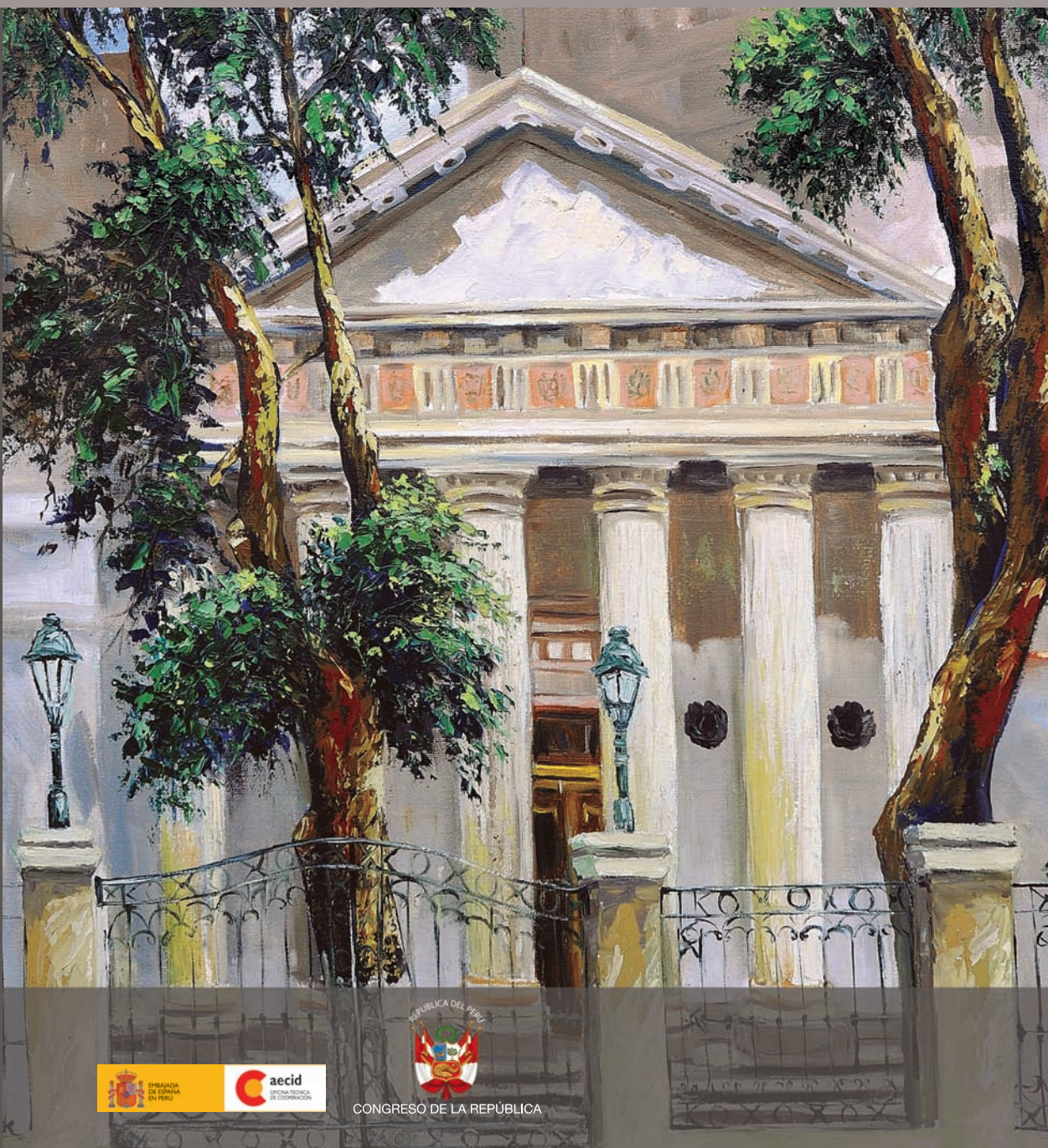


# PRIMER Y SEGUNDO CONGRESOS DE DERECHO PARLAMENTARIO

Lima, 2005 y 2012









CONGRESO DE LA REPÚBLICA

# PRIMER Y SEGUNDO CONGRESOS DE DERECHO PARLAMENTARIO

Lima, 2005 y 2012



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



Agencia Española  
de Cooperación  
Internacional  
para el Desarrollo

PRIMER Y SEGUNDO CONGRESO DE DERECHO PARLAMENTARIO

Lima, octubre del 2012

OFICIALÍA MAYOR

Congreso de la República

Plaza Bolívar s/n - Palacio Legislativo

Telf.: 311-7777 anexo 7686

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

Primera edición, octubre 2012

Tiraje: 2000 ejemplares

Carátula: *Museo de la Inquisición y del Congreso*, obra del artista plástico Miguel Peña Pérez.

Foto de carátula: Ivette Fashe

Diseño de carátula: Felipe Cortázar

Diseño, diagramación e impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156 - Breña, Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-13023

El Congreso de la República no se responsabiliza por el contenido, opiniones y comentarios vertidos en el presente Documento.

## TABLA DE CONTENIDO

Presentación	7
<b>TESTIMONIOS DEL PRIMER CONGRESO DE DERECHO PARLAMENTARIO</b>	
Naturaleza, fundamentos y transformación del Derecho Parlamentario	11
<b>TESTIMONIOS DEL SEGUNDO CONGRESO DE DERECHO PARLAMENTARIO</b>	
Presente y futuro del Congreso de la República	263
<b>GUÍA PRÁCTICA DE TÉCNICA LEGISLATIVA</b>	497



## PRESENTACIÓN

La realización de Congresos como el Primero y Segundo que sobre el Derecho Parlamentario organizó el Congreso de la República son consecuencia de un importante esfuerzo de cooperación y sincronía de energías humanas. Si bien es cierto es posible constatar el entusiasmo profesional de especialistas y cultores de los estudios parlamentarios, sin el apoyo financiero para el desarrollo de encuentros académicos de esta naturaleza el entusiasmo habría quedado como un buen e incumplido deseo. De ahí se desprende el obligado reconocimiento a la cooperación española que puso los medios para alcanzar un propósito largamente deseado. Originalmente al servicio parlamentario planeó organizar Congresos Internacionales como los del 2005 y del 2012 con periodicidad interanual.

Pero más allá de la realización efectiva y concreta de los Congresos de Derecho Parlamentario, contar con el material de las ponencias genera un valor público adicional, porque la publicación permite el uso de los principales aportes como fuente de estudio, o referente en las investigaciones sobre el funcionamiento de la institución parlamentaria. De modo que la publicación, en esta oportunidad, de una selección de las principales contribuciones generadas en ambos encuentros especializados, es vivo testimonio de inquietud por la reflexión y el estudio sobre la actividad representativa, como también es ahora una fuente de mayor profundización por quienes consulten los aportes seleccionados en este libro.

Con la organización del Primer Congreso de Derecho Parlamentario, desarrollado en Lima entre el 25 y el 27 de noviembre de 2005, el Congreso de la República tuvo el propósito de abrir un espacio para la reflexión sobre los temas que son propios de la teoría parlamentaria y del Derecho Parlamentario, de forma tal que las exposiciones y los debates pudieran llevarse a cabo a la luz de la experiencia y de los planteamientos que entonces despertaban el interés de los políticos, de los funcionarios y de los académicos europeos de Alemania, España, Francia e Italia, países estos desde donde llegaron al Perú destacados especialistas dispuestos a compartir sus vivencias y conocimientos con los funcionarios parlamentarios peruanos y los nóveles estudiosos nacionales del naciente Derecho Parlamentario peruano, así como con estudiantes universitarios.

La finalidad de este evento fue, en consecuencia, promover la mejor comprensión del funcionamiento del Congreso a la luz de la teoría parlamentaria y el Derecho Parlamentario, con el objeto de fortalecer nuestro Parlamento y mejorar las condiciones en las que debe cumplir tanto su gestión representativa cuanto sus funciones constitucionales, así como el desempeño efectivo de la misión política que le compete como órgano estatal representativo en una sociedad regida por principios democráticos.

El público al que se dirigió el Primer Congreso de Derecho Parlamentario fue variado. En primer lugar, estuvo dirigido al conjunto de personas que desarrollaban labores vinculadas a la institución parlamentaria, sea como especialistas en el servicio parlamentario, asesores de confianza, analistas políticos de la actividad parlamentaria o representantes de los sectores público y privado ante la organización parlamentaria, o sea como representantes de los medios de comunicación a cargo de la cobertura de las actividades del Congreso. Comprendió y se extendió, en segundo lugar, a quienes, dentro de las diversas agrupaciones políticas, se encontrarían muy pronto en la condición de candidatos a un escaño parlamentario en el siguiente Congreso del período 2006-2011. Y en tercer lugar, también estuvo dirigido a las personas con responsabilidades de apoyo y asesoramiento en las asambleas y órganos representativos de los niveles regional o municipal.



Este evento formó parte de un proceso de afianzamiento institucional y de consolidación del sistema político de representación, y en ese sentido fue parte de un conjunto de actividades de difusión y perfeccionamiento de operadores en los procesos parlamentarios del Congreso. Por ello, todo lo que sucedió en esos tres días de trabajo y debate fue debidamente registrado con la intención de editar y publicar el libro testimonial que aquí finalmente se presenta, para que aquel esfuerzo sirviera, además, como referente obligado para la organización de futuros eventos de capacitación y estudio, dentro de la propia institución y fuera de ella, así como un incentivo para el desarrollo del Derecho Parlamentario en el Perú.

Los expositores desarrollaron los temas contenidos en el programa previamente convenido. La metodología comprendió conferencias magistrales y exposiciones en mesas simultáneas de trabajo. En ambos casos las conferencias y exposiciones fueron sucedidas por comentarios de panelistas invitados o personas vinculadas a la temática, tanto por su experiencia práctica en el servicio parlamentario del Congreso como por constituir parte de su interés académico o profesional.

Como valor agregado adicional fue además una inmejorable oportunidad para crear lazos de amistad y cooperación.

Este libro testimonial que se publica con motivo de la celebración del II Congreso de Derecho Parlamentario, da cuenta de las exposiciones de los especialistas extranjeros y peruanos, y estamos seguros de que su lectura será de gran provecho aún siete años después, por la vibrante actualidad de lo que se trató y dijo y se discutió en el evento académico del 2005.

Como en la experiencia del año 2005, se reeditó el proyecto de contar con especialistas extranjeros y nacionales, con la misma disposición para compartir sus reflexiones y pensamientos sobre la actividad y procesos parlamentarios. Los siete años transcurridos entre el 2005 y el 2012 supusieron una experiencia que se anhelaba repetir y que pudo acontecer gracias al compromiso y generosidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID.

Entre uno y otro encuentros la institución parlamentaria ha mantenido su utilidad, importancia y vigencia política, en medio de las naturales vicisitudes propias de cualquier emprendimiento humano. Con mayor razón si, debido a que la actividad parlamentaria es esencialmente pública y transparente, los distintos aspectos que se registran cotidianamente son objeto de escrutinio, de crítica y de análisis por la opinión pública.

A propósito de la realización del Segundo Congreso de Derecho Parlamentario, la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, ha permitido no solamente la exitosa realización de dicho importante encuentro de carácter académico, en el que se analizaron experiencias y se presentaron propuestas para mejorar los resultados por los que es responsable el parlamento peruano, sino simultáneamente la publicación de importantes testimonios del mismo, y también algunos de los que formaron parte del Primer Congreso de Derecho Parlamentario. El afán de vigilancia y custodia del material conservado fue una feliz y certera apuesta institucional del personal que conservó las grabaciones y ponencias. Por esta razón el noble gesto de la cooperación española exige del Congreso peruano el indispensable reconocimiento y afectuoso agradecimiento por su vocación de servicio en nombre de la causa política de la democracia.

Al obligado y sentido agradecimiento que merece AECID, es necesario añadir el que corresponde a todos quienes autorizaron, facilitaron, prepararon, organizaron y auspiciaron su desarrollo. De modo singular

debe resaltarse el apoyo que en ambas ocasiones prestó la Universidad de Lima, y de modo singular la Facultad de Derecho de dicha casa de estudios, no sólo por las facilidades que prestó mediante la cesión de sus instalaciones y recursos tecnológicos, sino de modo especial por la colaboración de su Decano, de sus profesores y de sus alumnos.

En este volumen en consecuencia puede encontrar el lector algunas de las más importantes contribuciones presentadas en los encuentros académicos de noviembre del año 2005, y de septiembre del año 2012. Pero así como este texto es testimonio parcial de las intervenciones realizadas, es importante registrar que ha habido igualmente un número valioso de colaboradores que han planteado sus aportes y reflexiones en las doce Mesas Temáticas en que se dividieron uno y otro Congresos. Lamentablemente por inevitables razones de espacio y de recursos materiales se ha debido prescindir de la publicación de otros aportes significativos para el fortalecimiento y optimización de la gestión parlamentaria.

El Congreso de la República se siente gratificado por el interés mostrado entre académicos y practicantes del derecho parlamentario, nacionales y extranjeros, porque la revisión de la experiencia y de la vida institucional tiene la capacidad de iluminar los puntos ciegos de la acción política, y también da cuenta de los sucesos que adquieren carácter crónico por la reiterancia de su ocurrencia. Por esta razón la decisión de publicar algunas de las principales exposiciones no debe tomarse como una decisión de excluir el mérito de las que no forman parte de este volumen, sino sólo como consecuencia del inevitable proceso de selección inherente a un proyecto limitado por el espacio y por los recursos disponibles.

La relación de las conferencias y ponencias requiere una explicación, porque en algunos casos se ha optado por la mayor espontaneidad de las presentaciones orales, en tanto que en otros por los textos escritos. El criterio original era privilegiar el texto oral sobre el escrito, pero las ineludibles dificultades técnicas advertidas en algunos casos para conseguir una transcripción razonable de la presentación requirió que nos apoyáramos en el texto escrito. En cualquier caso el objetivo fue favorecer el carácter coloquial de las presentaciones, aún con el costo de perder algo de la precisión que con una ponencia escrita se habría conseguido.

