guardar lealtad a la institución, generen, intenten, propicien o protagonicen diversidad de niveles e intensidad de desórdenes administrativos. Es sabiduría común que el peor enemigo del servicio parlamentario se encuentra entre quienes, integrándolo, lo traicionan en nombre de sus propios y privados beneficios individuales, a través del desalineamiento y falta de compromiso en sus actos. Si el Oficial Mayor carece del respaldo y del endoso de confianza del Presidente, de la Mesa Directiva, del Consejo Directivo, o de la Junta de Portavoces, no hay modo que pueda exigírsele la responsabilidad consiguiente por el desalineamiento general que auspicia el quebrantamiento del canal regular de conducción de la organización.

Si ya resulta complicado esperar que una sola persona asista y apoye al Pleno, a la Comisión Permanente, a la Mesa Directiva, al Consejo Directivo y a la Junta de Portavoces respecto de la multiplicidad de materias constitucionales o legislativas y problemas procesales que en ellos acontecen y tienen lugar, y a la vez preste asesoramiento de carácter administrativo, económico o presupuestario a la Mesa Directiva en general y a cada congresista miembro de ésta de modo particular (en especial al Presidente del Congreso), cuánto no dificultará mucho más el desempeño exitoso bajo tales difíciles premisas si ocurre que se sacrifica el cumplimiento de reglas y disposiciones adoptadas por el Presidente o la Mesa Directiva con el fin de contemporizar concesiva o permisivamente a las excepciones que los congresistas reclaman para evadir las primeras. Y cuánto no

agravará más esa dificultad la regular tendencia a la falta de alineamiento del personal, que ignora monumentalmente las reglas del cuerpo, y se zorra en la línea de carrera, en una lógica errática de saqueo o de supervivencia impropia de una existencia civilizada. El precio del sabotaje organizacional se paga con la inexistencia de lo que, con propiedad, debiera llamarse servicio público o estatal. No es más, ni puede ser más público, lo que se usurpa para la propia ventaja o beneficio individual.

El conjunto de expectativas acumuladas en el papel que se endosa al Oficial Mayor convierte a quien ocupa esta posición en el foco al que se atribuye la restauración del bien y la redención del mal, pero también el responsable crítico de una organización tan imposible como irreal. El Oficial Mayor por eso no es sino un síntoma de lo que mal anda en el Congreso, el chivo expiatorio en el que se personifican y al que se atribuyen los errores colectivamente contruidos, y también es el lugar que ocupan los mandatos que no tienen posible cumplimiento ni ejercicio.

El desempeño de este puesto no pasa en muchos casos de las posibilidades propias de las dimensiones alucinatorias en la experiencia psíquica, porque el haz de mandatos inherentes al puesto es humanamente excesivo e inubicable. Es el rol sin guión, el lugar sin lugar, y el puesto sin posición. Quien asume y a quien se lo denomina bajo este nombre existe en la marginalidad de la salud mental, porque vive en la frontera entre el exceso y la absoluta precariedad. Se trata, por eso, de una ocupación ilusoria y desbordante. Ilusoria y desbordante pero, a la vez, paradójicamente, insuprimiblemente sostenida en el imaginario organizacional. Hace las veces del tapón con el que se suturan las hilachas fractales de un tejido que, sin lo ilusorio de su presencia, precipitaría la acción hacia la interminable desestructuración del sobredimensionado sistema de significados institucionales.

Bajo la sombra de tales dificultades también es un cargo y funciones organizacionalmente necesarias. El papel demiúrgico de su carácter simbólico cohesionada y sostiene la unidad (difícil y quizá más ilusoria que fáctica, pero unidad al fin). Asumir las responsabilidades del puesto es un compromiso con el largo plazo del país, porque el titular tiene la especial misión de rescatar del personal lo que mayor valor significa en esta empresa, sin negar el aporte de nadie, dentro de la visión a futuro en la que aún los peores defectos personales deben minimizarse cuando de convocar a las gentes se trata para producir servicios en beneficio no de nadie en particular sino de la república en general. Si, por el contrario, cediera a la tentación de excluir a quienes no le simpatizan, o con quienes mantuviera discrepancia de carácter o de valoración moral, el liderazgo que debe ejercitar fracasa ante la medianía de pasiones que anulan los destinos grandes de la patria.

139. Nominalidad y operación marginal del Estatuto del Servicio Parlamentario

El Estatuto del Servicio Parlamentario es el conjunto de disposiciones conforme a las cuales se conducen quienes integran el cuerpo de apoyo técnico que, con carácter permanente, asisten y gestionan estratégica y operativamente las operaciones de soporte a la función representativa de los congresistas, sea en cualquiera de las dimensiones en que se concreta su mandato, la esfera legislativa o la de control político.

El Estatuto del Servicio Parlamentario contiene reglas de organización y estructura funcional y normativamente distintas a las que integran los reglamentos o manuales de organización y funciones, o el reglamento interno de trabajo. El Estatuto es la carta de independencia e imparcialidad técnica cuya existencia y vigencia asegura el carácter y continuidad estatal de los procesos y operaciones del Congreso más allá de las opciones, color o mayorías políticas en los períodos constitucionales.

Precisamente por la importancia y gravitación que significa en relación con el poder de los representantes es que no ha sido aún aprobado luego de casi 20 años de vigencia de la norma en que se fija la obligación de aprobarlo. Se supone que un instrumento como el Estatuto significa una limitación a la injerencia política de los congresistas en los procesos de ingreso y reclutamiento, no menos que en los de promoción y categorización en la carrera.

La ausencia de una norma que defina el Estatuto del Servicio Parlamentario es por eso un síntoma. Expresa la amenaza que en el límite al ejercicio del poder confronta a quien prefiere que el servicio parlamentario ni exista, ni constituya un cuerpo burocrático, ni sea técnicamente neutral ni imparcial. El deseo político no valora ni reconoce al servicio parlamentario como un aliado, sino como un rival que le disputa capacidad de decisión. Sabe que la decisión y voluntad de mando puede menoscabársele si reemplaza a un personal complacientemente deferente, por otro que le señale reglas a las que debe encadenar su deseo.

Una forma de explicar la renuencia a dar la carta o el Estatuto es mirar la práctica, el sistema y la dinámica debajo de la cual opera el supuesto modelo imparcial de apoyo técnico a la función representativa. Enunciado sin los edulcorantes de la retórica, detrás de la denominación de lo que se clasifica o enuncia actualmente como servicio parlamentario se oculta el propósito de emplear o de beneficiar a quienes forman parte de entornos privados o políticos. El servicio parlamentario es un rótulo o una marca. Es un significante vacío. Su sonido y escritura no alcanza con propiedad a significar la calidad ni la magnitud del apoyo técnico

bajo cuya supuesta necesidad se invoca la existencia de cuadros especializados. No puede ser así tanto, primero, por la injerencia o manipulación que en las contrataciones y promociones suelen realizar las distintas Mesas Directivas como, en segundo lugar, por las respuestas colectivas que, quienes integran ese cuerpo sujeto a un régimen legal especial, crean entre sí para disminuir la angustia y temores que aparecen con los distintos grados de manipulación e injerencia de que es objeto.

Richard Sennet publicó en 1998 un librito especialmente lúcido, en el que conecta la relación entre las reglas laborales bajo las cuales funciona la economía de mercado y los modos en los que el sistema afecta el carácter o personalidad de las personas que viven bajo esas reglas. Esa obra se llama *The corrosion of carácter. The personal consequences of work in the new capitalism*. En la misma pauta de esta obra es apropiado entender el enfoque de Sennet a ese estatuto operativo que funciona debajo de lo que Max Weber propone como el discurso de la racionalidad formal y moderna que justifica la existencia de las burocracias.

El sujeto que vive el estatuto oculto del servicio parlamentario tiene una doble obligación o mandato. De una parte quienes lo integran son agentes necesarios para reproducir la normalización y homogenización de la sociedad, a través de la responsabilidad que comparten con la autoridad con capacidad para imponer las políticas de dominio en todo el cuerpo social. Pero por otra parte el servicio parlamentario es también víctima del proceso de normalización, porque los núcleos de subjetividad e identidad de los cuerpos especializados que lo conforman no pueden dejar de servir en una lógica no autónoma sino heterónoma a quienes tienen el poder político. Es la posición de quien impone hacia afuera pero también la de quien debe sujetarse al dominio mediante su acción e intervención en la organización parlamentaria.

El meollo del sujeto que es parte de la experiencia parlamentaria en su condición de integrante del cuerpo técnico es un núcleo fragmentado. La suya es una identidad afectada por la división (*spaltung*, dirá el psicoanálisis). Muy a pesar de la dimensión racional con que suele preferirse el rasgo distintivo de nuestra humanidad, no es un sujeto realmente dueño de su destino, integrado ni consistente, porque su accionar es limitado y no pleno. No puede dirigir su vida según su solo arbitrio sino sujeto al deseo y a las reglas que se le fijan o imponen.

Ahí está el núcleo de su socialización; es decir, de su condición como sujeto subalternizado, colonizado, sujeto y sometido al designio de quien tiene el carácter de jefe, de amo, de patrón. Porque necesita el reconocimiento que le dé valor y sentido se identifica con un tipo de desempeño que es económica y prácticamente fuente de valoración. Su servicio se ofrece a partir de la división

que atraviesa su estructura identitaria como sujeto. Su valor se mide en términos de su mayor o menor identificación con el mandato externo que lo habilita como agente de la normalización de otros. Normaliza en la medida que admitió su propia normalización.

Así concebido, y así construida su identidad, en relación con el servicio parlamentario, el sujeto que resulta de la incertidumbre y de la desprotección sobrevive dentro de la estamentalidad de un cuerpo estatal una normalidad dividida o fragmentada. Es una normalidad insatisfactoriamente asumida, aunque eficientemente adaptada a la hostilidad del medio en que se desenvuelve. El sujeto se mimetiza bajo la denominación o etiqueta nominal y oficial del servicio técnico e imparcial, y defiende los núcleos sanos de su estructura subjetiva con recursos organizacionales que brotan invisible y espontáneamente en la dimensión informal de las relaciones personales que establece con los colegas que actúan también en el papel de víctimas en la manipulación del sistema.