Una experiencia que a pesar de no ser lo esencial que pudiera parecer no debiera dejar de resaltarse, es que el mes de setiembre no resultó ser favorable para la colaboración de especialistas que laboran en los parlamentos europeos, porque es el mes en que suele producirse transiciones o cambios de períodos parlamentarios. Por esta circunstancia es que, a pesar de múltiples esfuerzos, no fue posible contar con la colaboración de funcionarios italianos ni franceses, e igualmente a última hora hubo determinadas bajas entre los funcionarios españoles. El Segundo Congreso siguió adelante, sin embargo, a pesar de las dificultades en los distintos cronogramas parlamentarios en otras latitudes y para quienes asistieron al encuentro quizá ninguno de los obstáculos llegó a percibirse.

Los especialistas parlamentarios y los secretarios técnicos del Congreso, así como los diversos profesores universitarios cuyas ponencias o comentarios formaron parte del Segundo Congreso, merecen el reconocimiento por su participación y colaboración. Las competencias y capacidades profesionales de los invitados, quienes intervinieron sea como ponentes, como panelistas o como moderadores, enriquecieron la comprensión de los temas y problemas abordados y fueron un insumo importante para los asistentes y para los propios conferencistas, expositores o ponentes. Merece destacarse de modo singular la participación de los ponentes y panelistas nacionales que casi en su totalidad estuvo compuesta por especialistas parlamentarios y secretarios técnicos adscritos a la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República.

La logística del desarrollo de un encuentro de esta naturaleza suele igualmente pasarse por alto, a pesar de constituir un hito crítico para que cualquier programa se concrete y materialice con éxito. El apoyo prestado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID exigió la integración de la codirección del proyecto, a cargo de Elena Ramos Tenorio, con el apoyo de Marita Cabrera, de un equipo coordinador que comprendió a personal de Cooperación Internacional, jefaturado por Edwin Espinoza e integrado por Patricia Urdanivia, así como por el equipo organizador que conformaron José Elice Navarro, César Delgado-Guembes, Víctor Hugo Neciosup, Lucrecia Mayaute y Saúl Ramos. Pero estos equipos cumplieron su cometido gracias a la estructura organizacional del FONCHIP y del AECID, así como a las diversas instancias orgánicas del Congreso, como Tecnologías de la Información, Imprenta, Transportes, Protocolo, Transcripciones, Grabaciones, Prensa, Fotografía, Seguridad y el Área de Servicios Auxiliares.

La publicación las ponencias es pues una contribución más que permitirá cultivar y profundizar la comprensión de la institución parlamentaria, y a través de dicha comprensión también la valoración de las virtudes cívicas y ciudadanas que permiten la consolidación de una comunidad política más integrada y más sólida.

Finalmente, queda por referir que además de la antología de algunas de las más importantes contribuciones en el Primer y Segundo Congreso de Derecho Parlamentario, este volumen incluye igualmente, a título de complemento, una Guía Práctica de Técnica Legislativa, mediante la cual se pretende continuar con la difusión de pautas que sirven para estructurar y organizar mejor los textos de los principales instrumentos procesales parlamentarios, vale decir, de los proyectos, de los dictámenes y de las autógrafas de ley. La adición se explica en razón al insuficiente apego a patrones homogéneos de organización de los textos propositivos y resolutivos de las normas que aprueba el Congreso. Para disminuir el déficit de regularidad se espera que la facilitación en la identificación de las pautas incentive el cumplimiento de las pautas que debe observarse en la práctica legislativa nacional.

Lima, Octubre del 2012

**JAVIER ANGELES ILLMANN**  
*Oficial Mayor (e)*  
**Congreso de la República**



**Testimonios del Primer Congreso de**

# **DERECHO PARLAMENTARIO**

**Naturaleza, fundamentos y transformación  
del Derecho Parlamentario**

Realizado en Lima, entre el 25 y 27 de noviembre de 2005

Lima, 2012



# ÍNDICE

## **PRIMERA PARTE**

### **Inauguración y conferencia inaugural**

- I. Discurso inaugural del Congresista Marcial Ayaipoma Alvarado 19
- II. Discurso de bienvenida del doctor Oswaldo Hundskopf Exebio 20
- III. Pasado, presente y futuro del Derecho parlamentario peruano  
Discurso de orden del señor José Elice Navarro 22
- IV. Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad  
y disciplina del Derecho parlamentario  
Conferencia inaugural del doctor León Martínez Elipe 29
- V. Respuesta a la conferencia del doctor León Martínez Elipe  
por el doctor Fernando Santaolalla López 47

## **SEGUNDA PARTE**

### **Conferencia magistral**

- La descentralización parlamentaria. Retos del Derecho parlamentario  
y la reforma del Estado  
Lluís Aguiló i Lúcia 53

## **TERCERA PARTE**

### **Mesas temáticas**

#### **Mesa temática 1**

#### **La iniciativa de gasto y el papel del Congreso en el debate y aprobación del presupuesto**

- La iniciativa de gasto  
Patricia Durand Vásquez 65

- La admisibilidad financiera de las iniciativas parlamentarias en la  
Constitución de 4 de octubre de 1958  
HervéMessage 73

#### **Mesa temática 2**

#### **Rol y eficacia de los grupos parlamentarios**

- Jesús María Corona Ferrero 90

#### **Mesa temática 3**

#### **Finalidad, logros y límites en las reglas de racionalización del debate parlamentario**

#### **(De la deliberación parlamentaria a la decisión partidaria)**

- Thomas Hadamek 94
- José Abanto Valdivieso 102

#### **Mesa temática 4**

##### **¿Hay salida para la crisis de representación en la democracia parlamentaria?**

Valerio Di Porto	106
Eduardo Hernando Nieto	109

#### **Mesa temática 5**

##### **Fundamento, objetivo y experiencia de la agenda legislativa en el ordenamiento parlamentario**

Manuel Pulido Quecedo	114
José Elice Navarro	123

#### **Mesa temática 6**

##### **La revocatoria del mandato. ¿Es posible su reconocimiento en una democracia representativa? Revisión del sistema electoral parlamentario**

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera	128
Fernando Tuesta Soldevilla	133

#### **Mesa temática 7**

##### **Desafíos y perspectivas para la descentralización parlamentaria en el contexto de la sociedad global**

LluisAguiló i Lúcia	138
César Landa Arroyo	144

#### **Mesa temática 8**

##### **Las barreras electorales, su naturaleza, límites y efectos en el perfil de la representación parlamentaria**

Pablo SantolayaMachetti	155
Natale Amprimo Plá	163

#### **Mesa temática 9**

##### **El papel de las comisiones ordinarias en la eficacia legislativa del Congreso**

Fernando Santaolalla López	168
HervéMessage	175

#### **Mesa temática 10**

##### **Valor y efecto de la abstención en el procedimiento de votación**

César Delgado-Guembes	180
Valerio Di Porto	192

#### **Mesa temática 11**

##### **Alcances y límites del debido proceso en la experiencia del juicio político (2001-2005)**

Omar Cairo	196
La infracción constitucional. Victorhugo Montoya	203

## **Mesa temática 12**

### **Técnica legislativa y evaluación del impacto normativo: Dos instrumentos para la gobernabilidad y la representación parlamentaria**

Jesús María Corona Ferrero

211

Evaluación de los efectos de las leyes. Thomas Hadamek

224

## **CUARTA PARTE**

### **Acto de clausura**

#### **Tecnología y cultura: las transformaciones sociales en el siglo XXI y los retos del Parlamento**

Carmela Mallaina

231

### **COMENTARIOS FINALES**

César Delgado-Guembes

242

#### **CONFERENCIA DE CLAUSURA: Reforma del Congreso Unicameral**

Henry Pease García

246

#### **PALABRAS DE DESPEDIDA: A modo de conclusión**

César Delgado-Guembes

256







**Primera parte**

---

# **Inauguración y conferencia inaugural**

**25 de noviembre de 2005**



I  
DISCURSO INAUGURAL DEL CONGRESISTA  
MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO  
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Doctor Oswaldo Hundskopf, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima; señor Embajador de España; doctor Fernando Santaolalla, Letrado de las Cortes Generales de España; doctor José Elice, Oficial Mayor del Congreso de la República; doctor César Delgado-Guembes, Director de Comisiones y Documentación del Congreso de la República; señor representante de la Embajada de Italia; señores funcionarios y trabajadores del Congreso de la República; damas y caballeros:

Es para mí una gran satisfacción estar aquí para inaugurar el Primer Congreso de Derecho Parlamentario, que se realiza gracias al “Programa del Fortalecimiento Institucional del Congreso de la República” y al préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Gracias también a la Universidad de Lima, a la Facultad de Derecho, a la rectora de la universidad y los organizadores de este evento; en fin, a todos los que han colaborado para que este Primer Congreso de Derecho Parlamentario sea una realidad.

Quienes trabajamos en el Congreso —trabajadores, funcionarios y congresistas— entendemos claramente la importancia que tiene la especialidad del Derecho Parlamentario, que en nuestro país es una disciplina naciente. Y ahora es más relevante para nosotros por la importancia de los diferentes temas que serán materia de conferencias, ponencias y comentarios, como, por ejemplo, la crisis de los parlamentos —en este caso especial del Parlamento peruano—, la revocatoria, la agenda legislativa del Congreso y, entre muchos otros, la economía y la administración del Parlamento.

Espero además que este evento sirva para promover que el Derecho parlamentario sea incluido en los programas de estudio de las diferentes facultades de Derecho del país; porque la visión panorámica del Congreso, que de alguna manera es como una vitrina de los países democráticos y, por supuesto, de nuestra democracia peruana, es y siempre va a ser un tema de debate principal.

Es necesario que se conozca cómo trabaja un Parlamento, y para ello necesitamos que el Derecho parlamentario se difunda; y que se difunda, como dije antes, no solamente entre los representantes y trabajadores del Congreso, sino también en otras esferas del quehacer profesional y ciudadano.

Por ello agradezco la asistencia de todos ustedes, su esfuerzo por estar aquí y participar en esta reunión académica del más alto nivel, pues reitero que el desarrollo del Derecho Parlamentario es muy importante para nosotros.

Quiero por ello expresar mi agradecimiento, en nombre del Congreso de la República del Perú, a los organizadores, a los expositores españoles, franceses, alemanes e italianos que han venido a contribuir con las exposiciones y las ponencias en las mesas de trabajo, así como a los expositores nacionales. Con ustedes el éxito está garantizado, y estoy seguro que los debates y las conclusiones que surjan nos serán de gran utilidad. Estamos, pues, atentos al avance, a las investigaciones casuísticas y al intercambio de experiencias y opiniones.

Aquí se encontrarán la teoría y la experiencia parlamentaria, con la presencia de ustedes y de personas como el Congresista Henry Pease, ex presidente de nuestro Congreso.

Gracias por estar aquí. Sin más, doy por inaugurado el Primer Congreso de Derecho Parlamentario en Lima.

Muchas gracias.

## II

### DISCURSO DE BIENVENIDA DEL DOCTOR OSWALDO HUNDSKOPF EXEBIO DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Señor Presidente del Congreso de la República, Marcial Ayaipoma Alvarado; señor Embajador de España, doctor Fernando Santaolalla, Letrado de las Cortes Españolas; doctor José Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso; doctor César Delgado-Guembes, Director de Comisiones y Documentación del Congreso de la República; señores representantes diplomáticos de Francia, Alemania e Italia. Señoras y señores.

La Universidad de Lima, y en especial la Facultad de Derecho, abren sus puertas para permitir el encuentro entre quienes se proponen examinar los fundamentos, los principios, los valores, las reglas, los procedimientos y las conductas propias de la experiencia del Parlamento, y lo hacemos como parte de nuestro compromiso con el orden jurídico nacional.

Queremos hacer un aporte concreto y a la vez reafirmar el compromiso de nuestra universidad, y específicamente de la Facultad de Derecho, con el desarrollo y la consolidación de la institucionalidad constitucional peruana.

La iniciativa en la organización de este Primer Congreso de Derecho Parlamentario es particularmente encomiable, y lo es tanto más teniendo en consideración que se ha generado en la legítima aspiración de quienes conducen y organizan el servicio parlamentario, porque son quienes experimentan los procesos políticos del Parlamento los que han querido exponer las cuestiones más importantes del desempeño de la institución en la que laboran. Esta iniciativa es, por ello, acogida y la auspiciada por nuestra Universidad de Lima.

Cuando hace unos meses atrás el doctor César Delgado Guembes nos comunicó la invitación para patrocinar y auspiciar el Primer Congreso de Derecho Parlamentario, dimos la mejor y única respuesta que podíamos dar, es decir, una respuesta afirmativa, de aceptación, un “claro que sí”. Y aquí estamos ahora.

Para nuestra Facultad de Derecho, que no es la más antigua del Perú ni de Lima, pues nació en octubre de 1980 y ahora cumple 25 años de vida, patrocinar este evento es una nueva oportunidad para renovar nuestro compromiso con la comunidad y el Derecho.

Consideramos que las preocupaciones de quienes asisten a los representantes elegidos por nuestro electorado merecen ser escuchadas y debatidas porque, a fin de cuentas, quienes trabajan en el Parlamento tienen la misión de garantizar la continuidad de los procesos del Estado a través de la creación y la correcta aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias, así como el cuidado de la práctica parlamentaria.

La finalidad de este evento es, en consecuencia, promover la comprensión del funcionamiento del Congreso, sus procedimientos y normas, con el objeto de fortalecer la institución parlamentaria y mejorar las condiciones en las que se cumplen tanto la misión representativa y las funciones constitucionales que le corresponden, como el desempeño efectivo de la misión política que le es inherente como órgano del Estado en una sociedad regida por principios democráticos.

Apreciamos, en este importante evento que hoy se inaugura, cómo el Congreso de la República tiene el propósito de abrir un espacio de reflexión sobre el desarrollo institucional, los procedimientos, la realización y las normas parlamentarias, de forma que la discusión sobre los problemas, los antiguos y los actuales, puedan llevarse a cabo a la luz de la experiencia y de los recientes desarrollos y planteamientos de los parlamentos europeos como el alemán, el español, el francés y el italiano.

Por lo tanto, esta es la oportunidad para encontrar respuestas en una sociedad que enfrenta los procesos de globalización, en donde el mandato parlamentario no puede permanecer ajeno a una proyección amplia y efectiva del Parlamento, en la medida en que su misión institucional se redefine en un contexto territorialmente más extenso.

Tenemos clara la dimensión del papel representativo que deben cumplir las asambleas legislativas. Si la centralidad representativa del Parlamento ya no es la misma que conocimos durante el siglo XX, el reconocimiento de los nuevos mandatos y las demandas de las comunidades locales son el nuevo reto que tienen pendiente nuestras instituciones.

En nombre y representación de la Universidad de Lima, específicamente de la Facultad de Derecho, es sumamente grato darles una cordial bienvenida a quienes nos acompañan como huéspedes de esta casa de estudios.

De alguna manera la Universidad de Lima siempre aspira a participar, a comprometerse con el desarrollo de las actividades democráticas de nuestro país. Por ello, lo reitero, cuando mi querido amigo César Delgado-Guembes me llamó por teléfono hace algunos meses atrás, no vacilé en decirle que en principio la Universidad de Lima, la Facultad de Derecho, no tenía absolutamente ninguna razón para decirle que no podíamos apoyar un evento como éste.

Pensando en el futuro, el Derecho Parlamentario, que es una subespecialidad del Derecho público, puede ser realmente considerado como una disciplina, que debe ser vista con perspectiva profesional por los estudiantes de Derecho de la Universidad de Lima.

Espero que nuestra infraestructura, que las facilidades que hoy podemos ofrecer, les hagan sentirse como en su casa. Sí, tengo el encargo de nuestra rectora de la Universidad de Lima, la doctora Ilse Wisotzki Loli, de darles una cordial bienvenida y decirles que esperamos, repito, que todos se sientan como en su casa, y que consideren que es nuestro deseo que desde aquí, en nuestro campus, la universidad se convierta en un instrumento eficaz para contribuir al desarrollo del Derecho parlamentario.

Quisiera terminar con una simple apreciación personal. Normalmente se elige a los congresistas, pero poco se conoce sobre *shadow cabinet*, el gabinete en la sombra. Cada Congresista tiene un equipo de especialistas que le ayudan en la preparación de sus propuestas, entre ellas las legislativas, que al final se convierten en leyes, con lo que aquellos especialistas, como muchos de los que están aquí, son, a fin de cuentas muchas veces los verdaderos autores de nuestras leyes sin que nosotros los conozcamos.

Este es un centro de investigación, desarrollo y educación que les abre las puertas, y esperamos que con esta contribución logremos que lo que aquí se diga y concluya sea útil para el fortalecimiento de nuestra institucionalidad democrática y parlamentaria, y para el desarrollo de nuestro Derecho parlamentario.

Muchas gracias.

### III

## PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL DERECHO PARLAMENTARIO PERUANO

### DISCURSO DE ORDEN DEL SEÑOR JOSÉ ELICE NAVARRO OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Doctor Oswaldo Hundskopf Exebio, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima; señor Embajador de España; doctor Fernando Santaolalla López, Letrado de las Cortes Generales de España y distinguido maestro; doctor César Delgado-Guembes, Director de Comisiones y Documentación del Congreso de la República, coordinador y director de este evento; señores representantes de las delegaciones diplomáticas de España, Alemania, Italia y Francia; estimados y queridos expositores que nos acompañan y que han cruzado el Atlántico para estar con nosotros hoy día. Queridas amigas, queridos amigos:

Es para mí un gran honor hacer esta presentación del Primer Congreso de Derecho Parlamentario que se desarrolla en nuestro país. Es un privilegio que de seguro no merezco, pero que la circunstancia de ocupar el cargo de Oficial Mayor del Congreso de la República me permite disfrutar.

Significa, además, en lo personal, una oportunidad para retroceder unos 20 años atrás, cuando en el Congreso del Perú, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, se hablaba con entusiasmo del Derecho parlamentario como una disciplina jurídica con temario propio, en curso de ser considerada autónoma frente al Derecho constitucional.

Era la década de los años 80 cuando el doctor César Delgado-Guembes, quien ocupaba el cargo de Director de Comisiones de la Cámara Baja, alentaba el estudio del Derecho parlamentario y compartía la información que con entusiasmo utilizaba en beneficio del trabajo congresal. Recuerdo con claridad que circulaban y leíamos con avidez libros que se habían publicado sobre el Parlamento de Inglaterra, como el de don Manuel Fraga Iribarne; y uno muy antiguo sobre prácticas parlamentarias, del jurista peruano don Manuel Atanasio Fuentes, publicado en Lima nada menos que en 1869.

Los entonces jóvenes funcionarios y asesores parlamentarios del Congreso, reabierto unos años antes en 1978 para recibir a los constituyentes recién elegidos, asumimos con entusiasmo el reto de contribuir en el proceso de recuperación y fortalecimiento de la democracia constitucional, motivados por la vigencia de la nueva Constitución de 1979, que puso término a una década de dictadura militar y significó el retorno de la constitucionalidad y la democracia representativa.

Llegamos al Parlamento desde distintos lugares, unos directamente desde las aulas universitarias y, otros, como profesionales graduados o en curso de hacerlo, desde diversas dependencias públicas.

Quien habla llegó a la Cámara de Diputados destacado de la Corte Suprema de Justicia, cuando aún no había culminado los estudios de Derecho y Ciencias políticas.

Esa joven generación descubrió el Derecho parlamentario con objeto propio y materia determinada, aprendió los rudimentos sobre “cómo hacer Parlamento” de los minuciosos registros de antiguos oficiales y suboficiales mayores y demás funcionarios de las Cámaras. Algunos de aquellos antiguos funcionarios,

luego de un largo interregno y con el advenimiento de la democracia en 1978, regresaron al Congreso para transmitir en forma directa sus conocimientos.

Y aquí permítanme recordar a tres ilustres personajes: don Luis Chacón, don Delfín Sotelo y don Lizardo Ugarte del Pino, quienes en 1980 asumieron los cargos de Oficial Mayor y Suboficial Mayor de la Cámara de Diputados y de Oficial Mayor del Senado, respectivamente.

Quien habla inició su aprendizaje con César Delgado-Guembes; y, como otros colegas, con un libro que con dificultad llegó desde España al Perú y del que solo, creo, había un ejemplar en nuestra biblioteca: *Derecho Parlamentario Español*, escrito por don Fernando Santaolalla López y publicado en Madrid por Editora Nacional en 1983.

Luego conocimos una monografía de don León Martínez Elípe, titulada *Caracterización y Fuentes del Derecho Parlamentario*, publicada como estudio preliminar en una edición especial del Boletín de Legislación Extranjera de las Cortes Generales de España, en 1986, que contenía los reglamentos de las cámaras altas y bajas europeas y del naciente Parlamento Europeo.

Recuerdo que a partir del libro del doctor Santaolalla preparé una separata atrevida que titulé “Introducción al Derecho parlamentario peruano”, y un querido amigo me honró al utilizarla como material de enseñanza en su cátedra de Derecho Parlamentario en la Pontificia Universidad Católica. Me refiero al doctor Jorge Melo Vega Castro, quien había estudiado en España y enseñaba el curso, en forma casi solitaria en esa universidad, al lado y bajo la orientación de otro gran promotor de nuestra disciplina como es el doctor Enrique Bernalles Ballesteros.

Esa modesta separata, lo recuerdo con cariño y orgullo, motivó a otro queridísimo amigo, nuestro inquieto y recordado Pedro Planas, a ahondar en sus estudios sobre el Parlamento y el Derecho parlamentario.

El fruto de esa motivación fue la publicación, años más tarde, en 1997, de su *Derecho Parlamentario*, una obra estupenda y única. Yo diría insuperable.

Por supuesto, el libro de Pedro Planas es de lejos superior a aquel trabajo modesto que le obsequié por los años 80, cuyo único mérito fue quizás haber contribuido a la difusión del esquema y de los conceptos más importantes de don Fernando Santaolalla, a quien Pedro Planas, por cierto, citó en su obra, tomando la versión de *Derecho Parlamentario Español* publicada en 1990.

También debo decir que el actual Reglamento del Congreso de la República, cuyo anteproyecto redacté hace más de diez años y que hoy se encuentra bastante modificado con respecto a su versión inicial, sigue la pauta temática de la obra de don Fernando Santaolalla. Claro está que cualquier defecto de precisión o de concepto, y todas sus imperfecciones deben ser atribuidos solo a quien habla.

Es por ello un privilegio que don Fernando Santaolalla nos acompañe en este Primer Congreso de Derecho Parlamentario, y que lo haga para comentar el trabajo que nos ha enviado don León Martínez Elípe. Es decir, dos personas que tanto influyeron en nosotros, se reúnen hoy aquí para presenciar, quién sabe, el despegue definitivo del Derecho parlamentario peruano.

Doble privilegio entonces al que hay que añadir el hecho de que don León Martínez Elípe ha delegado la lectura de su ponencia en César Delgado-Guembes, también temprano e incansable promotor del Derecho parlamentario en el Perú.



A ambos, a los doctores Santaolalla y Martínez Elipe, nuestro Derecho parlamentario, que a partir de hoy queremos renovar y fortalecer con este evento, les debe mucho.

Debo decir aquí que la producción del doctor Santaolalla no se agota en su *Derecho Parlamentario Español*, pues además de otros libros y muchos artículos destaca otra obra titulada *El Parlamento y sus instrumentos de Información*, que también llegó oportunamente al Perú; y lo mismo ocurre con don León Martínez Elipe, quien ahora se encuentra desarrollando un ambicioso *Tratado de Derecho Parlamentario*, que ya lleva tres tomos.

Así, la presencia física de don Fernando Santaolalla y la presencia virtual de don León Martínez Elipe significan además que ellos siguen trabajando en el desarrollo del Derecho parlamentario y que no dudan en compartir los conocimientos y la experiencia que han acumulado a lo largo de su fructífera vida académica y al servicio del Parlamento. Tanto es así que don Fernando, si me permite la confianza, ha cruzado el Atlántico para estar hoy con nosotros engalanando esta inauguración y todo el evento, acompañado además de otros ilustres profesores europeos.

También con motivo de la vigencia de la Constitución Española de 1978 nos llegaron muchas nuevas obras que, desarrollando las novísimas disposiciones constitucionales, trataban sobre diversos tópicos del Derecho parlamentario, como es el caso de *El Control Parlamentario del Gobierno de las Democracias Pluralistas*, obra colectiva editada por don Manuel Ramírez; *El Control Parlamentario*, de don José Ramón Montero y don Joaquín García Morillo; *Los Grupos Parlamentarios*, de don Alejandro Sáenz Arnáiz; y, entre otras, *Política Exterior de Defensa y Control Parlamentario*, del internacionalista don Antonio Remiro Brotóns.

Quiero recordar, y sigo en los años 80, que también tuvimos a nuestro alcance tratados que si bien no se ocupan precisamente del Parlamento y del Derecho parlamentario, sino del Derecho constitucional y de la Teoría del Estado, nutrieron desde sus páginas nuestra formación y enriquecieron nuestro naciente Derecho parlamentario en su período formativo inicial.

Esos libros nos llegaron también traducidos por ilustres tratadistas españoles. Me refiero a las obras de autores franceses, como León Duguit, Maurice Duverger; los italianos como Paolo Biscaretti y Alessandro Pissoruso; alemanes como George Jellinek, Herman Heller, Carl Schmit y Karl Loewenstein; y de otros destacados publicistas hispanos como Adolfo Posada, Luis Sánchez Agesta, Manuel García Pelayo, Fernando Varillas y, entre otros, Francisco Rubio Llorente.

Todas aquellas obras fueron sintetizadas además por dos importantes constitucionalistas peruanos: don Raúl Ferrero Rebagliatti y don Darío Herrera Paulsen.

Pero, en síntesis, ¿qué aprendimos en esa primera etapa? Aprendimos que el Derecho parlamentario se proyectaba en firme como una rama autónoma en el vasto mundo del Derecho, y en particular del Derecho público.

Aprendimos que el Parlamento, órgano legislador por excelencia, debe concebirse, en principio, como un órgano representativo que además ejerce la función de control político.

Aprendimos la definición del Derecho Parlamentario de don Fernando Santaolalla, que lo concebía como conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo que regulan la organización y el

funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho.

Aprendimos, con don León Martínez Elipe, que el sistema de fuentes del Derecho parlamentario tiene la particularidad de estar afectado y determinado por la naturaleza política de las instituciones parlamentarias, y que la normatividad parlamentaria tiene carácter originario, espontáneo, dinámico y autónomo, y que su sustancialidad es política, y por lo tanto no es una disciplina meramente instrumental.

Aprendimos a hacer un esquema mínimo del contenido de todo cuerpo reglamentario parlamentario: definición y funciones, proceso de constitución, estatuto de los parlamentarios, organización, reglas de funcionamiento y sistema procesal parlamentario; y aprendimos mucho más, y sobre esa base empezamos a observar mejor y nos atrevimos a teorizar un poco, a empezar a realizar la ilusión de construir un Derecho parlamentario peruano.

Tales fueron los cimientos sobre los que empezó a formarse nuestro Derecho parlamentario, cuyo estado de desarrollo es aún incipiente, pero que con mucho entusiasmo promovemos hoy en esta reunión académica.