En el ápice de la manipulación parece tener como origen el propósito de los usos del potencial capital humano disponible para distribuir cuotas de empleo. Obviamente esos propósitos y usos tienen una figura, y ese rostro es el de quienes desde la facultad que los asiste para nombrar y promocionar al personal afirman que es parte de su potestad contar con personal de su confianza, sin exclusión, y por ello no se limitan a contratar como personal de su confianza a quienes trabajan en sus Despachos sino que extienden el imperio de su control también lo que se plantea y supone que integran un cuerpo exento del dominio de la confianza porque su legitimidad nace del mérito y experiencia de quienes lo integran.

La transgresión del límite es el inicio de la manipulación y también de las perversiones del sistema. Es una manera de valerse de bienes públicos con fines políticos de agentes privados. Un modo también de tratar como goce de beneficios lo que constituye una reserva destinada a la optimización técnica del ejercicio representativo del poder. El espíritu de la manipulación transgresora va manchado de los narcisismos irresueltos que se magnifican en quienes acceden a niveles críticos de poder político. Al fondo del manipulador se encuentra el sentido de la letra en la canción popular que José Alfredo Jiménez escribe para Alicia Juárez, cuando dice que *con dinero o sin dinero / hago siempre lo que quiero / y mi palabra es la ley / No tengo trono ni reina / ni nadie que me comprenda / pero sigo siendo el rey*. Es la dimensión imaginaria del ejercicio incompatible con el papel que simbólicamente se debe honrar, pero que carece de capacidad para interdictar. El papel representativo, en este contexto y sentido, es tomado por lo que la segunda tópica del psicoanálisis freudiano conoce como el *id*, o *ello*. El espacio del placer incontenido y exento de interdicción.

El rey es quien cae en cuenta que está herido por tener el poder de ser reconocido como tal. Esa es la herida narcisista. Por eso reconoce que *no tiene trono ni reina*, y que tampoco tiene *a nadie que lo comprenda*. Desde la herida abierta de un ego mortalmente herido suplente el daño declarándose a sí mismo con el discurso de quien sabe que no es pero finge lo que la herida en su ego necesita que se le reconozca como que lo fuera. La compensación engaña al supuesto rey con una plenitud realmente inalcanzable pero que sin embargo la actúa a través de la ilusión. Es en esta dimensión delirante de su impotencia e inferioridad básicas y primarias, que se actúa la manipulación y el poder de dominio. El poder representativo, de esta manera, es un poder impotente, un poder vacío, un poder nominal. Pero un poder nominal que, sin embargo, no deja de causar efectos en la organización con la que se relaciona desde la herida narcisista que trágica y fatalmente lo atraviesa.

La maximización fragmentaria del poder decisorio en el sujeto representativo de la sociedad va aparejada de la expectativa de subordinación incondicionada del servicio parlamentario. Se minimiza y relativiza ese otro supuesto bien que es la compensación de gestión técnica del Estado que se le atribuye al servicio parlamentario. Se opta por el ejercicio del puro poder, a despecho y expensas de las incapacidades originarias del mandato. El representante se zorra en la realidad de sus propias deficiencias y se construye la ilusoria imagen de su propia, pero cruda y severamente nominal, imaginaria y, sólo impotente, lamentable y patética realza.

Desde el dolor de la herida egocéntrica el representante demanda el reconocimiento de una omnipotencia tan inexistente como ilusoria. Alucina o delira la magnificación de un poder que no tiene. Se construye desde el discurso del amo todopoderoso que manda y que somete a sus súbditos, no obstante la desnudez de sus carencias e impotencias. Desde ese mismo dolor manda, nombra y destituye funcionarios, rota a técnicos o profesionales, reorganiza, cambia la estructura organizacional, crea y elimina unidades orgánicas, aumenta y reduce plazas y puesto, modifica las reglas de los concursos, y cancela los contratos.

Es esa supuesta y ficticia *realza* representativa la que asume las cíclicas operaciones de *downsizing* y de *triming* laboral. Inobjetable e ineludiblemente la ciclicidad y las operaciones deben generar consecuencias y efectos en el carácter humano, en el sujeto, y en los patrones de conducta individual y colectiva. Biología y política no son instancias disociadas. Están íntima e inextricablemente comprometidas, asociadas y ligadas. Quienes actúan no son cuerpos psíquicamente disociados de libidinalidad. El cuerpo somatiza el desorden, el abuso, la incertidumbre, la ansiedad y la angustia que el abuso de poder causa. De ahí la opción natural y espontánea por la pertenencia e integración a redes sociales mediante las cuales se atemperan y neutralizan las consecuencias de la injerencia y de la manipulación

del servicio parlamentario. Son, aparentemente, modos eficaces y oportunos de organizar la angustia de modos más creativos y protectores que con el ciego acatamiento y la obediencia al estilo de Abraham.

En el plano organizacional los efectos de la manipulación e injerencia que protagoniza el amo con su discurso, causantes de incertidumbre, inestabilidad, pero también ansiedad y angustia personales, generan tipos de compromiso superficial, con bajos niveles de confiabilidad. El compromiso de un sujeto sometido a la ausencia de la posibilidad de un proyecto a largo plazo no puede ser otra cosa que flexible y leve. No hay modo que se entregue de corazón a un esquema materialmente incierto con el futuro deseado. El alineamiento del personal es inexigible en el terreno de las convicciones y de los compromisos, y sólo ocurre como accidente, o como remedio para evitar conflictos o contradicciones capaces de favorecer su desvalorización y prescindencia en el entorno de la organización.

El concepto dominante de la finalidad del servicio parlamentario le dice al trabajador que los méritos y valor que tiene son los que son útiles al poder de quien decide quién entra y quién asciende o se promociona en el servicio. La lógica del dominio y del poder releva que al mérito sólo le corresponden y conceden beneficios siempre que el trabajador aumente o potencie el reconocimiento y acceso al núcleo de poder. La regla es que lo que mejore o asegure el mantenimiento del poder es mejor que lo que lo aleja. De ahí que si el personal aumenta el valor del representante se lo nombra en los más altos puestos directivos. Si no existe tal capacidad el personal carece de valor y se lo ningunea, se lo arrincona, se lo esconde, o en el mejor de los casos se lo mantiene en una posición organizacionalmente neutral.

Las relaciones que causa la manipulación del servicio parlamentario suponen una posición aberrante en el sujeto que se presta a la subordinación. Esa posición es parte de la subcultura marginal en la que conviven la apariencia de sometimiento, y la silenciosa subversión contra el horror del orden oficial y ficticio, que finalmente no sirve para más que para disimular las impotencias del complejo de inferioridad y de la herida narcisista de los representantes. El efecto del sistema que organiza el narcisismo de base del representante es la producción de agudos grados de disminución de identidad y de compromiso ético con la misión institucional en el personal. Pero también es una consecuencia natural que la dimensión alucinatoria en la que se sitúa a quien debe comportarse como miembro del servicio parlamentario, pero a la vez se lo engancha o encadena al simulacro debajo del cual sólo hay la pretensión y voluntad de sometimiento para la magnificación de una imagen impotente y espiritualmente empobrecida, esa misma dimensión alucinatoria favorece la disminución de la capacidad de enjuiciar la realidad y favorece también el desdibujamiento de la diferencia entre

lo que es y lo que el representante necesita, o quiere, que la realidad sea, o que en realidad se convierta.

Manifestaciones del desalineamiento institucional, cuyo reverso es el sometimiento y subordinación directa e inmediata al poder, a despecho del papel estatal que debe cumplir el servicio parlamentario, son las rotaciones, desplazamientos y destaques a las oficinas o despachos en los puestos de la Mesa Directiva. Son formas clandestinas o subterráneas de reivindicar la herida en la vanidad, en el orgullo y el ego. Son formas de compensar, mediante el artificio racional, lo que no se alcanzó por el canal regular.

El carácter patológico de una organización que se rige por este tipo de patrones, obviamente, detona los puntos críticos de estructuras psíquicas potencialmente psicopáticas. La dimensión alucinatoria del régimen, en efecto, magnifica y explota los núcleos paranoides, la escisión y la disociación psicopáticas en quienes carecen de los grados necesarios de fortaleza para enfrentar sana y razonablemente el impulso de una dinámica insana. Enfermos y sanos, sin embargo, son parte de la embarcación que se dirige al mismo destino, y por eso aparecen y surgen las redes que asocian, casi al azar, el estatuto vicioso de sujetos en entornos de protección y defensa contra las patologías organizacionales.

A la base del edificio de anomalías organizacionales se encuentra en primer lugar, la voracidad incontenida de las posiciones representativas, que ignoran la naturaleza estatal del servicio parlamentario y, por ello, prefieren la comodidad de someterlo y asegurarse, no que sirva de modo neutral a la institución estatal, sino a la persona o agrupación privada que ocupa transitoriamente un puesto representativo en general; o un puesto directivo en particular. Aun está fresco el recuerdo, por ejemplo, la parrillada de camaradería organizada para recaudar fondos con el objeto de apoyar la campaña de reelección de un congresista en un club local de Lima, ubicado en el distrito del Rímac.

El lado marginal del uso de lo que debiera ser el servicio parlamentario no es una característica secundaria, sino principal y masiva. Quienes operan y manipulan el servicio parlamentario según finalidades ajenas a la estatal usufructúan el destino y el porvenir nacional para el acceso fácil a rentas o patrimonio públicamente inalienable, y por eso no es parte de un cuadro de comportamientos ética ni políticamente saludables. De ahí el reconocimiento y declaración de la condición viciosa de ese estatuto marginal que cohabita en la realidad sobre la que se sostiene la ficción de la formal imparcialidad y neutralidad técnica.

El impedimento que niega el tránsito hacia la existencia genuina del servicio parlamentario, sin embargo, no es en realidad la ausencia de una norma que reconozca los alcances del Estatuto. Pudiera no existir una norma que aprobara

el Estatuto del Servicio Parlamentario o la estructura según la cual éste se organiza, pero no obstante constatar materialmente la permanencia de prácticas, de actitudes y de hábitos conforme a los cuales se reconoce una organización y una estructura reconocible como un servicio parlamentario permanente, estable, imparcial e independiente. El Estatuto es quizá menos la norma que la práctica concreta y maciza de procesos o principios de organización y funcionamiento que se viven en la existencia concreta de quienes desempeñan la labor de soporte de la actividad representativa.