Aquí quiero aprovechar también para expresar nuestra gran satisfacción y gratitud por la presencia de doña Carmela Mallaina García, profesora de la Universidad Carlos III de Madrid; de don Jesús María Corona Ferrero, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria, Letrado Oficial Mayor del Parlamento de Cantabria y ex presidente de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos; de don Luis De la Peña Rodríguez, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, Letrado de las Cortes Generales e Interventor del Congreso de los Diputados; de don Manuel Pulido Quecedo, Letrado del Parlamento de Navarra, Letrado del Tribunal Constitucional y director de la revista Aranzadi de jurisprudencia constitucional; de don Pablo Santolaya Machetti, vocal de la Junta Electoral Central y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Alcalá de Henares en Madrid; de don Hervé Message, Director del Servicio de Comisiones de la Asamblea Nacional de Francia; de don Thomas Hadamek, miembro del Servicio Parlamentario del Parlamento Alemán; de don Lluís Aguiló i Lúcia, Letrado de las Cortes Valencianas y profesor de Derecho Constitucional por la Universidad de Valencia; y de don Valerio Di Porto, Consejero de la Cámara de Diputados de Italia.

Nos complace que se encuentren aquí porque su participación es la expresión de nuestra sólida decisión de mirar hacia Europa y continuar avanzando no solo en el Perú, porque tenemos la idea de que en los próximos congresos también participen funcionarios parlamentarios y especialistas de los demás países de la región. En los últimos dos años nos hemos reencontrado con las Cortes Generales de España y con el Parlamento Italiano a través de nuestros presidentes, y queremos hermanarnos también con los parlamentos de Alemania, Francia y Portugal.

Hemos encontrado que con los parlamentos europeos tenemos una afinidad extraordinaria, que nos entendemos bien con sus funcionarios. Por lo tanto, haremos todos los esfuerzos posibles para establecer programas de intercambio y cooperación permanentes.

Les digo con sinceridad que en mis dos últimas visitas a las Cortes Generales este año, me he sentido en casa. Similar sensación me han transmitido los funcionarios de nuestro Congreso que desde hace tres años visitan las Cortes Generales.

Por el lado peruano, desde los años 80 destacan tres nombres: Enrique Bernales Ballesteros, ex Senador de la República del Perú y reconocido profesor universitario; César Delgado Guembes, ex Director de Comisiones, Suboficial Mayor de la Cámara de Diputados y ex Oficial Mayor del Congreso, y ahora Director de Comisiones y Documentación del Congreso, y Pedro Planas Silva, infatigable investigador, maestro universitario y publicista, quien nos dejó hace poco, demasiado pronto a sus 40 años, y que estoy seguro, si el infortunio no nos lo hubiese arrebatado, estaría aquí con nosotros, vehemente y comprometido, listo para aprender y enseñar y sobre todo para compartir.

El doctor Enrique Bernales publicó en 1981 un valioso libro titulado *Parlamento, Estado y Sociedad*. En 1984 nos entregó un trabajo más extenso y completo bajo el título *El Parlamento por dentro*, y, además de sus trabajos más recientes, publicados en revistas especializadas, en 1990 apareció *Parlamento y Democracia*.

Es innegable el aporte del doctor Bernales al desarrollo del Derecho parlamentario peruano, más aún cuando en su obra se encuentran en armonía, tres formas distintas de abordar el tema parlamentario: la sociopolítica, la jurídica y la vivencial; pues fue Senador de la República al mismo tiempo que continuaba ejerciendo la cátedra e investigando. Durante la etapa inicial de sus investigaciones Enrique Bernales contó con la colaboración de tres jóvenes y destacados funcionarios parlamentarios y profesores universitarios: Jorge Melo Vela Castro, Guillermo Fernández Maldonado Castro y el entonces Oficial Mayor del Senado, Antonio Jiménez Mayor.

El primero publicó varios trabajos sobre el control parlamentario; el segundo lo hizo sobre la relación entre el Parlamento, la política exterior y los tratados internacionales, basado en muchos casos en los trabajos de don Antonio Remiro Brotóns, y Jiménez, quien también nos dejó muy joven, solía dar excelentes conferencias sobre procedimientos parlamentarios.

En 1992 se publicó *Qué Parlamento queremos*, de César Delgado-Guembes. Un libro que a primera vista resultaba curioso por dos razones: tenía un formato pequeño pero sumaba más de 600 páginas, y contenía algunas caricaturas alusivas a los temas que trataba.

No obstante esas características, sobre todo la segunda, el libro del doctor Delgado-Guembes es de una profundidad extraordinaria. Es un llamado a la reflexión y el testimonio de un período que significó un trance difícil y penoso para nuestro país y para el Congreso.

César Delgado-Guembes dice en el prólogo, que él mismo escribe, que el verdadero éxito que pueda tener esta producción no lo llegará a conocer totalmente, “*ese éxito consiste en que tú encuentres en este libro un compañero que te recuerde lo que olvidaste, que te motive cuando tu ánimo y fe democrática hayan decaído, y que encuentres en él alguna fuerza para vivir crítica, imaginativa y optimistamente tu vida política*”.

El tiempo quizá le ha dado la razón en parte, y digo en parte porque se equivocó cuando imaginó que no llegaría a conocer totalmente el verdadero éxito de su trabajo, pues aquí está con nosotros otra vez en el Parlamento peruano, publicando artículos en revistas especializadas y organizando este Primer Congreso de Derecho Parlamentario.

Pedro Planas Silva publicó su libro *Derecho Parlamentario* en 1997, al que ya me referí antes. Es en realidad el primer tratado peruano de Derecho Parlamentario, tal como hoy concebimos esta disciplina.

Pedro Planas, escritor ágil y riguroso, no solo transmite información; él enseña Derecho parlamentario para quien quiera aprender. Es un libro más dentro de su cuantiosa producción que supera las 20 publicaciones en sus 40 años de vida, entre las que se cuenta otra obra de tres tomos que él no alcanzó

a ver publicada y que, para honra nuestra, el Fondo Editorial del Congreso del Perú publicó en 2001: *Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina*.

Quisiera aprovechar esta ocasión para, una vez más, recordar con cariño y rendir un homenaje especial a Pedro Planas Silva.

No puedo dejar de mencionar que en 1986 nuestro insigne constitucionalista don Domingo García Belaúnde publicó un trabajo titulado *Perfil del Parlamento Peruano* en la Revista Parlamentaria Iberoamericana editada por las Cortes Generales de España, que probablemente provocó el interés de algunos tratadistas españoles por las cuestiones parlamentarias peruanas.

En 1990 el doctor Francisco Eguiguren Praeli hizo lo propio con un artículo que dejó huella: *Las Comisiones de Investigación Parlamentarias, alcances, atribuciones y funcionamiento*, que apareció en su libro *Los Retos de una democracia insuficiente. Diez años de régimen constitucional en el Perú*. Este trabajo, es bueno mencionarlo, empieza con una cita de don Fernando Santaolalla.

El año 2000 se publicaron otros dos importantes trabajos: *El Congreso del Perú: un modelo de organización*, de José Cevasco Piedra, ex Oficial Mayor de nuestro Congreso, que daba cuenta del proceso de modernización del Congreso de la República, y *Reglas del Procedimiento Parlamentario*, de Álvaro López Cazorla, ex asesor del Congreso peruano.

El año 2002 el Fondo Editorial del Congreso publicó el primer volumen de *La política como pasión. Breve historia del Congreso de la República*, de José Francisco Gálvez.

En los últimos años han aparecido y siguen apareciendo nuevos libros, ensayos y artículos, y en nuestras universidades se suman las tesis sobre temas de Derecho parlamentario.

Es una buena señal. Creo que estamos iniciando una nueva etapa del desarrollo de nuestra disciplina en el Perú. Pronto vendrán, esperamos, otros tratados generales y los dedicados a específicos aspectos del quehacer parlamentario, que nuestro fondo editorial espera ansiosamente.

Y aquí permítanme reconocer también el aporte de instituciones como la Comisión Andina de Juristas, que recientemente ha publicado varios manuales y libros en los que se desarrollan temas de Derecho parlamentario.

Además, el Derecho parlamentario peruano recibe los aportes constantes de reconocidos intelectuales, como el doctor César Landa Arroyo, Magistrado de nuestro Tribunal Constitucional, ex asesor de la Comisión de Constitución del Congreso y profesor de Derecho constitucional, que nos honrará con su presencia en este Congreso; y entre otros del doctor Fernando Tuesta Soldevilla, con su especialización en materia electoral, quien también nos acompañará.

Aunque solo en algunas de nuestras universidades se imparte el curso de Derecho parlamentario, en el Perú estamos tratando de que sea admitido, para empezar cuando menos como curso electivo, en la mayoría de facultades y escuelas de Derecho y Ciencia Política en nuestro país. Y en ese sentido le tomamos la palabra al señor decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima.

Lo cierto es que el Derecho parlamentario ya tiene vida propia en el Perú. Esperamos que este Primer Congreso de Derecho Parlamentario signifique un despegue, que promueva un mayor interés en nuestra disciplina, que sus efectos se traduzcan en más y mejores investigaciones, más publicaciones, más especialistas y, sobre todo, mejores parlamentarios y un mejor y más eficiente Congreso de la República al servicio de la nación que representa.

Hemos pasado a veces por momentos muy difíciles. De pronto, en 1992, el orden constitucional se vio nuevamente interrumpido. El Congreso fue disuelto pero ayudamos a reconstruirlo y lo mantuvimos vivo durante toda la década del 90, esperando que la democracia retorne a plenitud. Nos sostuvieron la paciencia y la fe que provinieron en mucho de lo que aprendimos del Derecho parlamentario.

Felizmente hoy estamos aquí y no podríamos estar mejor acompañados.

Y quiero hacer una mención especial, quiero referirme al doctor Henry Pease García, Congresista y ex Presidente del Congreso de la República, pero sobre todo profesor universitario. No puedo hablar del doctor Pease como un especialista en Derecho parlamentario, aunque probablemente lo sea; él es sociólogo y politólogo de profesión, pero desde hace varios años –como en su momento lo hizo Enrique Bernal– viene publicando valiosas obras testimoniales que dan cuenta de los avatares de la vida política nacional y, esto es lo importante, en especial del rol del Parlamento.

Hace algunos años don Henry Pease nos entregó un libro titulado *El ocaso del poder oligárquico*, de obligada lectura para toda una generación, como es imprescindible leer sus trabajos recientes para quienes queremos cultivar el Derecho parlamentario peruano, porque no se puede hacer teoría del Derecho prescindiendo del conocimiento de la realidad.

El doctor Pease debe recibir nuestra gratitud por haber aceptado encargarse de la disertación de clausura de este Primer Congreso de Derecho Parlamentario, que tratará, nada menos, sobre la reforma del Congreso unicameral.

Este Primer Congreso de Derecho Parlamentario tampoco hubiese sido posible sin el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, cuyos recursos financian el “Programa de Fortalecimiento Institucional del Congreso de la República”, del cual esta reunión académica forma parte. Tampoco hubiese sido posible sin la colaboración de los funcionarios de la “Unidad Administradora del Proyecto de Fortalecimiento Institucional” y las representaciones diplomáticas de los países de origen de nuestros invitados internacionales. Agradecemos su colaboración.

Quiero agradecer también de un modo especial a la Universidad de Lima, a su rectora y al decano de la Facultad de Derecho, por habernos cedido sus instalaciones para esta reunión y la que tendrá lugar mañana; así como al Banco de Crédito de Perú, que nos ha obsequiado la presentación cultural que luego disfrutaremos.

Asimismo, reitero mi agradecimiento a quienes han llegado desde lejos para compartir sus reflexiones con nosotros; y también agradezco a los profesionales y funcionarios peruanos que nos acompañarán en cada una de las mesas programadas.

Gracias a todos los participantes, a ustedes, nuestro público en el que se juntan varias generaciones, cuya presencia es la razón de ser de nuestro esfuerzo.

Finalmente, quiero reiterar y expresar mi reconocimiento especial al doctor César Delgado-Guembes y a quienes trabajan con él, así como a los demás trabajadores del Congreso que directa o indirectamente se han esforzado para que esta primera reunión académica sea una realidad.

Muchas gracias.

# IV

## NATURALEZA, FUNDAMENTOS, AUTONOMÍA, IDENTIDAD Y DISCIPLINA DEL DERECHO PARLAMENTARIO

CONFERENCIA INAUGURAL DEL DOCTOR  
LEÓN MARTÍNEZ ELIPE  
EX LETRADO DE LAS CORTES GENERALES DE ESPAÑA

LEÍDA POR EL DOCTOR CÉSAR DELGADO GUUMBES,  
POR ENCARGO DEL CONFERENCISTA

Mi agradecimiento al Congreso de la República del Perú, a la Universidad de Lima, y especialmente al Letrado César Delgado-Guembes, por la atención que ha tenido al considerar la significación de mi especial preparación en Derecho parlamentario, poniendo a mi disposición la posibilidad de dar una conferencia sobre esta especial materia.

Agradecimiento, sin embargo, unido a cierto dolor por la imposibilidad de darla personalmente. Razones de salud me impiden trasladarme a Perú, como sería mi deseo; dolor mitigado por la generosa atención de mi colega César Delgado-Guembes, quien procederá a su lectura en mi nombre.

Haremos previamente alguna reflexión sobre la investigación en general. En este sentido, dada la interacción de todas las áreas de conocimiento que vivimos actualmente, superando la época de la calificada por ORTEGA Y GASSET “barbarie de la especialización”, participo de la idea del Premio Nobel KONRAD LORENZ, para quien la “gran fascinación de la investigación científica consiste en liberarse de todo dogmatismo unidimensional”; concepción que puede aplicarse también a la Ciencia Jurídica. Esta, como examinaremos, ha estado dominada por dogmatismos unidimensionales, ya sean normativos, institucionales, sociológicos o valorativos. El enfoque, desde una exclusiva vertiente de las expuestas aleja al Derecho de la realidad. Consideramos, por el contrario, que el Derecho debe contemplarse no solo desde la norma jurídica sino también desde la realidad social y los valores que se encuentran inherentes en toda convivencia humana.

### I. DIMENSIONALIDAD DEL DERECHO

#### 1. Perspectivas unidimensionales

##### 1.1. *Dogmatismo unidimensional del normativismo*

El proceso histórico, cuyo resultado ha sido la “estatalidad del Derecho”, tenía que conducir, lógicamente, a una configuración positivista del ordenamiento. Centralizado el poder en el Estado y codificada la diversidad de normas, usos, pactos y costumbres existentes en la nación, tenía que imponerse necesariamente una “regulación unitaria de la sociedad”. El Estado no es solo el titular del poder sino la única fuente productora del Derecho, el cual no se va a encontrar en el conjunto de relaciones sociales en que el hombre se desenvuelve sino en la norma abstracta general decretada por el poder político. Para esta no hay más “sistema jurídico” que el ordenamiento normativo puramente formal creado por el Estado.

En ese contexto, el “*positivismo*” de KELSEN identifica “Estado y Derecho” y considera como “metajurídica” cualquier consideración de lo jurídico que no sea normativa, porque destruiría la pureza metodológica que pretende. La jerarquía de las normas es una pirámide sin fisuras. Pero esta pirámide que según VICENT, “fue el orgullo del positivismo jurídico, no es hoy sino una tumba; la tumba de una Ciencia del Derecho que pretendía tener un rigor matemático. Nadie cree ya en este normativismo riguroso”. Pero Estado y Derecho son “entes” distintos aunque entre ambos haya de existir cierta conexión. El Derecho no necesita del Estado para “ser”, pero el Estado “no puede ser” sin el Derecho. Ni el Derecho puede referirse solo al conjunto de normas imperativamente impuestas por el Estado, ni éste se puede diluir en un puro nominalismo formal olvidando lo que tiene de “realidad social” como resultante de hechos colectivos humanos.

El sistema jurídico no es nada más, a juicio de RECASENS SICHES, que “obra humana histórica” que precisa ser vivida efectivamente por una sociedad; y el Estado, como ordenación jurídica, no es un producto mágico, sino una “especie de precipitado o una expresión normativa de una serie de hechos sociales reales de integración colectiva”, con un “sentido político que trasciende la mera formalidad”. Pero, por otra parte, no es exacto que el Derecho sea exclusivamente producto de la voluntad del Estado. Este producto será una de las manifestaciones en que aquél se exterioriza en una organización política, pero en esta existe una multiplicidad de fuentes productoras del Derecho que trasciende el “voluntarismo estatal”. De ahí que algunas corrientes modernas sean defensoras del “pluralismo de ordenamientos” dentro del propio Estado, como la representada por el institucionalismo.

## 1.2. El dogmatismo unidimensional del institucionalismo

Las corrientes del “institucionalismo jurídico” no hacen nada más que trasladar el dogmatismo normativo a lo institucional. Con ello ponen de manifiesto, aunque débilmente, cierta inclinación sociológica para tener una idea, en orden a la configuración de lo que debe entenderse por sistema jurídico, en cuanto que la institución es una organización de una determinada realidad social pero apenas se presente la dimensión “axiológica o valorativa” –salvo en HARIOU– que inspira todo el sistema jurídico. En estas direcciones doctrinales institucionalistas, sobre todo en SANTI ROMANO, se prescinde del “formalismo” de la “normatividad” y de la “estatalidad del Derecho”. Es insuficiente la configuración del ordenamiento jurídico, en sentido objetivo, como un “conjunto de normas”, pues aquél consta de otros elementos. Antes que norma el ordenamiento jurídico es organización. Partiendo el autor de la idea de “orden social” –“*ubi societas ibi ius*”– y de la inversa –“*ibi ius ibi societas*”– considera que el Derecho antes que norma es sobre todo organización, estructura, es decir “institución”.

La concepción del ordenamiento jurídico del institucionalismo, aunque se ha de reconocer sus aportaciones al mundo del Derecho, es insuficiente porque “no trasciende el positivismo”. Este, como es sabido, no va más allá de lo “dado”. Para el formalismo kelseniano lo dado es la “norma”; para el institucionalismo de Santi Romano lo dado es la “institución”. En general al positivismo, ya sea normativo u organizativo, le falta “la mirada hacia arriba” pues no desemboca en el transcendentalismo de la justicia, y la “mirada hacia abajo” ya que no desciende a tomar en consideración la realidad subyacente (HERNÁNDEZ GIL).

La “*juridicidad*” va más allá de la pura normación de situaciones sociales, en cuanto que en ella se integran, quiérase o no, ciertas valoraciones de lo que debe considerarse como justo. No es preciso para ello acudir a criterios inmutables, universales y eternos, como pretendían las diversas corrientes del iusnaturalismo. Es suficiente tener en cuenta que en la “conciencia” de la comunidad política permanece como “criterio predominante”, insistimos, lo que en cada momento debe calificarse como justo. Objetividad de los valores que, como expone RECASENS SICHES, no debemos pensarla en unos términos abstractos, utópicos y

ucónicos, esto es, fuera de todo lugar y de todo tiempo. Su objetividad es “inmanente a la existencia humana” y por ende, relacionados aquéllos con el “contexto de situaciones particulares y concretas de la humana existencia. La objetividad de los valores no es universal sino dentro de un marco social histórico”.

### 1.3. La reacción sociológica

Frente a todas las corrientes del dogmatismo jurídico, se ha producido sobre todo en el siglo XX una fuerte “reacción sociológica” tratando de integrar dentro de la idea de sistema jurídico los elementos procedentes de la realidad social.

Puede contemplarse el sistema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, o desde una perspectiva sociológica. La “conexión entre ambas perspectivas” se encuentra, para algunas corrientes doctrinales, en que la segunda es complementaria de la primera. Disentimos de tal consideración, en cuanto que sigue latiendo en la configuración de la juridicidad primordialmente el elemento formal o normativo, no siendo los resultados de la investigación sociológica nada más que una aportación instrumental. Por el contrario, estimamos que la dimensión sociológica forma parte integrativa, con otros elementos, de lo que debe entenderse por juridicidad sin la cual no se puede tener una idea clara del sistema jurídico de un país.

El “sociologismo jurídico”, que tiene el mérito de reaccionar contra el positivismo y el conceptualismo, huyendo —en expresión de IHERING— del “cielo de los conceptos”, y, en consecuencia, tratando de acercar lo jurídico a la realidad social, incurre, sin embargo, en un “dogmatismo” similar al del positivismo. Unilateraliza, asimismo, el Derecho a una de sus dimensiones. Si el positivismo lo unilateraliza al reducirlo a la “norma”, el institucionalismo unilateraliza lo jurídico a lo “organizativo”, el sociologismo jurídico lo hace al contemplarlo desde la perspectiva de la “realidad social”. Tanto en una corriente como en otra se prescinde de los “valores transcendentales”. Para el sociologismo no existen más normas jurídicas que las reglas vividas efectiva y realmente, ya provengan de los poderes legislativos, o bien, de la labor creadora de la jurisprudencia o de la espontaneidad del pueblo. Para el sociologismo, en conclusión, no hay más normas que las que han conseguido auténtica vigencia y eficacia de hecho, independientemente de su validez trascendental; es decir, “prescindiendo de su justicia e injusticia”.

### 1.4. Consecuencias políticas del carácter unidimensional del sistema jurídico

El olvido de las tres dimensiones expuestas puede traer “graves consecuencias políticas”. Ese olvido es el que puede dar lugar a que los conceptos jurídicos y políticos adquieran un valor absoluto, “cuasi dogmático” como si su normación fuera un artículo de fe, lógicamente, en detrimento de lo racional y de la esencial significación de la existencia del ser humano. No queremos con ello decir que lo político deba contemplarse de manera anarquizante, sin referencia alguna a lo organizativo o institucional, sino que la configuración “unidimensional” de lo político y del correspondiente sistema jurídico en que se apoya, ya sea insertado, exclusivamente, en un trasfondo ético, en la norma jurídica o en la realidad social, da lugar a perspectivas unilaterales, en las que el sacrificado es el propio hombre.

La “inserción de lo político en lo puramente valorativo”, trascendental o religioso, implica una forma política “teocrática” en la que la “idea religiosa” impregna toda la convivencia social. Tal idea se impone como un dogma exclusivista que anima toda la existencia. Los que no participan de ese entusiasmo místico no solo son herejes, sino “enemigos políticos”. Su eliminación sistemática no solo es un “auto de fe” sin una “depuración política”. No sucede otra cosa en la “forma política medieval” e, incluso, en algunos Estados que surgen de la coyuntura renacentista, adalides de una determinada creencia religiosa; baste recordar la “caza de brujas”, la persecución de las corrientes anticonformistas cristianas



heréticas, así como de los infieles, y, en consecuencia, las “guerras de religión” que ensangrentaron a Europa tras la ruptura religiosa provocada por la Reforma protestante.

La “*desacralización*” de lo político-jurídico trajo consigo su inserción en lo racional. Tal desacralización convirtió en dogma la “divina Razón” con pretensiones sustitutorias de la fe religiosa. En el orden social la norma jurídica era la más viva expresión de la Razón, con el resultado de que lo político se “diluye en un conjunto de normas frías y asépticas a la realidad social”. Prácticamente, se estimaba que todas las vivencias sociales del hombre no tenían más valor que el que se derivaba de la norma jurídica o, en caso contrario, la sociedad caería en la anarquía que solo podría obtener armonización a través de la fuerza del poder político. Este “*dogmatismo político de la Razón*” en los “regímenes liberales burgueses”, esencialmente preocupados por el progreso y la utópica felicidad futura resultante, olvidó, de momento, la depauperación e inhumana situación del ser humano en el incipiente desarrollo industrial, y en los “regímenes conservadores” se dio la espalda a los derechos y libertades del hombre, que solamente podían adquirir plenitud desde la perspectiva del Estado y su ordenamiento normativo. Así sucede en la concepción hegeliana del Estado que, como culminación ética del espíritu racional y universal de lo humano en fluyente despliegue heraclitiano, convierte en dogma la absoluta integración del hombre en la organización política. En HEGEL, al igual que en la forma política griega —la polis— “la realidad máxima” la constituye el Estado. Éste es la unidad del pueblo frente a su dispersión en meros individuos. La existencia de estos, expone RECASENS SICHES, como tales, es un simple error de visión. El individuo vive “de” y “en” el pueblo, incardinado en el propio espíritu del pueblo, cuya suprema encarnación es el Estado.

La “*inclusión de lo político en lo sociológico*” es otra vertiente unidimensional del sistema jurídico que surge históricamente como reacción al “dogmatismo” de la Razón. Pero cae en otro dogmatismo, el sociológico, con resultados más anarquizantes y peligrosos para la vida humana. El dogma de la Razón dio paso al irracionalismo del “mito” ya se trate del mito de la “nación”, de la “raza” o de la “clase social” con la lógica consecuencia de excluir, discriminar e incluso eliminar físicamente también como “enemigos políticos” a los que no pertenezcan a esas realidades. Con esas unilateralizaciones el hombre queda “vaporosamente disminuido” reducido a la condición de simple “marioneta” movida por los hilos que accione recónditamente el alma nacional, el espíritu étnico o la clase dominante. Y al quedar rebajados de tal manera los seres humanos sufren una completa desvalorización y pierden toda “dignidad ética” sin que los correspondientes ordenamientos jurídicos hayan contribuido a su elevación moral, sino, antes al contrario, han sido instrumentos de fortalecimiento del poder.

Las funestas conclusiones que se extraen de la consideración unidimensional de lo político y de lo jurídico hacen preciso para la delimitación conceptual de lo que debe entenderse por “sistema jurídico” que tenga que contemplarse el correspondiente “armazón sintético” de las tres dimensiones esenciales para garantizar la convivencia humana. El hombre se manifiesta a través de una serie de hechos o relaciones necesarias que han de ser normativizadas con miras a la consecución de una convivencia pacífica y justa en una comunidad en que se respete la esfera precisa para su realización personal.

## 2. La tridimensionalidad del sistema jurídico

### 2.1. La dimensión normativa, sociológica y axiológica

Personalmente hemos defendido —véase nuestra Introducción al Derecho Parlamentario— la “configuración tridimensional del sistema jurídico”. Esta visión tridimensional ha caracterizado,

asimismo, a la teoría del conocimiento, y, más específicamente, a la interpretación de la Historia. En el mundo del Derecho también se dan en su formación histórica estos tres elementos; en primer término, se contempla solamente como ordenamiento “normativo”, en oposición, la reacción del sociologismo jurídico lo vislumbra como “realidad social”, y, por último, se supera esa dialéctica entre forma y realidad, por la contemplación del sistema jurídico, también desde una perspectiva “axiológica”.

“Norma, realidad social y valor” son, a nuestro juicio, los elementos estructurales del Derecho. Con esta expresión no nos referimos a una investigación “estructuralista de lo jurídico” que, al igual que el normativismo, puede propender a dogmatizar la “estructura” supersustancializándola con el correspondiente olvido de los valores humanos a que el Derecho debe servir y, por ende, abocar a ciertas tendencias deshumanizante. Al tratar de perfilar la estructura del Derecho nos remitimos al análisis de sus elementos constitutivos, tratando de captar su “esencia” como criterio orientador de la delimitación de lo jurídico.

De lo expuesto, se deduce el carácter “tridimensional del sistema jurídico”. Este es un conjunto de “normas” elaboradas por el hombre para la satisfacción de determinadas “necesidades sociales” de acuerdo con ciertos “valores”, como son los de respeto a la dignidad de la persona humana y a su libertad, seguridad y bienestar social. Normas, necesidades y valores son por ello los tres elementos estructurales de un sistema jurídico. No se debe olvidar que el Derecho, dentro de la distinción realizada por DILTHEY, es una Ciencia del Espíritu y esta se manifiesta: 1º) mediante una contemplación de la “realidad”, 2º) en una abstracción de la misma tratando de descubrir sus “regularidades”, y 3º) en una “valoración” de esa abstracción. En definitiva, que en toda Ciencia del Espíritu existe una “dimensión real”, “una dimensión teórica o normativa” y una “dimensión valorativa”. Como expone RECASENS SICHES, el Derecho es un “hecho” u obra humana producida de forma “normativa” y de acuerdo con unos “valores específicos”.