La oficialización normativa del Estatuto del Servicio Parlamentario es para muchos la pócima mágica capaz de blanquear la marginalidad del mercado negro en el que se transan las decisiones organizacionales. La fatiga de las agobiantes desesperanzas que merman el ánimo lleva a ver fuera de uno mismo un agente externo capaz de conseguir lo que se es abiertamente impotente de alcanzar. El Estatuto del Servicio Parlamentario es un nombre. Y el símbolo al que apela esa denominación se blande como victoria porque el Reglamento del Congreso prevé el mandato de que ese Estatuto debe aprobarse y debe tener existencia normativa.

La alquimia es una ciencia que no se reduce a una transacción discursiva, sino que opera en el terreno material de los cuerpos químicos. El poder de los Estatutos que se consignan en un cuerpo normativo, por eso, es limitado. Si bien el significante tiene capacidad efectivamente productiva en la lucha por la creación de la realidad, la arena en que la lucha por los significantes hegemónicos tiene lugar es en el ámbito de la química espiritual de las consciencias de los sujetos. Como el verbo y la palabra que estaban al inicio de los tiempos apelan a la realidad pero no la reemplazan, de la misma forma incluso la aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario confunde los objetivos a los que debe aspirarse y las metas por las que corresponde emprender las verdaderas batallas. El Estatuto del Servicio Parlamentario, en más de un sentido, puede ser un auténtico bien público y no sólo el placebo para contentar a quienes demandan su efectiva vigencia práctica.

En el espacio empírico y desde el punto de vista de una ética basada en principios y en fines, el servicio parlamentario es un organismo distónico, porque la atrofiada fibra de la ética institucional no se ejercita ante la dificultad, sino que, o se la sustituye por pulsiones vitales que aseguren niveles elementales de sobrevivencia y certezas básicas de pertenencia y de permanencia, o se la pone de lado para anteponer el pragmatismo y la maximización del propio interés a expensas de la destrucción que la lógica y apetito depredatorios reproducen socialmente.

Cuando la ya débil concepción de la organización institucional que resulta de mantener un patrón de alternancia, renovación y elección anual de los cuadros directivos, y de preferir el elevado número de cupos que permite tener un cuadro

de comisiones con entre 22 y 28 Comisiones Ordinarias, cuando esa concepción se agrava por la avidez y voracidad del personal que se acomoda cada año para emplearse en categorías laborales con niveles salariales más elevados, y cuando se pervierte abusivamente el uso de atributos y facultades de estos modos, la anteposición del acceso al goce súbito y al disfrute inmediato expresa el malestar acumulado de un sujeto que no tiene más remedio que desconocer un sistema y un orden cuyo control le ha resultado esquivo y elusivo. Pero el que se reconozca la lógica conforme a la cual operan quienes carecen de recursos para confrontar la necesidad y la postergación no hace normal ni justifica la conveniencia de esos métodos. Comprender al criminal y condolerse de las experiencias que lo afectan y quizá le impiden comportarse de manera socialmente distinta, no convierte a quien lo comprende en el aval ni apologeta del delito.

Para reorientar y para reuñir el buey a la yunta que hala la carreta hace falta más que advertir por qué vemos lo que la observación muestra. Lo que se necesita es corregir la estructura que induce a la reproducción de hábitos socialmente nocivos, con la esperanza que la modificación de la dinámica de incentivos aliente a los actores para optar por mejores cursos de acción social. Pero el factor principal de las perversiones procesales parece encontrarse en la insuficiente confianza que genera el inadecuado e inconfiable uso de recursos institucionales y estatales, así como la ausencia de posibilidades para un proyecto estable de desarrollo en el mediano o largo plazo. La sensación de desprotección, de inseguridad, y de desvalimiento, no es una circunstancia trivial en la existencia humana. Por el contrario es una circunstancia capital que estructura las actitudes y las posiciones íntimas y subjetivas que se asumen ante los retos diarios.

Cuando la regla imperante es el peligro el carácter libidinal y tanáticamente nocivo de la desprotección surte efectos inevitable e inconteniblemente subjetivos en el actor. Ahí está la raíz de ese síntoma que se define como un patrón cultural basado en los usos privados y maximizantes de la oportunidad de goce con prelación del beneficio e interés privado. Si el aporte para alcanzar metas políticas públicas se pospone porque el sujeto que dirija su energía hacia ellas es puesto ante la amenaza de pérdidas significativas y valiosas, no parece irrazonable que no se culpe a ese mismo sujeto por el desarrollo de estrategias compensatorias contra un sistema socialmente contraproducente. Este es el estatuto material que condiciona y estructura la intimidad del sujeto y también el patrón dominante de comportamientos respecto del modelo institucional.

¿O acaso sería reprochable que si, desde el punto de vista colectivo y público, la desprotección y la desconfianza están insuficientemente presentes y garantizadas, el sujeto cree o refuerce con su adhesión modos paralelos y sustitutos de protección y de confianza? Precisamente esos modos paralelos y sustitutos tienen el estatuto

de la marginalidad y de la informalidad que clandestina y subterráneamente la angustia y el temor crean como compensación ante la impotencia para contener la incertidumbre, la inestabilidad, y los altos niveles de discontinuidad y turbulencia en el clima organizacional. La angustia y la ansiedad que toman posesión en el alma del trabajador parlamentario crea así redes fragmentarias de protección que eleven la capacidad de tolerancia básicas, compensando así la manipulación crónica de las reglas con un colchón que amortigua lo cruel que pueden ser sus efectos. Esa marginalidad subterránea es la que convive con la dimensión del discurso oficial. Ahí está la raíz probable del mal y también ahí habita el fantasma que contraría el proyecto de Estatuto del Servicio Parlamentario.

Si el personal del servicio parlamentario es más una realidad nominal que una experiencia empírica, si las condiciones de incertidumbre y desprotección permanecen instaladas en la estructura colectiva, si el apetito de compensación inmediata rige encima de la postergación de beneficios en vista de un bien futuro, no deja de tener lógica que aparezcan mecanismos que equilibren la incertidumbre con alternativas marginales, pero prácticas y efectivas. Ocurre que esas alternativas tienen carácter paralelo y que articulan la precariedad con modos compensatorios de organización conforme a los cuales se instalan redes o grupos más o menos diferenciados de protección recíproca. El espíritu faccioso, y el poder de las cabezas de las facciones, terminan desmantelando una estructura de convivencia que, supuestamente, debiera permitir niveles generales de eficiencia colectiva.

El Estatuto del Servicio Parlamentario por eso no se reduce a esa expresión normativa que forma parte del discurso formal. El Estatuto del Servicio Parlamentario es por el contrario la realidad concreta de una deformación que coexiste paralelamente al discurso de las realidades nominales. La precariedad de este Estatuto en la dimensión de la realidad, sin embargo, tiene una virtud. Esa virtud son las redes inconfesables o innombrables de solidaridad que se crean y tejen para no perder por completo la dimensión colectiva en que debiera asumir su sentido pleno cada uno de los roles personales propios de los puestos que ocupan las personas a quienes se acepta como si fueran parte de la denominación excesiva del servicio parlamentario.

Esos conjuntos heterogéneos de agrupaciones solidarias, de bandas, de facciones, de argollas o de clanes, que consolidan lazos heterogéneos y discontinuos de micro-pertenencia y de micro-fidelidades, se asumen como soluciones eficiente y colectivamente superiores, a los mandatos de acción y conducta que se quedan en la dimensión mera o eminentemente individualista del comportamiento. Por eso cabe incluso percibir una estructura microsocial integrada por tipos de roles en la diversidad estructural de redes transversales de protección.

En un universo en el que el personal toma consciencia de la dinámica que asegura posicionamiento y ventajas, no es difícil imaginar que el modelo de racionalidad formal y burocrática colapse y que con ellos colapsen las reglas generales basadas en el conducto regular y en la asunción de responsabilidades sobre la base del mérito, del rendimiento, de los resultados y de la experiencia demostrados en el manejo de los procesos y generación de valor público institucional. El resultado esperable es la tendencia al saqueo de los recursos y de los puestos según los imperativos de la maximización privada de beneficios, a despecho de la racionalidad y lógica de la eficiencia colectiva basada en las habilidades y eficiencia del personal en los procesos institucionales.

Las tendencias típicas que cabe advertir entre el personal permitiría ensayar una taxonomía como la que se plantea a continuación, cuyo referente principal es la estrategia empleada para mantener el vínculo al interior de la institución, o para generar una red que lo sostenga como parte de un grupo de influencia.

En primer lugar es posible mencionar la clase a la que podemos denominar *chaleco de camaleón*, en la que se incluye principalmente a quienes ocupan cuadros de dirigentes o funcionarios. Son “chaleco de camaleón” quienes desde una dinámica clientelista tienen posibilidad de decidir cuotas de poder y capacidad de decisión y, por lo tanto, cuentan con los hilos y nexos para hacer frente a los cambios. No es un conjunto estático sino variable de individuos que circula y que aumenta según los diversos intentos de adaptación a las reglas y decisiones que fijan y toman los congresistas. En este conjunto volátil de personajes los que mayor beneficios o eficacia alcanzan son los que se ubican en posiciones de apoyo o asistencia a la Mesa Directiva, y ello no obstante ostentar posiciones funcionariales que, obviamente, son en los que debieran encontrarse quienes mejor intensidad de compromiso han desarrollado con la regularidad institucional. Es la solución oportunista con la que se remedian aceleradamente las inequidades causadas por la desinstitucionalización estructural del servicio parlamentario peruano.

En segundo lugar cabe identificar al personal *todoterreno*, o *4x4*, en la que se encuentra el personal técnica y comparativamente más competitivo. Los “todo terreno” colaboran o se alían con los dirigentes y con los congresistas en puestos directivos. Su aporte principal son las competencias profesionales o funcionales adquiridas. Su interés principal es que prevalezca el reconocimiento de sus capacidades y posiciones técnicas, y su beneficio es mejorar sus posiciones remunerativas y beneficios económicos dentro de la institución parlamentaria. Cabe designárseles como *todoterreno* porque poseen capacidades, destrezas y habilidades nucleares para el funcionamiento y desempeño regular de la institución. Pueden tener el carácter de

indispensables o intocables, porque prescindir de ellos puede ocasionar una pérdida importante en el *know-how* o la memoria institucional. En términos prácticos serían parte de la reducida meritocracia que consigue mantenerse en la institución gracias a su reconocido nivel de *expertise* no obstante no tener alianzas de índole política.