## 2.2. El ordenamiento jurídico como síntesis unitaria de las tres dimensiones jurídicas

La consideración, en una “síntesis unitaria” de la triple dimensión de la “juridicidad”, con referencia a un determinado grupo, estructura organizativa o institución —no sustancialmente considerada sino en cuanto exteriorización del entretendido de relaciones sociales humanas cuyas necesidades se tratan de satisfacer—, nos puede permitir llevar a cabo la construcción de un sistema armónico del mundo de lo jurídico; lo que no es otra cosa, a nuestro juicio, que la contemplación global de la idea de ordenación de la sociedad. Es decir un “sistema jurídico”.

Este no puede quedar circunscrito al conjunto de normas estatales impuestas imperativamente a la comunidad política. La norma estatal, y ello siempre que además no se la considere solo en su aspecto de formulación abstracta, es una de las manifestaciones de la juridicidad. Pero “*normatividad no se identifica con juridicidad*”. Lo puramente normativo, sin ninguna otra referencia, no es nada más que un “voluntarismo político”; reduce lo jurídico, conforme a una de las variantes de la fórmula de ULPiano —“*quod principi placuit*”— al subjetivismo más o menos arbitrario resultante de la voluntad del jefe de la organización a que la norma se refiera, ya sea el Estado o cualquier otra estructura institucional, política o no.

La identificación entre juridicidad y normatividad se ha dado en los últimos siglos de la cultura continental europea, como consecuencia de la culminación de un proceso histórico cuyo resultado ha sido la “*estatalización del Derecho*”. Pero las modernas corrientes doctrinales, e incluso jurisprudenciales,

superando el positivismo formalista, reconocen que la norma no surge, exclusivamente, de la voluntad del Estado porque son múltiples los hechos productores del Derecho a través de los cuales se manifiesta la juridicidad. Incluso los órganos creados constitucionalmente para dictar normas imperativas de carácter general, no actúan en abstracto, sino condicionados por la estructura socio-económica o cultural, por la opinión pública, así como por las necesidades sociales y por los valores que en esa interrelación social, se consideran, en un determinado y concreto momento histórico, como esencialmente radicales y vitales para la convivencia y dignificación humana, en virtud de un tácito consentimiento colectivo.

Tampoco, como anteriormente se ha expuesto, puede quedar la “*juridicidad reducida a la institucionalidad*”. La institución no tiene “sustancialidad” en sí misma. Su sustancia es *per accidens* o por referencia a otra sustancialidad más radical. Esa radical realidad, como diría ORTEGA Y GASSET, es el hombre, la vida humana, a cuyo servicio se encuentran toda clase de organizaciones e instituciones, incluso el propio Estado. Si según SANTI ROMANO toda institución tiene una individualidad *in se* y *per se*, se ha de reconocer que no es “para sí” sino al servicio de “otro”. Por ello, no pueden quedar desplazadas, por una excesiva sustancialización de lo organizativo, las necesidades sentidas en las relaciones humanas, exteriorizadas institucionalmente, ni los valores que en cada momento histórico son percibidos colectivamente como predominantes. Porque, en definitiva, tanto “la institución como toda clase de organización —incluido el Estado— son para el hombre y no el hombre para ellas”. (SAN MATEO).

### 2.3. Definición de sistema jurídico

Sin pretensiones dogmáticas, y, lógicamente, con la posibilidad de realizar múltiples matizaciones, podríamos, teniendo en cuenta la tridimensionalidad de lo jurídico, realizar alguna aproximación a lo que debe entenderse por sistema jurídico. Rechazamos, en consecuencia, el concepto tradicional de “ordenamiento jurídico” que contempla solamente lo normativo o institucional, y sustituimos el término por el de “*sistema jurídico*” existente en un determinado país. Ello nos permite incorporar a lo jurídico cierta dimensión “axiológica”, a lo que no es extraño el pensamiento de algunos de nuestros autores, como DE LOS MOZOS, RECASENS SICHES, REALE.

Ciertamente toda sociedad necesita una ordenación que no tiene porqué ser exclusivamente normativa, y, en consecuencia, el ordenamiento debe contemplarse más como un sistema de las tres dimensiones que integran la juridicidad. En este sentido podemos mantener la idea de que el ordenamiento consiste en un “*sistema armónico y unitario de las relaciones sociales humanas, cuyas necesidades precisan ser satisfechas por un conjunto de normas, estructurado conforme a determinados principios organizativos formales, y de acuerdo con los valores predominantes de justicia, immanentes en el entretejido social*”.

## II. ANÁLISIS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

### 1. Significación jurídica y política

Según Sir Edward COKE, la “*lex parliamenti, ab omnibus est quaerenda, a multa ignorata, a paucis cognita*”. Pocas ramas del Derecho, sin embargo, son más dignas de estudio que el Derecho parlamentario. No puede ignorarse que, en último extremo, el Derecho parlamentario constituye el “*substratum*” del proceso de formación del resto del ordenamiento jurídico; con él se instrumentaliza la génesis del conjunto de normas que regulan la convivencia en una determinada organización política.

Corresponde al Derecho parlamentario establecer los cimientos sobre los cuales se ha de construir un orden jurídico y político, tratando no solo de facilitar el nacimiento de normas justas, sino también, y fundamentalmente, de armonizar las distintas fuerzas sociales y políticas que, desde su especial perspectiva, tienen una concreta “idea de Justicia”. Las normas parlamentarias pretenden traducir en disposiciones jurídicas ciertos ideales latentes en la comunidad humana, reflejados en la Constitución y que, por lo demás, constituyen el basamento para que, por mediación de una Asamblea representativa, se consiga el equilibrio de ideologías e intereses y de fuerzas políticas, sociales y económicas con pretensiones dispares.

Se tiene que reconocer con MOHRHOFF que en el Derecho parlamentario confluyen, más que en cualquier otra rama del Derecho, elementos jurídicos formales y políticos materiales. Como dice el autor citado “el derecho parlamentario tiene en muchos aspectos un carácter mixto debido a la materia jurídico-política que constituye su objeto”. El Derecho parlamentario y la Política no son antitéticos; antes bien, son dos aspectos del mismo fenómeno. En el Derecho parlamentario hace especial inflexión la dogmática normativa y la realidad existencial del vivir político. La estructura constitutiva y funcional del Derecho parlamentario exige una clara interacción entre el formalismo jurídico y la vivencia política.

Norma y realidad, forma e idea, flexibilidad jurídica y existencia fenoménica se acrisolan armónicamente en el Derecho parlamentario. Es en esta rama del Derecho donde, como dice BON VALSASSINA, “el fenómeno jurídico está constituido por la síntesis de elementos formales con otros materiales empíricos; siendo preciso el conocimiento de ambos elementos para la comprensión científica del fenómeno mismo en su sintética complejidad”.

No se puede desconocer la trascendencia del Derecho parlamentario cuando es la matriz generadora del resto del ordenamiento jurídico, incluso del constitucional. Además, como ha estudiado TOSI, el Derecho parlamentario es capaz de provocar la modificación tácita de la Constitución. Modificación tácita que puede introducirse por diversos cauces, pero específicamente por vía interpretativa de las normas constitucionales.

El Derecho parlamentario puede, en consecuencia, sin necesidad de golpes de Estado ni absolutas violencias jurídicas, acomodar las normas constitucionales a las nuevas exigencias sociales; por su mediación es posible modificar el régimen político, transformando un sistema presidencial en parlamentario, o viceversa, sin que sea necesario acudir al procedimiento de reforma constitucional.

El Derecho parlamentario, en las actuales circunstancias de dominio del Parlamento por los partidos políticos, no se circunscribe, solamente, a normativizar la organización y funcionamiento de las Cámaras. Porque no puede negarse que los “acuerdos, pactos o consensos” conseguidos por los líderes políticos, bien entre sí o con los representantes de los demás “poderes fácticos”, no son ni pueden ser ajenos a esta rama del Derecho, siempre que aquéllos tengan posteriormente el espaldarazo de la Cámara que, en estas ocasiones, actúa como una mera “máquina registradora”.

El Derecho parlamentario no es un ordenamiento que se refiera, exclusivamente, a la actividad desplegada en el interior del Parlamento, sino que se vincula a las funciones que tiene que desarrollar. Entre ellas se encuentra, fundamentalmente, la función deliberante. Pero sucede en el mundo contemporáneo que la deliberación sobre las más importantes direcciones legislativas o políticas, se ejerce frecuentemente fuera del Parlamento; se exhibe con amplia asiduidad “extraparlamentariamente” en privadas reuniones de los “líderes políticos”, cuyos acuerdos o desacuerdos se someten después a la decisión de la Cámara en la que los parlamentarios, por razón de disciplina partidista, actúan automáticamente al otorgar su voto.

El Derecho parlamentario, por estas razones, no se puede circunscribir a la actividad desplegada dentro de la estructura orgánica de las Cámaras. La función representativa se ejerce en virtud de esa “ósmosis entre partido y pueblo”, por los partidos políticos más que por los diputados, que actúan como meros delegados suyos en la Asamblea, y la deliberante y decisoria se desarrollan en múltiples ocasiones “extramuros” del Parlamento por los “líderes o planas mayores” de las fracciones políticas con representación parlamentaria. El Parlamento se está convirtiendo en un órgano de “resonancia pública”, de decisiones políticas o acuerdos entre las diversas fuerzas allí representadas. Los debates parlamentarios con harta frecuencia se dirigen a la “galería”, porque las decisiones a adoptar no surgen espontáneamente de la propia deliberación, sino que han sido acordadas con anterioridad dentro de los “órganos rectores de la Cámara, y, en algunos casos, fuera de la Asamblea o en los pasillos del Parlamento”.

El Derecho parlamentario tiene una considerable significación política en la consolidación y desarrollo de un régimen democrático. Importancia que se destaca especialmente en aquellas ocasiones históricas en que un país sale de la dictadura o la autocracia hacia una convivencia democrática. En estos momentos de transición es cuando se manifiestan enardecidamente las tensiones sociales. Frente a las tendencias “inmovilistas”, esencialmente integradas por quienes, en expresión de SPENGLER, constituían el “séquito” del dictador, y empeñadas, fundamentalmente, en obstaculizar toda evolución que debilita su poder social, se encontrarán las diversas fuerzas sociales y políticas que pretenden una transformación democrática del sistema. Fuerzas políticas que estarán formadas, no solo por aquellas que fueron perseguidas y ahora afloran de la clandestinidad, sino también por ciertos sectores que, con la pretensión de liberalizar por dentro el régimen autoritario, colaboraron con él, pero ante el fracaso de su intento se fueron deslizando hacia la oposición.

La dialéctica interna de estas fuerzas se centrará, específicamente, entre las defensoras de la “reforma política” en un lento proceso de transformación, y las partidarias de la “ruptura” con una clara exigencia de inmediatez en el cambio. Proyección esta última que no se contentará con una modificación institucional sino que pretenderá una mutación radical y actual de las estructuras sociales, económicas y culturales del país.

El Derecho parlamentario adquiere especial importancia para la instauración y consolidación del nuevo régimen en el proceso histórico de conversión de la legitimidad carismática en racional. Los ideales, creencias y sentimientos latentes en la comunidad, ansiosa, por lo demás, del establecimiento de una convivencia dialogante entre las diversas fuerzas sociales y políticas con claro respeto a las libertades y derechos fundamentales de la persona, habrán tenido su consagración, lógicamente, en un nuevo “texto constitucional”. Declaraciones constitucionales que para que no sean meras manifestaciones programáticas o un “papel mojado” —la “hoja de papel” de que habla LASALLE—, tendrán que necesitar adecuados instrumentos a través de los cuales se consiga no solo su arraigo social sino, fundamentalmente, psicológico, mediante un proceso de cambio de mentalidad o de “concienciación democrática” que, indudablemente, encontrará resistencia en determinados sectores heredados del autoritarismo o desesperanzados de su primera ilusión democrática.

Entre estos instrumentos, uno de los más esenciales es el Derecho Parlamentario. De su eficacia para plasmar en la realidad la “nueva idea del Derecho” dependerá en gran medida la consolidación del régimen democrático, o, en caso contrario, la involución hacia nuevas formas autoritarias. Porque si la normación parlamentaria no acierta a hacer vivas las nuevas instituciones y, de modo singular, el Parlamento, la sensación de fracaso acelerará los procesos psicológicos de importantes sectores de la comunidad, que actuarán en oposición o verán con tibieza la democracia. En estos momentos de mutación política corresponde a esta rama del Derecho la misión de convertir en existencia la “idea de

Justicia” reflejada en la Constitución. Por medio del Derecho parlamentario se tendrán que desarrollar las declaraciones constitucionales, con la adopción de disposiciones legislativas y políticas que se inspiren en la nueva valoración; a través del Derecho parlamentario se tendrá que modificar todo el “bloque de legalidad” autoritario creando otro ordenamiento acorde con los ideales democráticos de convivencia.

Es evidente que el Derecho parlamentario juega un papel decisivo en la configuración de un régimen democrático. Dependerá, fundamentalmente, del ordenamiento parlamentario la consolidación o denegación de las instituciones previstas en la Constitución. Como dice TOSI, el Derecho parlamentario se manifiesta, claramente, como una “clínica constitucional”, como un campo de experimentación política en constante renovación.

## 2. Dimensionalidad y concepto del Derecho Parlamentario

En la primera aproximación a la delimitación del concepto del Derecho parlamentario se tiene que partir del presupuesto de que, en todos los países donde hay una Asamblea representativa de la comunidad política, existe un conjunto de normas que regulan las competencias, funciones y procedimientos en que aquélla interviene. Conjunto de normas que, indudablemente, conforme a la concepción de SANTI ROMANO, constituyen un ordenamiento jurídico aunque su calificación sea referida a su carácter interno.