Un tercer tipo de sujeto lo configuran los *chupes* o *pinches*. Son quienes trabajan en calidad de peones útiles para que ellos y quienes en niveles comparativamente más altos se sirvan y que la estructura continúe funcionando. Es el trabajador proletarizado que realiza los trabajos operativos cotidianos sobre cuya base funciona la organización. Es apoyo a quienes tienen niveles estrechos con el círculo de acceso al poder, del que ellos están privados por derecho propio. El *chupe* o *pinche* puede ser un trabajador protegido o excluido, según su posición en relación con la red de protección a la que le toca el turno en el poder. En los niveles más bajos de la escala organizacional el *chupe* se convierte en un *piojoso*, esto es un sujeto de nulo valor laboral en la estructura organizacional.

Los *corchos* o *parásitos* caracterizan al personal que tiene el status de protegido en razón a su lealtad incondicional y polimórfica desde niveles inferiores de la estructura organizacional y de niveles remunerativos. Es parte de las distintas redes que rotan en el acceso al poder, y dependen de los vínculos que saben procuran, cultivan y desarrollan con ellos en los distintos períodos de cambio organizacional. De ahí proviene la aptitud del calificativo como *corchos*, porque tienen la habilidad de flotar en las fluctuaciones organizacionales, sean apacibles o tormentosas. Por el relativamente escaso impacto o gravitación de su labor efectiva en el proceso de generación de valor cabe también denominárselos *parásitos*. Son elementos capaces de acomodarse sin realizar sus labores normales. Puede haber subgrupos, según el momento, tipo de actividad desempeñada, o nivel ocupacional, entre los que cabe incluir al llamado igualmente *personal invisible* o *fantasma*, porque se dan casos en que aparecen en la planilla sin conocerse de modo tangible ni visible dónde laboran.

Un quinto grupo lo integran los *precarios* o *excluidos* que comprende a los desatendidos regularmente, que permanentemente reclaman y buscan reconocimiento por el régimen organizacional. En este grupo se encuentran quienes tienen un vínculo contractual a plazo fijo, que necesitan asegurarse periódicamente que sus contratos sean renovados hasta alcanzar el objetivo de mantenerse contratados durante cinco años sin solución de continuidad. También puede integrarlo quienes tienen contrato a plazo indeterminado, pero se mantienen en silencio y, desde un papel análogo al de los parias, se hacen invisibles; son fundamentalmente un número en la planilla que no destaca para bien ni para mal. A este grupo pertenecen y se suman todos quienes según

la lejanía con los centros de toma de decisión en el transcurso del tiempo, no llegan a destacar de modo especial con su trayectoria, resultados ni actitud proactiva.

Los tipos básicos propuestos no son puros y admiten por supuesto combinaciones según momentos o circunstancias, porque una misma persona puede pasar de una clase a otra en el tiempo. Lo más importante es reconocer que el eje que distingue un tipo de estrategia tipológica frente a otra es el reacomodo periódico de posiciones en busca de ventajas posicionales o remunerativas, a despecho de los perfiles de competencias o capacidades que correspondan a los puestos a ocupar. Esta estructura tipológica se sostiene y adquiere regularidad gracias al tremendo impacto que progresiva e incrementalmente alcanza la influencia del personal de confianza. La mayor proximidad del personal de confianza define modos y estilos de valoración del trabajo, en la medida que la gravitación del personal propiamente técnico pierde importancia y reconocimiento.

Las complicidades humanas en la marginalidad de un estatuto vicioso no son infrecuentes aunque en su entraña sean inseparables del *negacionismo*. Y es difícil esclarecer cómo nace la dinámica y dónde empieza el carácter vicioso del círculo ¿Es la sola patología basada en la tendencia al conformismo, el apetito narcisista, el goce perverso, la pulsión tanática, que desconoce el límite que niega y que estructura el orden político? ¿Son los modos informales de organización de los cuerpos técnicos para atender demandas libidinalmente contrarias al espíritu y responsabilidades representativos de la democracia un conjunto de estrategias transgresoras de la norma política? ¿Se trata más bien del mejor, libidinalmente más eficiente y plausible tipo de alternativa, capaz de honrar con fidelidad especular la demanda política que produce el sistema electoral con la cultura instalada en los sujetos representado y representativo de la república?

¿Dónde trazar la barrera entre la norma y la transgresión, entre la salud y la patología organizacional, o entre las conductas correctas y las delictivas? La respuesta no es única y admite la combinación de varios de los posibles planteamientos. En la realidad conviven los argumentos y las conductas que los articulan. Es posible, en efecto, que la diversidad de explicaciones concorra en diversa pero no menos válida o veraz proporción a explicar cuál es el tipo de apoyo con el que los cuerpos técnicos colaboran en la optimización del régimen político. En cualquier caso, el crisol de estrategias personales teje arreglos entre los actores que producen eficiencias individuales satisfactorias al aparente costo de déficits colectivos.

La línea que divide lo aceptable de lo indeseable, más allá de los intereses y designios de los sujetos que operan los procesos técnicos o políticos, son los principios con los que se constituye y afirma el tipo de país que se recibe, que se sostiene y que

se transmite al futuro. Pero esos principios sólo existen porque viven o no viven en los sujetos que los asumen y los encarnan como parte de su compromiso y convicción concretos en su existencia. En consecuencia, si admitimos que los principios tienen la función de orientar y asegurar la titularidad del soberano en la república, el significado de esos principios resulta de los conceptos expresados y vividos desde la consciencia y en la vivencia y en la mentalidad del soberano. La adhesión y sentido de los principios definen y deciden los tipos aceptables y prescindibles de apoyo según el juicio de la representación. Es la identidad y el entendimiento de la representación desde donde se define cuándo y cómo se recoge el apoyo que es posible recibir de los cuerpos técnicos.

En resumen, luego de las apreciaciones tangenciales planteadas de la realidad en la que se desempeña el apoyo de los cuerpos técnicos del servicio parlamentario peruano, parece haberse dejado evidencia razonable que, en efecto, existen profundos desencuentros, brechas y rupturas entre el discurso de la racionalidad técnica con la que funciona el Estado democrático, y los discursos y estrategias plasmados en las prácticas informales de los cuerpos técnicos que disminuyen relativamente su capacidad de aporte imparcial y neutral. Estos desencuentros no dejan inmune al personal técnico, puesto que la menor valoración de su virtud minimiza la fuerza natural de su apoyo en el Estado representativo. Esta es la situación que es a la vez consecuencia y causa del estilo invasivo y manipulatorio con el que el tipo eminentemente fiduciario domina y se ha impuesto en la relación entre técnica y política, entre racionalidad e informalidad, pero también entre ley y transgresión, esto es, entre los representantes y el servicio parlamentario, que se ha instalado de modo progresiva y masivamente en su estatuto.

A pesar del carácter aparente, relativa y socialmente más eficiente en la marginalidad de la modalidad organizativa, esos mismos arreglos no dejan de ser estatalmente inadecuados y organizacionalmente deficitarios e insuficientes en relación con la propiedad de un Estatuto auténtico que justifique la designación de lo que todavía, desde el punto de vista institucional, se designa, excesiva e hipertróficamente, como servicio parlamentario. El mandato virtuoso está fuera de toda consideración en las complicidades que se articulan y entretajan transgresoramente, desde la entraña o corazón de la subjetividad colectiva, para detener el avasallamiento jerárquicamente dirigido y organizado por quienes controlan los cordeles y las pitas del poder.

Dentro de estos supuestos fácticos y operativos ¿hay salvación a pesar de esa dinámica sistémica que favorece las inestabilidades de la rotación y de la discontinuidad, y donde no hay más constante que las latencias potenciales de la inseguridad que impide prever o planear los futuros personales? ¿Cómo creer en la oferta y modelo de programas institucionales de los que hablan las maestrías y

doctorados en gestión pública, o los convenios con el PNUD, el BID, o el Banco Mundial, si la evidencia primaria es que los titulares rotan y las reglas cambian sin que sea posible darse cuenta cuándo un trabajador o un jefe ya no pertenece más a la institución o ya no ocupa un puesto? ¿Acaso no es un arreglo naturalmente esperable que aparezcan redes transversales a todos los niveles, en las que se crean y desarrollan prácticas más seguras de interacción, basadas en familias de poder que mantienen a quienes se emparentan en la vitrina de las alternativas y potenciales candidatos a puestos o niveles organizacionales, que neutralicen los riesgos de la marginalidad laboral o funcional?

Si bien las redes paralelas de familias son un sustituto adecuado para la ausencia de las formalidades que prometen las instituciones, el grado de eficiencia de éstas no constituye estricta ni propiamente una organización con los códigos, las reglas, la estabilidad y la fuerza de integración que poseen las mafias (aunque metafóricamente sí quepa relacionarlas, porque se inspiran en la misma lógica antisistémica), porque al cabo los personajes rotan y los actores también cambian, no obstante existe como práctica regular que sostiene al sujeto y lo relaciona con el poder de mantenerse vigente y operativo en la organización. La incorporación al servicio parlamentario supone la iniciación del trabajador nuevo, y su aprendizaje lo condiciona a integrarse y a participar en algún grupo o red. La carrera se define según el posicionamiento cotidiano de los integrantes de la red y la proximidad amistosa a quienes ocupan los puestos directivos desde los que anualmente se toman decisiones organizacionales.

¿Qué esperar, al fin, del anhelo, del sueño y de la fantasía del Estatuto en el que se deposita la fe de la redención? Primero que todo, no magnificar la capacidad de la norma que quizá se apruebe en el corto o largo plazo (poco importa), si ella no es internalizada en el ámbito de las consciencias y de los compromisos. El criterio de realidad es el mejor antídoto contra la estupidez normopática que ilusamente reifica la capacidad transformadora de la norma. Pero en segundo lugar sí puede esperarse que el torpedeo masivo de la infertilidad de la norma como factor de cambio lleve a elegir senderos más confiables y seguros. Como el sendero de la determinación de romper con el descontento expresado a media voz. Esto es, la ruta de la ruptura radical con la complacencia y con el consentimiento cómplice que alaba y celebra al transgresor y los abusos que estructura con el aplauso y admiración colectiva.