Este ordenamiento es el que tradicionalmente se ha considerado como Derecho parlamentario. En definitiva, esta rama jurídica se contempla como una especie de *interna corporis* resultante de la propia autonormatividad de la Cámara. Al poner, sin embargo, el acento en su consideración de normación interna era frecuente que las definiciones del Derecho parlamentario se centrasen en resaltar su aspecto adjetivo, con clara omisión del complejo de relaciones que constituyen su materia, y de su fundamentación política y valorativa. La definición, por ejemplo, de DUGUIT, que limita el Derecho parlamentario al “conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara”, representa una evidente manifestación de cuanto decimos. Dirección a la que no es ajena, quizá por excesiva influencia del positivismo jurídico, la noción que nos da PRÉLOT al definir el Derecho parlamentario como “aquella parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las Asambleas políticas”.

Palpita en estas definiciones excesivo normativismo. La inflexión para caracterizar al Derecho parlamentario se pone en la “norma” con olvido de los criterios valorativos y las realidades existenciales. Era lógico que fuera así; porque tales definiciones contemplan unas Asambleas políticas dominadas por la burguesía consolidada, para quien el orden existente se consideraba fiel reflejo del orden natural pretendido cuando, históricamente, surgió de forma revolucionaria. Esta época, por otra parte, del triunfo del positivismo que, para aparecer con cierto rigor científico, pretende reducir lo jurídico, e incluso lo político, a lo puramente “conceptual”. Lo esencial en el Derecho es la “norma”.

Esta postura cientifista reduce “lo político-jurídico” a lo meramente formalista, olvidando las otras dos dimensiones del ser humano: la valorativa o trascendente y la sociológica, derivada de la propia realidad social en que el hombre se desenvuelve. La teoría del Derecho puro pretende, como expone PÉREZ SERRANO, “eliminar dos grupos de cuestiones: las de orden empírico y social, de un lado, y la de índole valorativa por otro”. Siendo así que la realidad social y la valoración intrínseca son esenciales para la comprensión de lo político y lo jurídico.

Desde estas consideraciones era normal que durante el siglo XIX e incluso hasta mediados del XX se contemplase el Derecho parlamentario solamente desde su apariencia formal. Se destacaba, en forma

prioritaria, su aspecto normativo interno y adjetivo. Es decir, su carácter procesal en cuanto regulador del funcionamiento de la Cámara y de los debates y deliberaciones de los representantes, más que de la Nación, de un determinado estrato social no caracterizado, precisamente, por la tensión en su seno de irremediables conflictos sociales o económicos. Poner el acento en la semblanza formal del Derecho parlamentario representa, sin embargo, desustancializar su fondo político. Desde sus orígenes el Derecho parlamentario no puede considerarse, solamente, como conjunto normativo regulador de trámites, sino más bien como “ordenación garante de la libertad” a cuyo aseguramiento han de contribuir las decisiones políticas parlamentarias. En el primer aspecto, salvo algunas especiales matizaciones que no son del caso, en verdad que en poco se diferenciaría el Derecho parlamentario decimonónico del existente en los regímenes autoritarios.

El consiguiente apartamiento del positivismo de la realidad social tenía que provocar, lógicamente, la correspondiente reacción científica. Esta reacción se manifestará, notoriamente, en las diversas corrientes sociológicas que tratan de poner el acento de lo jurídico en la realidad social y no en la norma. Reacción que además coincide con la entrada de las masas, después de la Revolución industrial, en la dialéctica político-social; las que, por otra parte, van consiguiendo el ensanchamiento del abanico electoral hasta llegar al reconocimiento del sufragio universal. Reconocimiento que abrirá las puertas del Parlamento a los representantes populares, es decir, a los miembros de los nuevos partidos políticos defensores de los intereses de las clases obreras. Acceso que va a producir una profunda transformación política de las Cámaras. Dejan de ser Asambleas homólogas y socialmente no conflictuales al penetrar en ellas toda la confrontación real existente en la sociedad, asperísimamente dividida, al menos, en dos clases sociales contrapuestas. No es el representante del ciudadano, en el sentido expuesto por BURDEAU de hombre racionalizado por la educación y la posición económica, el que exclusivamente accede al Parlamento, sino también los representantes de los hombres concretos, aferrados al trabajo y de paupérrimas vivencias, quienes con sus ansiedades vitales e ilusionadas esperanzas demandan mejor existencia en una comunidad de “libertades reales”.

Esta mutación del carácter del Parlamento tenía que repercutir, naturalmente, en la configuración del Derecho parlamentario. En su delimitación conceptual se trasciende su exclusiva consideración normativa para poner la entonación en las relaciones jurídicas o políticas que se desarrollan dentro del Parlamento o en las que éste mantiene con los demás centros institucionales del poder. En este sentido, MICELI lo define como el “complejo de relaciones jurídico-políticas que se desarrollan en el interior de una Asamblea política o entre las Asambleas políticas existentes en un Estado, o bien, entre ellas y los demás poderes públicos; así como las normas que definen y regulan tales relaciones y la ciencia que lo estudia”.

No obstante, aunque acentúa el carácter “relacional” del Derecho parlamentario, consideramos que en la definición dada existe cierta omisión de su fondo sociológico y de su fundamentalidad valorativa. Fondo sociológico que se encuentra manifestado en el conjunto de fuerzas parlamentarias que se insertan en la Cámara; la objetividad social del Parlamento se halla en el hecho de que en él se integran las representaciones políticas de la comunidad. Estas fuerzas constituyen la genuina realidad que no puede ser oscurecida por la sustantividad que corresponde a la Asamblea. Porque todo ente institucional debe estar apoyado en la realidad social. No puede, en consecuencia, circunscribirse la noción de Derecho parlamentario a examinar el conjunto que subyace en toda institución.

El Derecho parlamentario debe dirigir su análisis, igualmente, a las conexiones intersociológicas. Porque el conjunto de fuerzas políticas con representación parlamentaria también celebran, sobre las materias que constituyen la competencia de las Cámaras, reuniones entre sí o por mediación de sus líderes, bien

en el interior del Parlamento o fuera del mismo, con la pretensión de tratar de conseguir aproximación de posiciones. ¿Cómo puede desconocer el Derecho parlamentario la importancia de esta clase de relaciones limitándose a las institucionales, cuando de aquéllas se derivan, en frecuentes ocasiones, síntesis de posturas contrapuestas sobre las que va a recaer acuerdo de la Cámara?

Es indudable que constituye contenido del Derecho parlamentario el conjunto de relaciones que se desarrollan en el interior de la Asamblea por las representaciones políticas. Pero no solamente las que tienen lugar dentro de sus órganos de trabajo, rectores o decisorios, sino también las que se llevan a cabo en los pasillos del Parlamento, en sus despachos, bibliotecas, comedores, salones, etc., en cuanto persigan la obtención de puntos de contacto, equilibrios, compromisos, consensos o pactos sobre materias que, posteriormente, se han de someter a la decisión de los órganos soberanos del Parlamento, y aunque, en muchos casos, tales decisiones vengan ya, previa e indeclinablemente, predeterminadas.

Por las mismas razones debe estimarse objeto del Derecho parlamentario ese conjunto relacional aun en los supuestos en que tengan lugar extramuros de la Cámara. Porque ¿cómo negar importancia jurídica a las reuniones que celebren los grupos parlamentarios sobre cuestiones legislativas o políticas para determinar la táctica a seguir, aunque su sede no se encuentre en el edificio del Parlamento? ¿Cómo ignorar el influjo que sobre las decisiones parlamentarias pueden tener las reuniones que celebren los líderes políticos con representación parlamentaria con el jefe de la mayoría, generalmente el Presidente del Gobierno, para concertar determinadas líneas de conducta que, caso de llegar a un acuerdo, van a respaldar ineludiblemente los respectivos diputados al otorgar su voto? ¿Cómo extrapolar del objeto del Derecho parlamentario las reuniones aisladas de diputados, aun de distinto signo político, de una determinada comunidad autónoma o regional en orden a conseguir acuerdos sobre una concreta táctica política a llevar a cabo en el Parlamento en materia autonómica o regionalista? ¿Cómo no se ha de reconocer el impacto que en las funciones parlamentarias ejercen las decisiones adoptadas por los Comités centrales de los partidos políticos y, por tanto, la necesidad de que el Derecho parlamentario estudie las relaciones entre el Parlamento y los partidos, y entre éstos y su representación parlamentaria? ¿Cómo no tener en cuenta las relaciones de los órganos y fuerzas políticas parlamentarias con terceras personas, así como la presión de determinados grupos y el ejercicio del “lobby” con clara influencia en la labor de las Asambleas políticas?

Esta interrelación entre diversos enfoques sobre instituciones políticas resulta evidente habida cuenta de la confluencia sobre las mismas del Derecho constitucional y del Derecho parlamentario. Como muy bien dice TOSI ¿cómo se podría tratar en forma concluyente el estatuto jurídico de los miembros del Parlamento, abstrayéndolo de las relaciones que se dan entre ellos y el cuerpo electoral, y entre ellos y el partido?, ¿cómo afrontar el análisis de las normas constitucionales y reglamentarias sobre la moción de censura y de confianza, sin haber valorado previamente la lógica de las relaciones fiduciarias en el cuadro de las efectivamente existentes entre el Jefe del Estado, el Parlamento y el Gobierno?, ¿cómo describir los métodos de votación en la Asamblea sin dar el adecuado relieve que puede significar, por ejemplo, optar entre el escrutinio secreto y el nominal público en orden al exacto conocimiento del efectivo sistema político constitucional?

En la definición que nos proporciona MICELI no solo se omite el trasfondo sociológico al que nos hemos referido, sino que olvida la vertiente valorativa en que se ha de inspirar todo ordenamiento jurídico. Elementos trascendentes que si bien son esenciales a cualquier rama del Derecho, adquieren especial consideración cuando del Derecho parlamentario se trata. En caso contrario, éste quedaría reducido, según el enfoque con que se le contemple, a “ociosa formalidad” o a mera “sociología relacional”. Norma y relación social tienen que armonizarse con algún elemento valorativo para que la síntesis de estos tres elementos permita edificar una auténtica rama jurídica. Porque, cualquiera que



ésta sea, exige que sus normas se den para una determinada finalidad o que tengan una causa inspirante que trate de proyectarse al mundo de la realidad social. Elemento valorativo de especial resonancia en el Derecho público y, en consecuencia, también en el parlamentario. Porque no debe olvidarse que, desde sus orígenes, la misión fundamental del Parlamento es deliberar y adoptar decisiones —políticas y legislativas— con la clara pretensión de insuflar en la sociedad ciertos ideales de convivencia proclamados en la Constitución o latentes, conforme a un determinado sistema de creencias, en la comunidad humana. Perspectiva valorativa que, a nuestro juicio, no puede ignorarse al intentar delinear el concepto de Derecho parlamentario.

Como se ha examinado, norma, realidad social y valor son, en síntesis, los elementos estructurales del Derecho. De donde se deduce el carácter “tridimensional” del Derecho en general y del parlamentario en concreto.

Las funestas conclusiones que se extraen de la consideración unidimensional de lo político y de lo jurídico hacen preciso que en la delimitación conceptual del Derecho tenga que tenerse en cuenta el correspondiente “armazón sintético” de las tres dimensiones esenciales de la convivencia humana. El hombre se manifiesta a través de una serie de hechos o relaciones necesarias que han de ser normativizados con miras a la consecución de una convivencia justa en una comunidad en que se respete la esfera precisa para su realización personal.

Tridimensionalidad que debe afectar, asimismo, al intento de perfilar el Derecho parlamentario con la misma intensidad, e incluso mayor, que cuando se trata de delinear el contenido del Derecho público, a cuyo ámbito pertenece. No es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto normativo ni a las relaciones interinstitucionales; se precisa, además, resaltar el trasfondo sociológico de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, y el “substratum” valorativo o ideológico que inspira una concreta forma política.

Desde este plano de consideraciones podríamos definir, en una primera aproximación, el Derecho parlamentario como el *“complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos Cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia, conforme a los valores reflejados en la Constitución”*.

### 3. Naturaleza y caracterización del Derecho Parlamentario

En el estudio sobre la naturaleza y caracterización del Derecho parlamentario distinguiremos un aspecto técnico-jurídico y otro político. En su aspecto técnico-jurídico tiene, indudablemente, cierta similitud con el ordenamiento jurídico general, pero con ciertas notas específicas que le diferencian notablemente del mismo, fundamentalmente en lo que se refiere a la flexibilidad de sus normas.

Políticamente no puede el Derecho parlamentario tener la misma naturaleza y caracterización en los sistemas políticos “cerrados” que en los sistemas “abiertos” propios del mundo occidental, diferenciados fundamentalmente en el pluralismo político inexistente en los primeros, así como en el distinto concepto de la libertad con el correspondiente establecimiento de instrumentos de protección de los derechos humanos.

### 3.1. Caracterización política

Los regímenes políticos pueden clasificarse *grosso modo* en dos tipos netamente diferenciados: “las formas políticas parlamentarias” y “las formas políticas monocráticas”. Tipología que nos ha de servir de presupuesto para concretar la que específicamente corresponde al Derecho parlamentario. No puede tener este ordenamiento el mismo carácter, naturaleza y sentido en sistemas tan claramente opuestos.

Los cuadros institucionales formales de ambos tipos políticos se distinguen, más que por los esquemas constitucionales escritos, por el diferente valor que en ellos se da al concepto de libertad, y por la distinta manera de contemplar el proceso de “liberación democrática”. La distinción, en un aspecto más pragmático, viene dada por razón del órgano decisor o, en su caso, de impulsión, que en las formas monocráticas persigue bien el mantenimiento de un *statu quo* resistente a la evolución o bien el traslado de la decisión a un marco extraparlamentario, ya sea el Jefe del Estado o el partido político. En las formas políticas parlamentarias, por el contrario, es el Parlamento, a pesar de los múltiples condicionamientos que pesan sobre él por el pernicioso influjo de los partidos políticos y los poderes fácticos, el centro esencial de decisión.