El Estatuto del Servicio Parlamentario es una realidad construible o destructible según la capacidad de ruptura por la que opta cada sujeto. Es tan construible, y también tan destructible, como la construida y creada realidad de la transgresión afirmada, consentida y naturalizada, de que así son las cosas y que, obviamente, así deben seguirlo siendo. El peor daño es el que se comete en quien más se confía.

Si el objetivo de cualquier persona es llevar una vida medianamente feliz, en la que la miseria que nos envuelve no anule el deseo de vivir en estados de sufrimiento razonablemente manejables, si ése es el objetivo, el Estatuto también es factible, aún sin norma que lo declare y desarrolle, cuando aumenta el número de quienes, convencidos y comprometidos en la virtud de la misión pendiente de cumplimiento, denuncian y conspiran contra la barbarie reptil que se fascina y sonríe ante el ingenio criollo para sacarle la vuelta al orden de la vida decente y civilizada. Esos son el nuevo mandato y la fantasía erótica suspendidos en el clima socialmente libidinal, que combaten el *savoir faire* de quienes necesitan la ciénaga y el fango de la falta de deseo, para acceder así al mayor disfrute y repentino goce de fama y de poder. El atractivo que la trivialización y la farándula levantan con la miseria de gente pública no sana sino robustece la gana de halagar a quien es más hábil para sacarle la vuelta a las reglas en beneficio propio y de sus adláteres.

El Estatuto Parlamentario es un deseo válido y necesario. Pero su existencia es inalcanzable por el mero e iluso logro de conseguir el papel en el que se declare su reconocimiento. El plano de la existencia es distinto al plano de la validez normativa. Para poco más que nada sirve una norma cuyo desconocimiento anticipado es garantizable. Al Estatuto Parlamentario se llega sólo porque quienes lo apliquen y operen lo hayan hecho suyo, más suyo incluso que la medula en sus huesos.

Epílogo

*Al que usurpa el sentido y el sonido,
a su vez el inexorable tiempo
el soplo de la vida le despoja,
que se paga así la indebida acción
de adueñarse (aunque una mínima pizca)
de las reliquias de los santos versos;
y acaso sin retorno
de repente se va la edad terrena,
mientras aquí la esquiva
áurea lira de lauros coronada
y el usurpador solitariamente.*

Carlos Germán Belli, *Usurpación*

*We are the hollow men
We are the stuffed men
Leaning together
Headpiece filled with straw. Alas!
Our dried voices, when
We whisper together
Are quiet and meaningless
As wind in dry grass
Or rats' feet over broken glass
In our dry cellar.*

T. S. Elliot, *The hollow man*

Este epílogo es el espacio en que se resume y subraya qué se quiso que fueran las páginas que se entrega al público, para qué pueden servir y cómo son útiles en relación con la recuperación y reafirmación del valor político y representativo del Congreso. Se dijo en la introducción de este Manual que este trabajo tenía un propósito doctrinario, didáctico y también catequético; y que se escribió a

partir de la observación empírica del autor, sin aspiración mayor a calificación ni reconocimientos académicos especiales. Quiere ser el testimonio del propio tiempo en el que se ha experimentado la vivencia y los dilemas del funcionamiento, de la organización y de los principales procesos parlamentarios. Es por eso que son sólo reflexiones ordenadas sobre un conjunto más o menos integrado de temas que integran y forman parte del conjunto de la institución parlamentaria. Y esas reflexiones se presentan con la provisionalidad introductoria y natural de cualquier exploración. Pueden encontrarse aseveraciones claras y firmes, pero en cualquier caso aún en ellas el espíritu crítico y creativo del lector encontrará también alimento para la duda y para las preguntas inadvertidas detrás de la convicción del autor.

Una de las cuestiones que ha llamado especialmente la atención en este trabajo ha sido el problema de la institucionalidad. Si el parlamento es más que sólo el sistema o el conjunto de pulsiones de poder para decir qué es ley, o qué es un ejercicio correcto o excesivo del poder, se piensa en la necesidad de un programa institucional que regularice el curso de la acción y de las decisiones políticas. La regularidad consiste en criterios generales y colectivamente respetados para definir políticas organizacionales uniformes y duraderas en horizontes futuros.

Pero en este trabajo han sido más bien numerosos los casos en los que se ha mostrado que la existencia verificable de la institucionalidad del parlamento no ha sido evidente. Esos casos han sido objeto de denuncia y de explicación, antes que de la negación de su irrupción y dominio en la consciencia. La institución parlamentaria no ha sido tratada con la genuflexa fascinación en la que la cobra puede dejar a quien es objeto de su penetrante e hipnótica mirada. Por el contrario, la actitud ha consistido en exponer el peligro de la precariedad para que la salvación pueda tener lugar. Si el diagnóstico calla la falta y la carencia no hay remedio posible. En eso reside el compromiso que el autor asume con la institución cuyo conocimiento pretende y cuya realidad funcional aspira a explicar.

Otro propósito en esta obra ha sido plantear y, en lo posible, explicitar o mostrar cómo el parlamento es representativo en un sentido distinto al que se subraya en los discursos y la retórica oficial. Por eso no es parte de la exegética normativa, ni pretende agotar su significado en la simple descripción o discusión de las reglas vigentes. Hacerlo habría significado otro modo más de negar las cuestiones que merecemos mejorar en el parlamento, para que nos resulte más fiel a las aspiraciones que nuestros mayores nos formaron para que creamos que son exigibles y realizables. Es parte de la tradición que hemos recibido que no nos contentemos con la pobreza de la realidad y para que nuestro deseo y voluntad sean agencias eficaces del cambio y de la transformación.

La relación del elector con el parlamento no sólo no es afable ni sencilla, sino que viene untada y coloreada de sensaciones y sabores de cierta inconfundible desconfianza y animadversión. Los casos en los que a la gente trata de contactar el interior del parlamento son por lo general casos de interés práctico. Porque se sabe, o se cree, que a que quienes están en el parlamento les es posible intentar conseguir lo que no se pudo alcanzar en otra esfera o nivel del Estado de manera regular. Es decir, en estos casos, no existe la idílica versión de que el parlamento es espiritualmente importante para el pueblo, y menos que sea uno de los símbolos de la democracia.

Aunque resulte extraño a la opinión general admitirlo, sí existe relación entre la prosperidad económica y la estabilidad parlamentaria. Cuando el parlamento se convierte en foco de polarización las posibilidades de amplificación del conflicto social aumentan y, además, contribuyen en la expansión y generalización del sentimiento de abandono público del pueblo. El abandono, a su vez, incentiva la aparición y agudización del conflicto que a la corta o a la larga pueden favorecer condiciones de estilos autoritarios o verticales de gobierno.

El parlamento es el *locus* en el que se edifica la unidad y la identidad cultural de la república. Por eso estudiar lo que es y lo que en él pasa termina ofreciendo un espejo suficientemente fiel y estadísticamente muestral de lo que somos y nos pasa como nación. Esa es la virtud principal del sistema electoral, porque reproduce y traslada al Estado la calidad representativa de la ciudadanía del pueblo. Estudiar qué hace y cómo lo hace permite comprender mejor las razones por las que la acción y los procesos parlamentarios son diseñados tal como rigen. Los procesos son modos de imaginar la oportunidad de agregar valor en los productos y servicios que el parlamento le entrega a la colectividad.

El parlamento expresa fielmente la mentalidad y los hábitos predominantes en nuestro pueblo. La transparencia y pública exposición de lo que preferiría ocultarse causa la angustia y temor que coexisten en relación con el tabú. Mostrar las indecencias y las vergüenzas íntimas lleva al horror. Y el horror, la angustia y la vergüenza que genera mirar de frente el tabú favorecen la violencia y la negación. Es una actitud defensiva perfectamente natural. El síntoma del propio malestar se ignora porque admitirlo empeora el dolor y la impotencia de la angustia. El parlamento puede ser el fantasma que en vez de atravesarse se lo caricaturiza con la esperanza de recuperar la propia salud ridiculizando el espejo en el que negamos la imagen de nuestra vulnerabilidad.

Estudiar al parlamento, y su inaceptada familiaridad e inescindible emparentamiento con pedazos de nuestra propia identidad, es una conveniente, aunque imperfecta, manera de mejorar nuestra propia salud psíquica, individual y

colectiva. Si prevalece la leyenda de que chacales, u otorongos, como se denomina folklóricamente a los representantes, no comen chacales, u otorongos, es porque tiene vigencia plena la fantasía de que no hay modo posible que los representantes sean ni diferentes ni virtuosos, y que también habrán de seguir siendo así no obstante qué. Pero esa misma fantasía es la que nace de la proyección que se origina en la subjetividad de una fantasía básica, fundamental y elementalmente personal. La fantasía de que la propia vida no puede ser distinta, y que es mejor mantener oculto el sistema de transgresiones personales al que se pertenece y que no se confiesa ni se prefiere revelar en público. Una vez más, la atribución al otro de lo que más íntimamente nos pertenece y arraiga la propia identidad.

Poner al parlamento como el objeto públicamente preferido del chiste colectivo o la banal popularización de su satanización mediática, considerando que en sí mismo es una creación valiosa cuya necesidad se justifica en el mayor bien y calidad política que permite agenciar en beneficio de la comunidad, no deja de tener una carga tanática y destructiva. La insuficiente distancia que se toma con las primeras percepciones, o la complicidad obscena de la risa y del festejo con el objeto de la ridiculización, son una muestra de la ingenuidad y ausencia crítica en los procesos de aprendizaje y de adquisición del conocimiento. Es decir una falta tanto cognitiva como emocional y política, porque se prefiere la trivialidad de la opinión superficial antes que la reflexión sobre las percepciones epidérmicas que circulan con ligereza en la opinión pública.

La naturaleza tanática de la actitud conformista y acrítica con la tendencia hegemónica contraria al parlamento es la que se relaciona con él como con los objetos a los que usa como *piñata* o con el muñeco que se enciende con fuego para simbolizar anualmente la quema del año viejo. El parlamento piñata es el objeto expiatorio al que se deslibidiniza para destruir las propias desgracias interiores que en él se reflejan.

Por eso es que la relación del elector con su parlamento es imprescindiblemente ambivalente. Se carece de la energía y convicción suficiente para exigir su eliminación, y se carece de coraje para ver en él no otra cosa que la precariedad ética de la existencia personal. Ahí reside la angustia, y es desde ella que se achica, achata o trivializa el significado de la experiencia parlamentaria. En la experiencia ante la ominosa realidad de que en uno mismo reside y mora la ausencia de autenticidad, decencia y moralidad que sí se delata y enjuicia, fuera de uno mismo, en quienes no operan sino como los eficientes representantes de nuestra desnuda fragilidad ética. La solidaridad que nos une en nuestras redes privadas se reemplaza por la intemperancia inquisitorial con la que los medios de comunicación primero que nadie denuncia una incoherencia exógena que remeda la que habita en la subjetividad colectiva de la república.

Pero la ambivalencia no termina en ese punto, porque preferir su mantenimiento en vez de su eliminación también es una forma de cohonestar lo mismo que también se le reprocha. Quienes más sorna y sarcasmo expresan no son precisamente quienes más aboguen por la eliminación del parlamento, porque hacerlo tendría el costo de optar desembozadamente por alternativas no democráticas de gobierno. El cual es otro tabú colectivamente sostenido cuyo cuestionamiento trae como consecuencia la estigmatización de quien ose negarlo. Por lo tanto, ante la alternativa de mantener el parlamento o eliminarlo, se opta por sostener su permanencia como supuesto ícono o símbolo de una corriente hegemónica de pensamiento, con el inevitable costo de la presencia objetivamente basurizada de su presencia en la vivencia cotidiana.

Esta actitud finalmente cómplice se sustenta en el miedo o en el interés privado de no sufrir la condición de paria en que se ubica a quienes confrontan el sistema, los valores y el pensamiento colectivamente hegemónico. No podría decirse que sea precisamente una actitud éticamente altruista sino, más bien, y por el contrario, utilitaria o pragmática, es decir no basada en fines, sino en medios o instrumentos para alcanzar el provecho personal. La teleología pragmática de posiciones inconsistentes con los males que se denuncia tiene como consecuencia, por último, la perpetuación del provecho de los sinvergüenzas que son objeto del chiste, la burla, la sátira o el ridículo.

A quien más favorece entonces el tabú del ideal democrático expresado en la experiencia representativa de la democracia, es a quienes mayores excesos cometen apropiándose del bien y valor público en cuyo nombre y para cuyo bienestar y prosperidad existe el parlamento. Cuando se invoca justamente el bienestar y los valores públicos en virtud de los cuales se constitucionaliza el parlamento, los mayores beneficiarios de este bien constitucional son quienes peor uso hacen del parlamento abusando narcisistamente y con voracidad de su posición representativa. Por eso es que son los mayores beneficiarios privados del bien que el parlamento está diseñado para garantizarle a la sociedad, quienes mejor explotan y maximizan su posición representativa abusando del rol y estatuto con que la Constitución los inmuniza.

La diferencia la marca la condonación de la falta y del abuso mediante el conformismo, o la confrontación crítica de una realidad fallida. Puede sostenerse la *huatiquización*, *sohoización*, o *coahuilización* resignadas de un parlamento política y éticamente carenciado ⁽²⁾, o pueden diagnosticarse los errores y denunciarse en voz alta los excesos dentro de un proyecto que se base en la intolerancia e

2 *Huatiquización*, se refiere a la transposición de las características de Huatica -el barrio rosa del distrito de La Victoria en Lima- al parlamento, de modo similar a lo que ocurriría con la *coahuilización* en Tijuana, o la *sohoización* en Londres.

intransigencia con la impunidad. El mal que asecha es el que suele ofuscar la visión integral del panorama y que se reduce al caso de la inmediatez específica de una necesidad concreta. Existe un régimen parlamentario en el que se advierten signos innegables y vergonzosamente innombrables, también, de decadencia moral pero el declive o pauperización de su condición institucional no son fatales, porque el cambio y la reforma son posibles siempre que existan quienes apuesten por la diferencia y tengan la resistencia suficiente para morir de pie en la lucha.

Si el parlamento es una realidad y un símbolo en la que cabe encontrar el bien, la aceptación de este hecho político y moral lo hace susceptible de una relación libidinal y comunitariamente vital. Sin la dimensión erótica de la comunidad en la que nos integramos, la que nos da el sentido de pertenencia, y en la que gracias a la historia y a la tradición adquirimos nuestra propia identidad colectiva y personal, sin esa dimensión erótica, la capacidad de mantener vivos los ideales y las finalidades políticas de quienes fundaron nuestra patria decae y languidece.

El ciudadano primero, y el representante después, lo son porque en ellos está presente la dimensión erótica de la vida política. En *El banquete* aparece Diótima, la sacerdotisa, que explica en el diálogo la naturaleza y el origen del amor. Dice ella que el amor nace y resulta de la unión entre la *circunstancia* y la *necesidad*. La carencia y la abundancia se complementan, pero su distribución puede ser azarosa o circunstancial. Cosa similar se da en la relación entre el parlamento y la comunidad. Se ama aquello de lo que se carece, aquello cuya privación nos hace sentir nuestra pobreza o nuestra miseria. Pero el amor se colma o completa cuando en quien abunda emerge el deseo de compartir con quien carece.

El bien en la vida política, de la que el parlamento es un espacio simbólico y significativo, resulta de la entrega, sacrificio y abnegación de los mejores ciudadanos para mejorar las condiciones de los más. Pero esa entrega, sacrificio y abnegación exigen como mínima, necesaria y recíproca contrapartida el reconocimiento, la gratitud y el afecto colectivo. A quien bien sirve le corresponde la gloria, no la mezquindad ni el reproche. En su *Ética a Nicómaco*, decía Aristóteles que *al hombre grande le concierne de modo especial su honor, y observa la justa medida en relación con la riqueza, el poder, y la buena o la mala fortuna en general según lo afecten; él no se regocija ni complace en demasía con la prosperidad, ni le causa tanta molestia la adversidad. Y a él no le preocupa mucho tampoco el honor, que es el más grande de los bienes externos (...); por eso él, para quien el honor es un algo menor, es indiferente igualmente respecto de otras cosas* (IV, iii, 18). Si bien no todo representante merece ni el honor ni la gloria, el excesivo y en casos morboso apego al lado oscuro e impresentable de conductas indignas de la autoridad, no puede minimizar ni dejar pasar desapercibidos los logros que merecen exaltarse en quienes sirven bien a la patria, a pesar de circunstancias adversas.

El honor es una consecuencia de la excelencia en el servicio y de la entrega noble a una causa virtuosa. La mejor paga por una representación bien cumplida no son los bienes menudos de las cuotas de poder, de los emolumentos o estipendios funcionales, ni de la integración en el séquito de los viajes oficiales. A quien sabe representar más es lo que lo satisface la fama y el prestigio por el que lucha con la probidad de sus actos y la excelencia de su gestión, que el jornal con que llena su alma el pesetero que vive o parasita de la planilla estatal.

Con el parlamento se aprende a conocer dimensiones del alma peruana en numerosas pero no menos representativas versiones. A él llegan no ya sólo los terratenientes ni caciques del feudalismo u oligarquía de antaño. A pesar de una larga tradición centralista en gradual e impaciente proceso de descentralización, así como al parlamento llegan quienes representan a Lima, donde vive casi el 30 por ciento de la población nacional, una ciudad que con una extensión de poco menos del 2 por ciento de todo el territorio nacional, y donde se produce más del 50 por ciento del producto bruto interno del país; así como Lima está representada conforme a esta importante cuota cultural y demográfica, también llegan al parlamento quienes emergen desde las gargantas, boquerones, socavones profundos o altiplanos del ande, o desde las pampas amazónicas, como llegan los pequeños empresarios de la costa, de la agricultura, o de la minería informal; llegan deportistas, gente del micrófono y de la pluma, llegan lingüistas, médicos, policías, marinos, y militares, llegan abogados, ingenieros y economistas, y también llegan físicos, filósofos y matemáticos, junto con contadores y administradores. Entre las experiencias en gestión pública al parlamento también llegan quienes han servido previamente en el gobierno y en el propio parlamento. Hay ex Ministros de Estado, y ex Presidentes del Congreso, junto con muchos ex Alcaldes o ex Presidentes Regionales. El parlamento lo integra un crisol polícromo de mentalidades y de ocupaciones concretas. Por eso es el espacio en el que, como en los laboratorios, se experimenta la convivencia de lo que el Perú socialmente fabrica e imagina consigo mismo.

El parlamento es el lugar natural de la diversidad, y por eso en él también coexisten la escasez y la abundancia, la miseria y la prosperidad. Eros, la diosa del amor, es procreada por Poros y Penia, las divinidades, precisamente, de lo que abunda y de lo que falta. Y el lema de la revolución francesa tuvo tres principios entre los cuales Eros también está presente. Al parlamento concurren quienes optan doctrinariamente por la libertad, y quienes ideológicamente se inclinan por la igualdad. La fraternidad es la que permite los consensos y los arreglos y transacciones en nombre de la pulsión de vida, de la energía libidinal que permite la armonía y la convivencia, a pesar de la discordia y los conflictos que será inevitable que aparezcan en el clima de necesaria interacción organizacional.

No obstante la indolencia, el sarcasmo, la incredulidad, ni el escepticismo de cínicos o de realistas, el parlamento no puede dejar de integrar el cuerpo de ilusiones con las que se construye y estructura la realidad. La fatiga es mala consejera y cuando la vista se agota de tanto escándalo, o el oído de tanta sospecha e insidia, la mejor medicina es el desapego que viene con la toma de distancia y con el descanso. Mayor bien se encuentra en la aceptación de la angustia que en su negación para impostar una máscara de falsa fortaleza y autosuficiencia. El parlamento no es en nada muy distinto de lo que reside en nuestra alma. El maltrato con que se lo castiga es también un acto punitivo de flagelación moral contra nosotros mismos. No aceptarlo es una forma de autoengaño.

Porque el amor es un modo de aspirar a la inmortalidad, le debemos a nuestra descendencia el juicio justo a nuestra condición política. Heredarles sólo la vergüenza, la detracción o la irreverencia no es un acto de amor por nuestros hijos ni un acto de justicia con nuestro futuro. Así como en nuestra descendencia se transmite nuestro ser y nuestros hábitos mediante la herencia genética, el ADN político también se transmite cuando se enjuician y valoran con justicia los destinos hacia los que marchamos. De la cópula entre los desafíos y oportunidades del presente y el arraigo que nos transmiten las tradiciones de nuestros antepasados se fertiliza el cigote del destino. Cuando el cigote carece del clima de cuidado, el parto adelanta los no natos futuros que no llegan a concretarse como existencia. Recíprocamente, cuando el cigote recibe la dedicación y es contenido en la atmósfera histórica y ecuménicamente acogedora y bienintencionada del útero comunitario se viabiliza promisoriamente su porvenir. El parlamento, en este sentido, es la criatura que no sólo los representantes sino toda la comunidad contiene y cuida, o que se reduce a la mera condición de objeto o cosa sobre la que se endosa todas nuestras faltas políticas.

Suele reconocerse que la nuestra ya no es más la sociedad industrial sobre la que la filosofía y la economía moderna de Adam Smith o Karl Marx escribieron, y que nuestra sociedad es la sociedad del conocimiento o de la información. Pero también que más bien esta nueva modernidad, en la que el conocimiento y la información son el nuevo tipo de moneda y mercancía, es la modernidad en la que los productos fabricados por los medios dominan los destinos, las percepciones y las convicciones. La época mediática envuelve el hacer, el jugar, el conocer y el existir del sujeto y de la sociedad. En este entorno es en el que se sitúan las cuestiones fundamentales del honor y del amor en las relaciones ciudadanas y políticas ¿Qué valores se sostienen desde el carácter mediático en que sobrevive el parlamento?

El tráfico de imágenes confunde y amenaza con reducirnos patológicamente a sólo poco más que a un artefacto o a un *gadget* del mercado telecrático. Los medios aceleran e intensifican al hombre e instituciones contemporáneas desde

nuestra trivialidad. Hace líquida, y por eso líquida, la razón y los conceptos volviéndolos mercadería de poco valor. El rescate de la humanidad en estos nuevos escenarios demanda lucidez para hacernos cargo de estas nuevas y contemporáneas contingencias. El conocimiento y la información carecen de valor sin el sujeto y sin las instituciones con recursos y capacidad de controlar y detener el proceso de liquidación. No hay cuidado posible de nuestra humanidad sin armas para no caer víctimas de nuestras propias creaciones. El carácter fáustico de las tecnologías mediáticas lo retrata alegórica y exactamente el óleo con el que Goya pinta a Saturno devorando a uno de sus hijos. Convertirnos en artefactos del discurso de los medios es hoy el dilema que larva nuestra contingencia.

Ahí está el reto para los nuevos modos en los que se descubra la utilidad del parlamento. Un parlamento en el que se tenga consciencia plena de los enemigos de nuestra humanidad. La injusticia adopta la forma de trivialidad cuando las políticas públicas reconocen estatus de autoridad la valla que los medios imponen en el tráfico de bienes humanos. Sólo unos pocos tienen la capacidad de controlar y dominar honras y vituperios, como hace unos pocos siglos la inquisición tuvo el poder de excluir y de disponer de la muerte civil de las minorías. Cuando la normalidad se decide y la deciden quienes gobiernan los medios, y quienes los sostienen con la debilidad de su vanidosa complicidad se acelera el fin de la imagen del hombre como señor, y la pantalla proyecta un distinto tipo de espécimen cuyo valor se reduce al instante de gloria con que el halago mediático nutre las bacterias del goce desmedido de la fama fácil. La confusión vacía de este modo el carácter virtuoso de la fama, de la gloria y del honor convirtiéndolo en popularidad mediáticamente fabricada.

Estamos lejos del momento para ensayar obituarios sobre el parlamento. Por eso es necesario definir bien sus desafíos en la contemporaneidad mediática que sujeta el vínculo de la república. Enfrentar con el juicio recto los nuevos retos del parlamento es parte de la estrategia para afirmar las esencias en vez de apuntar la vieja adarga contra las apariencias. La *basurización* del parlamento expresa fidedignamente el resultado que nos entrega el dominio telecrático de nuestras experiencias. Por eso el remedio no puede ser una fórmula ni de marketing ni imagocrática. Tragar el señuelo de la actual regla universal nos ubica en la melancólica e ingenua posición del hijo de Saturno, o en la deprimente posición de Isaac abandonado a la trágica y vertical obediencia de Abraham. Los nuevos holocaustos no tienen lugar en los *Arbeitsdorf*, *Auschwitz*, *Treblinka*, ni *Dachau*, sino en las ceremonias blancas del caníbal exterminio mediático que todos celebran en la intimidad doméstica de las pantallas de salas y dormitorios.

La inanición reflexiva del alma contemporánea está en la causa de la hegemonía telecrática. Por eso no cabe más sino volver y apelar al viejo e irremplazable

remedio de la razón socrática y aristotélica como cura. La solución no consiste en reproducir las aceleradas percepciones que circulan los medios, sino en ralentizar en seco las velocidades impuestas por una dinámica exógena a la raíz representativa. Hoy es una obligación patriótica no pensar en tomar las armas en contra de enemigos territoriales, sino asumir el rescate de su propia esencia y contrastar las ideas originarias de su fundación con la mercadería en la que lo convierten quienes insisten en hablar de la imagen como un problema para el parlamento. El supuesto problema de la imagen del parlamento es tan falso como el clon inanimado y ficcional en que se convierte, poseído por su oncogénico entubamiento al cerebro único de una ilusoria matriz virtual mediáticamente imaginada y producida.

No todo lo que se demanda, ni quiere, es bueno. Los medios sólo levantan el interés por los consumos masivos. Por la misma razón, el carácter selectivo de la democracia parlamentaria y representativa debe observar un régimen nutritivo, que filtre qué se admite como valioso de procesamiento. De la misma manera que la ingesta indiscriminada o compulsiva de cualquier objeto permitiría dudar de la sensatez de quien así actuara, igualmente la voracidad tecnológicamente inflada de ingresar en los procesos parlamentarios cantidades indigeribles de propuestas o de pedidos no es precisamente un signo de cordura organizacional. Por eso es importante que lo que se ingrese guarde relación con la capacidad de producir un resultado socialmente óptimo mediante la valoración de las posibilidades físicas y humanas de transformar la demanda en un producto o en un servicio con mayor valor público. La velocidad ni el volumen que la tecnología ofrece la capacidad de ofertar tienen utilidad pública mientras la mente y el juicio humano siga manteniendo los ritmos naturales de los que está dotados para emitir un juicio razonado sobre las mayores cantidades de información accesibles.

El antídoto contra la endémica precariedad en la que se acopla y a la que está conectado el parlamento se postula desde el uso correcto de los logros tecnológicos que trae la sociedad del conocimiento. Los nuevos recursos disponibles para transformar la demanda colectiva en satisfacción pública son un medio útil, que puede ser efectivo si la voluntad y la mente de los operadores es capaz de diagnosticar dónde está el núcleo causal en el mapa o sistema de males representativos e institucionales. Pero el medio no es el fin. La comunicación mediática y los enormes alcances de las nuevas tecnologías de la información son el buey que jala, no el becerro de oro al que se endosa el poder divino de las respuestas que no alcanzamos a elaborar. La mayor información no significa mejor juicio. Las decisiones las toma el sujeto solo en medio de sus dilemas ante el acantilado de la incertidumbre.

El parlamento es más que una máquina industrial que procesa indiscriminada ni automáticamente, en serie, bienes, sin reparar en lo que es factible de procesar con estándares razonables de calidad. Cuando esta característica es inobservada el engullimiento o atosigamiento privan de oxígeno o sofocan en el atoro a la organización, y si el bolo atraviesa la etapa inicial del sistema digestivo, el resultado previsible será el abultamiento sebáceo de la piel organizacional. Los usos del proceso parlamentario conforme a las majaderas pero implacables reglas y ritmos de la economía a escala, aseguran el despedazamiento y desmembramiento anómico del mercado político, porque la mayor cantidad de las iniciativas que se ingresan, deprecia el valor de cambio unitario de la moneda representativa. Sin gestión de la calidad de los procesos el parlamento se convierte en un organismo desordenadamente policefálico, incapaz de garantizar estabilidad y sostenibilidad de los procesos políticos.

La trampa de la complacencia en las agencias políticas que no conoce un *no* como respuesta a los pedidos y a las demandas es contraproducente, porque eleva fuera de plausibilidad la valla del rendimiento esperado por sus clientes. Y un esquema de ese tipo tiene todos los malignos efectos que la inflación causa en la economía. Mientras que ese tipo de errores y también de daños, no lleguen a medirse ni a concebirse con la carga maligna que ocasionan en la esfera pública, la sociedad carecerá del apoyo político y estratégico con que el parlamento debe instrumentar los resultados socialmente esperados. Una organización obesa es funcionalmente inadecuada para reaccionar ágil y eficientemente a la expectativa de sus clientes. Cuando el parlamento se engrana febril y mecánicamente a las supuestas y presuntas bondades de la sociedad tecnológicamente virtual, sin resistirse a los señuelos de la velocidad informática, decae en su propia finalidad y se rinde ante los abusos que la criatura usurpa al creador, que los medios imponen sobre los fines y los principios.

El parlamento no se reduce a su dimensión tecnológica, y la virtualidad que pone a nuestra disposición la pantalla del ordenador también debe considerársela como al animal salvaje pendiente de domesticar. La mentalidad *high tech* puede engañar el pronóstico prospectivo de nuestro destino representativo, si anteponemos la ilusión reducida de la virtualidad sobre la limitada e insuperable capacidad de nuestra razón para enjuiciar críticamente la realidad que nos confronta.

Emprender la liberación de la esclavitud a la que es sometido el Estado parlamentario, con el dominio imperial de la simulación, de la mera percepción y de la imagen, empieza con el deliberado acto de disociación y desconexión de la máquina generadora de representaciones virtuales, y de los hábitos con los que desde la vida de cada uno ovinamente reproducimos las explosiones espectaculares de patrones masivos de existencia y de consumo, sea cualquiera que fuese la chatarra objeto de nuestro apetito.

Está en la imagen de la época contemporánea que la democracia representativa integra el patrón de los valores universales. Pero también la democracia representativa es un medio para tentar fines humanos. La democracia representativa es el medio, y el bien de la república es el fin. La sobriedad de juicio exige que mantengamos claro que las representaciones políticas que reproduce el régimen electoral no ha dejado de ser una enorme ficción colectiva que se mantiene y sobrevive porque existimos quienes queremos y creemos que ella tiene las propiedades mágicas del tótem primitivo. Es con ella y a través de ella que el sujeto puede engrandecer el porvenir, pero no porque su sola existencia y capacidad cree prosperidad ni bienestar, sino porque hay quienes llegando a ella saben valerse de ella para alcanzar los principios políticos que nuestra historia sostiene.

La democracia representativa por eso, en un sentido nada ignorable, es más que un fetiche construido desde la alucinatoria creencia en la alquimia imposible de que el mayor número tenga la propiedad de generar mayor verdad, ni que pueda transformar *cantidad* de votos en *calidad* de juicio y de razón. No son política ni éticamente sinónimos mayoría y juicio. El sistema constitucional puede por eso formar parte de la dimensión delirante de nuestro tiempo, cuando quienes lo operan desconocen su naturaleza ficcional en desmedro de la desnudez biológica de la vida ética que crea nuestra cultura constitutiva en la existencia política efectiva y concreta de la ciudadanía. En medio del mito universal de la democracia representativa subsiste la gastada pregunta sobre la condición humana, porque las instituciones son sólo tan buenas como los hombres que las conducen y los hombres que las operan.

¿Qué significa entonces ese orden simbólico universal de la democracia representativa ante el cual la irreverencia es sospechosa o condenable? Significa que es necesario actuar desde la iconoclasia, desde la posición herética, que opta por los riesgos del error al que bien puede llevarnos la visión de nuestros ojos o los sonidos que escuchan nuestros oídos, antes que por las correcciones de los no incautos atrapados en la supuesta validez universal del monopolio ideológico y global. La falta de cautela es la actitud que salvaguarda el orden y la razón que ordena desde la pasión y desde la naturaleza, y no desde las heterogéneas colonialidades subalternas o sumisas al modelo único de dominio global. Asumir la radicalidad de la condición minoritaria de padecer por la inactualidad, o por la propia excentricidad del hábito y de la razón, son mejor objeto de deseo para quien ha sido clínicamente diagnosticado del mal colectivo, que el conformismo hueco y masivo que repite frases o principios de cliché.

La carta de navegación del parlamento futuro permite anticipar que sin la manifiesta y decidida concurrencia de la elite de la república en los escaños de la representación no hay lugar a una esperanza realizable o corporizable.

Los partidos ganan cuando son razonablemente selectivos con sus cuadros, porque no basta la convencida o aguerrida energía del militante para que el número sustituya a quien tenga habilidades para pensar, como miembro del partido, la labor estatal en el parlamento y para expresarse desde la probidad de una conducta sin gran reproche. Ganan los grupos parlamentarios cuando seleccionan a quienes mejores capacidades como voceros tienen para plantear posiciones en el debate, y nos simplemente a quien habla desde el rasero de su mero derecho de opinión. Las elites son también quienes desde la visión y horizonte que tienen de necesidades colectivas actúan como agentes de intervención en los procesos participativos de la democracia. La interlocución no es sólo cuestión de inflamación en el alma, sino igualmente destrezas en argumentación persuasiva. La igualdad como regla no es ni única ni absoluta, porque la diferencia es lo que da sentido al sentido en que las mayorías deciden no sólo lo que en gana les viene sino el sentido en que la voluntad se aplica para hacer el mejor bien colectivo.

¿Y dónde están quienes creen en la diferencia y en el corte? Donde quiera que estén, en el riesgo, en el peligro, en la amenaza o en las fronteras de la lucidez, ahí será necesario el libramiento de la pugna. Hubert Humphrey decía que *un hombre hace la diferencia*. Una diferencia que zanje con la dinámica entre patrones y siervos, entre el amo y el mayordomo. Reconocerse obsecuente, indolente o servil, e identificarse en ese hombre que se yerga como excepción, que se distinga del resto, obsecuente, indolente o servil, y que aborrezca la vergüenza o el rabo de paja en la propia existencia, es la base del estatuto político anhelado. El lazo subterráneo y opaco de la complicidad con la ley transgresora no salva sino mata, como mata a la esperanza las tanáticas compulsiones que reiteran los mismos patrones en los que el inconsciente expresa las carencias del sujeto que los repite. Esa es la calidad y ese es el tipo de representante con el poder de cura y de redención. Volver la vista sobre propuestas basadas en la dinámica exógena de proyectos mecánicos en el orden normativo ignora, como lo indicó alguna vez Raymond Barré, que las instituciones no son lo portátiles que pueden ser los minicomponentes, las tostadoras o los microondas.

El parlamento no puede resignarse a la calidad de anfitrión de la prisa ni de huésped desesperada de la presión. Se espera que los representantes no se valgan de la inocente política negacionista del *buenagente* que no ha aprendido y, finalmente no puede, sino mostrar, entre los ecos de palmadas benevolentes, o de los afables rictus de una sonrisa oficial, desde los insondables y reprimidos gestos del inconsciente, lo que no se puede, no se sabe, o no se deja mostrar. Por eso es que cuando el representante sostiene desde el estatus de su inconsciente el gesto o la mueca excesivos y desgajados de autenticidad, sólo opera como síntoma genuinamente representativo del lado oscuro de nuestra propia colectividad. La

cura del estatus representativo en el representante no es negar el fantasma del síntoma del cual es expresión verosímil, sino interrogarlo. No es sencillo al sujeto no negar la angustia por la falta radical de la que se aprovecha el inconsciente para tomar compulsivamente por asalto la propia identidad.

El camino de la cura no es fácil ni exento de miserias y de sufrimiento. Los fatuos optimismos del asilo y de la burbuja corporativa, otra cara de la medalla al cabo de las fáciles apologías demoscópicas o mediáticas, hijas de la creencia (*pistis*) o de la opinión (*doxa*), antes que del conocimiento (*episteme*) o de la sabiduría (*sophia*), drenan maníacamente el reducto y volatilizan las reservas éticas del bien público. La ineptitud es polívoca, y entre sus voces y caras muchas veces se advierte la de ese tipo de necios sobre quienes con la ironía de sus *Proverbios del infierno* William Blake decía *if the fool would persist in his folly he would become wise* (si el necio perseverase en su necedad se convertiría en sabio). El azote de la ignorancia y de la necedad complaciente es el útero en que se incuba el lacerante destino cuyo único beneficiario son los mismos necios que se diluyen en la mancha incolora de un mercado de individuos privados de subjetividad.

A lo lejos, en el horizonte apocalíptico de las repetidas fallas del atolondro corporativo, en el que conforme a las reglas del *savoir faire* todos mandan, todos piden y ninguno escucha, el lugar del representante ungido y elegido con el voto está simbólicamente vacante. Los mesías del foro parlamentario no son ni llegan con la ficción ni con el azar, sino que se crean desde la calidad y desde el espíritu de quienes destacan en inteligencia, probidad, elocuencia y liderazgo. El carácter nominal de la ficción no lo superan quienes usan la medalla parlamentaria sin tener puesta el alma de la identidad representativa. Por eso las exigencias sólo las cumple quien es extraño y se desacopla de la ficción y arraiga la representación en su mejor proximidad y comprensión del destino nacional.

Al fin, y como todo lo que empieza transita hacia su fin, el sentido del Epílogo es preparar el duelo hacia el silencio de una obra mediante la cual se expresó la emoción, el pensamiento, los gozos y afecciones del autor. Ya antes de escribirse este Manual era una experiencia para la soledad de quien la acometa, y también para la propia soledad de él mismo. La urgencia de escribir proviene en gran medida de las angustias con que lo real ahoga el cuello del propio sentido. Por eso es finalmente una experiencia para despedir lo que no se alcanza a comprender y para explicar fenómenos difíciles de compartir plenamente con otros.

Los epílogos por eso también son la bienvenida a la reiterancia de los desencuentros, para abrir la nuez de una promesa imposible de cumplir. La escritura es el mejor sustituto de las voces del cuerpo, y en ese sentido la razón desde la que se escribe es una razón material porque emerge en las urgencias del cuerpo que las expresa. La

voz escrita, o el sonido escrito, a fin de cuentas, son lo mismo, porque intervienen y emergen como una técnica quirúrgica. El habla escribe para seccionar y para separar, lo que luego también con el habla se procura suturar. Los cuerpos hablan desde la sección y sutura de una voz dirigida fuera de sí misma para que otro la tome o la prive de sentido.

Es en el lugar de la voz dirigida a la amenaza y a la angustia de la soledad y del silencio que el parlamento existe como sujeto y como objeto que habla. Interpelar a su afligida sobrevivencia ha significado un acto de ventriloquía, porque las organizaciones sólo se expresan a través de los sujetos que les prestan su voz para constituirse y declararse vivas. La idealidad de las instituciones es carne y objeto tangible porque las creencias reclaman su vigencia. Es en este sentido que el autor presta el oxígeno y el fluido de su propia sangre para transmitir y endosar desde su profesión de fe modos en los que se sospecha que puede vivir mejor la misma organización a la que desde la escritura le presta su carne y su voz. En este sentido la carnalidad del sonido de una idea es un acto que nace de la violencia de un sujeto que proyecta su voz para que quien carece de voz hable desde una capacidad cedida.

En último término, en consecuencia, el parlamento cuyas características y exigencias se describen o proponen en este Manual, resultan desde la existencia y experiencia que el autor deliberadamente le proyecta y le cede para que otros la compartan en la soledad de su silencio, o para que, si no se encuentra mérito ni capacidad persuasiva, sobreviva en la sepultura gráfica de una agonía prematura. Y por el osado atrevimiento de hablar por lo que, sin capacidad para representárselo, quizá pudo o quiso decir algo distinto, sólo resta adelantar excusas.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
SEPTIEMBRE 2012 LIMA - PERÚ



ISBN: 978-612-45721-7-3



9 786124 4572173