#### 3.1.1. El Derecho parlamentario en las formas políticas monocráticas. Carácter adjetivo y procesal

El Derecho parlamentario en las “formas políticas monocráticas” no tiene la sustantividad que goza en las “parlamentarias”. Ello es debido a la distinta consideración que se tiene del Parlamento. En las primeras, éste no traspasa su consideración de “órgano constitucional”, en tanto que en las segundas, además, es el “órgano soberano” de representación popular. El Derecho parlamentario en los sistemas monocráticos, por consiguiente, no tiene la carga política que en los parlamentarios. Se debilita en ellos el principio de “autonomía e independencia” de la Cámara, en cuanto que el centro de poder no se encuentra insertado en el Parlamento. Autonomía e independencia que surgen históricamente como condición necesaria para la “defensa de privilegios” de los estamentos sociales frente a la “prerrogativa” del poder monárquico. Expresión utilizada no en sentido peyorativo de excepcionalidad injustificada, sino como reconocimiento de que el Parlamento tenía que estar inmune a posibles interferencias de otros poderes.

De ahí que el Derecho parlamentario sea garante de “privilegios colectivos” y, en último extremo, de una esfera de libertad personal.

Esta finalidad “garantizadora” que cumple el Derecho parlamentario para asegurar la independencia del Parlamento frente a terceros, y de donde precisamente se deriva su “juridicidad”, es la que se encuentra claramente debilitada o ausente en las formas políticas monocráticas.

#### 3.1.2. El Derecho parlamentario en las formas políticas parlamentarias. Carácter sustantivo y político

El Derecho parlamentario en las “formas políticas parlamentarias” trasciende el aspecto simplemente “adjetivo” que tiene en las monocráticas. No puede reducirse a las normas escuetamente “internas” de organización y procedimiento. La dimensión del Derecho parlamentario en estos sistemas políticos no es solo “normativa”, sino también “sociológica”, como corresponde a una sociedad pluralista de la que el Parlamento quiere ser reflejo, y además “valorativa” en cuanto que la institución parlamentaria tiene una fundamental función de garantía, protección y proyección de futuro de cuantos integran la comunidad política.

La defensa de la autonomía e independencia parlamentaria responde a la necesidad de dar satisfacción a esa función garantizadora. Potestad autonormativa que, salvo la excepción del cesarismo plebiscitario y su debilitación en formas “semiparlamentarias”, ha sido una constante histórica en el constitucionalismo europeo occidental.

### 3.2. Caracterización técnico-jurídica

En el análisis sobre la caracterización propia del Derecho parlamentario, lo primero que resalta, en muchos aspectos, es su bifrontalismo. La dicotomía que, con claras finalidades clasificatorias, se utiliza para diferenciar los ordenamientos no es técnicamente aplicable con igual exactitud cuando se trata del ordenamiento parlamentario. En él, aunque no siempre, suelen darse las notas de los dos términos en comparación. Bajo este principio podemos decir que el ordenamiento jurídico parlamentario presenta, fundamentalmente, las siguientes notas:

#### 3.2.1. Ordenamiento originario. Implicación con el ordenamiento constitucional. Recíproca presuposición

El Derecho parlamentario es un “ordenamiento originario” y soberano que no reconoce más limitaciones que las que del mismo se derivan. No procede de otro ordenamiento. Es el mismo Parlamento el que se da sus propias normas, y de las fuerzas políticas representadas en él emanan las fuentes de la juridicidad parlamentaria. Lo cual no es nada más que una consecuencia de la necesidad históricamente impuesta que confiere a las Asambleas políticas poderes de “autogobierno” y no pueden, por consiguiente, admitir que otros poderes tengan facultades para normativizar la composición, organización, vida, relaciones, funciones y privilegios de las Cámaras y de sus miembros. Sin olvidar que el “autogobierno” del que se deriva la “autonormatividad” no es solamente una reminiscencia vigente del origen histórico de los Parlamentos, sino más acusadamente una exigencia política actual: garantizar la libertad. Podríamos, incluso, añadir que la finalidad del autogobierno parlamentario en las democracias pluralistas es la de asegurar el proceso de progresiva liberación del ser humano que permita el goce de sus derechos y la plenitud de su personalidad, sumando a las libertades ya conquistadas históricamente nuevas esferas de libertad.

Frente a los ordenamientos originarios se encuentran los “derivados”, cuya existencia, contenido o efectos dependen de un ordenamiento superior. No podemos decir que el ordenamiento parlamentario sea, respecto del constitucional, un ordenamiento derivado, porque tal consideración atentaría a su propia esencia y finalidad política. Pero tampoco es tan absoluto, exclusivo e independiente como pudiera deducirse de su fundamental primigenidad, matizándose, en consecuencia, con algunas notas que caracterizan a los ordenamientos derivados. El ordenamiento parlamentario se encuentra en una situación de recíproca implicación con el constitucional. Implicación que no supone la degradación de la originariedad del ordenamiento parlamentario, convirtiéndolo en derivado, pero sí que de la Constitución resulten limitaciones que configuran el contorno de actuación del Derecho Parlamentario.

Ambos ordenamientos realmente se “presuponen” recíprocamente. El ordenamiento constitucional da por supuesta la existencia de la “autonormatividad” parlamentaria como conquista histórica que no puede suprimir. El poder constituyente que suprimiese el autogobierno y la autonormatividad del Parlamento habría extendido el acta de defunción de la democracia y, en consecuencia, también de la propia existencia del Derecho parlamentario. Es a la autonormatividad parlamentaria a la que el *pouvoir constituant* encomienda la “vivificación” de los preceptos constitucionales que no sean

directamente aplicables y la vigilancia de la permanente eficacia de los valores superiores que constituyen los cimientos sobre los que se edifica la forma política constituida. Pero, a su vez, el ordenamiento parlamentario presupone la existencia del constitucional en cuanto que de éste resulta el “marco” de facultades, relaciones, poderes, funciones y privilegios parlamentarios, así como sus correspondientes limitaciones.

### 3.2.2. Ordenamiento espontáneo. Matizaciones parciales de los ordenamientos construidos

El Derecho parlamentario es fundamentalmente un “ordenamiento jurídico espontáneo”. Su origen no es el resultado de un “apriorismo” racionalista, sino el precipitado, progresivo y permanente de la evolución histórica. Las instituciones, figuras y procesos parlamentarios han surgido al calor de concretas necesidades histórico-políticas.

Las investigaciones sobre algunas de ellas así lo ponen de manifiesto. *Ad exemplum*, el derecho de petición de los diputados se transformó en “iniciativa legislativa parlamentaria” por el impacto de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento que, dentro de las monarquías limitadas, reclaman mayor parcela de poder frente a la autoridad regia, contribuyendo a la conversión de aquéllas en monarquías parlamentarias. El derecho de interpelación en el parlamentarismo francés —y en los sistemas inspirados en él— abrió el camino, en el caso de insatisfacción sobre la contestación dada por el interpelado, a que se pudiera presentar una moción sobre la que tenía que pronunciarse la Cámara; moción que, si era de censura, obligaba al Gobierno a dimitir una vez aprobada por la Cámara, poniéndose de este modo las bases para instrumentar la exigencia de responsabilidad política de los gobernantes como el más significativo medio de control del Parlamento sobre el Ejecutivo. El posterior proceso de racionalización parlamentaria, imponiendo ciertas limitaciones y condicionamientos a las mociones de censura, respondió a la necesidad de dar estabilidad a los Gabinetes.

Son también concretas circunstancias históricas, derivadas de la crisis del liberalismo económico, las que han determinado la utilización de las técnicas del Decreto-ley y la legislación delegada, atribuyendo de esta forma facultades legislativas al Gobierno. También son conocidas las motivaciones históricas que dieron lugar al establecimiento de medidas de lucha contra el obstruccionismo o dirigidos a normativizar la ordenación de los debates, la limitación en el uso de la palabra —tanto temporal como materialmente—, y la organización grupalizada de la Cámara y de sus órganos de trabajo, etc.

El Derecho parlamentario como ordenamiento espontáneo manifiesta su juridicidad a través de usos, prácticas, acuerdos, convenciones y costumbres que van tejiendo una específica normatividad por la propia voluntad de las representaciones políticas parlamentarias. La posterior recopilación o codificación en textos escritos —y especialmente en los Reglamentos de las Cámaras— no hace más que constatar la previa existencia de aquel espontáneo conjunto normativo.

Normación escrita que no agota la juridicidad parlamentaria que permanece latente en el implícito complejo de relaciones mantenidas entre sí por las fuerzas políticas parlamentarias, quienes, ante las concretas situaciones políticas o socioeconómicas, exteriorizan aquélla en su forma tradicional e incluso, a veces, contra los propios textos escritos. Todo orden espontáneo evoluciona aun después de haber sido fijado normativamente por escrito. El añadido de certeza, seguridad y precisión que la normación escrita significa para el ordenamiento espontáneo no produce en éste ninguna modificación esencial, pues sigue siendo un orden espontáneo que continúa su curso “paralelamente” y no “como” consecuencia del texto legal que lo expresa.

No obstante, a pesar de que la espontaneidad representa el matiz esencial del Derecho parlamentario, se dan también en él características propias de los ordenamientos gubernativos “construidos”. Esto acaece, especialmente, cuando se trata de la normación de los aspectos técnicos, funcionariales, administrativos y más estrictamente organizativos de la gestión interna de las Cámaras. En realidad, la regulación sobre lo que se ha calificado de “Administración pública parlamentaria” presenta las connotaciones de los ordenamientos construidos. Buena prueba de ello es que en estas materias la normación parlamentaria es muy parca y provisoria, por lo que ha sido frecuente intentar, por acuerdos de los órganos rectores del Parlamento, la integración de esta *cuasi* absoluta laguna normativa, remitiéndose al ordenamiento general del Estado, normalmente supletorio de estas esferas de la minúscula ordenación parlamentaria.

### 3.2.3. Ordenamiento instrumental. La sustancialidad del ordenamiento parlamentario

Tradicionalmente se ha destacado el carácter “instrumental” del Derecho parlamentario, al no contemplar en él más misión que la de normativizar los procedimientos por medio de los cuales se elaboran y, en su caso, se aprueban las leyes del ordenamiento general o se ejercita el control del Gobierno. Según estas consideraciones, el ordenamiento parlamentario solo se integraría de normas adjetivas o procedimentales y relativas a la organización interna de las Cámaras. En estas consideraciones se olvidan los elementos políticos, que también forman parte del Derecho parlamentario.

El ordenamiento parlamentario no puede quedar circunscrito a simple oficiosidad instrumental, porque adquiere, al integrarse en su contenido elementos políticos imprescindibles, una “sustancialidad” que trasciende tan estricta consideración. En estas formas políticas, por larga tradición histórica, el Derecho parlamentario, además de su función instrumental, cumple una misión fundamentalmente política: es garante de la libertad, instrumento de progresiva humanización y valedor de la permanencia del régimen político, asegurando la eficacia de los valores superiores, protectores de los derechos humanos, por los que se justifica.

### 3.2.4. Ordenamiento dinámico. La modificación tácita de la Constitución por vía parlamentaria. Límites

Nota característica derivada de la espontaneidad del Derecho parlamentario en su “dinamicidad”. El ordenamiento parlamentario no es algo rígido o estático, tan estrictamente formalizado que tenga que quedar sometido a los rigurosos criterios de modificación y derogación normativa que caracterizan el ordenamiento general.

Como orden espontáneo, no obstante la rigidez que en su estructura puedan introducir los textos normativos escritos, sigue evolucionando con un fluir constante, casi diario, a través de usos, prácticas y acuerdos generados por la permanente dialéctica existente entre las fuerzas políticas parlamentarias, acomodando los preceptos parlamentarios, aunque se encuentren constitucionalizados, a las exigencias impuestas por la realidad.

Este dinamismo es el que permite contemplar al ordenamiento parlamentario como algo vivo y celularmente palpitante, imposibilitando que pueda quedar aherrojado en las frías construcciones lógicas del más elemental normativismo. Puede tolerar tales construcciones lógicas en cuanto muletas instrumentales de su ínsita juridicidad, pero no puede quedar angostado entre sus redes.

La dinamicidad del Derecho parlamentario, en consecuencia, desarrolla, respecto a la regulación escrita, multiplicidad de funciones. Unas veces meramente interpretativas, según el sentido que en

cada momento den las fuerzas políticas al lenguaje normativo, sobre todo cuando pretende concretar la significación de los conceptos indeterminados. Y en ocasiones puede cumplir asimismo una función integrativa, cubriendo lagunas en los textos escritos.

Pero lo más importante de la dinamicidad del Derecho parlamentario es que tiene fuerza suficiente para modificar e incluso derogar normas escritas sin necesidad de tener que ajustarse para ello a los requisitos de exteriorización generalmente exigidos para que una norma sea derogada por otra del mismo rango. En primer lugar, porque la idea de rango, fuerza de ley y jerarquía no tiene en el ordenamiento parlamentario la impronta de que goza normalmente en el ordenamiento general. En segundo lugar, basta que las fuerzas parlamentarias den carácter obligatorio, unánimemente, a un uso o práctica surgida ante cualquier necesidad política, aun en contradicción con el texto escrito, para que prevalezca aquél, quedando el último degradado en su eficacia.

Además el ordenamiento parlamentario —como ha puesto de manifiesto TOSI—puede producir la modificación tácita de la Constitución, con independencia de su elasticidad o rigidez.

Esta vía de penetración del ordenamiento parlamentario en el marco constitucional tiene, necesariamente, infranqueables límites derivados de los valores esenciales y superiores que sustentan la forma política instituida por el poder constituyente. Si las fuerzas políticas parlamentarias pretendieran la modificación del “techo ideológico” que informa el régimen político, en realidad lo que estaría en marcha es un proceso revolucionario en virtud del cual aquéllas, con una nueva “idea del Derecho”, actuarían, más que como poder constituido, como *pouvoir constituant* que reclama la reforma total de la Constitución.

### 3.2.5. Ordenamiento autónomo e independiente. Relaciones con el ordenamiento general

El Derecho Parlamentario, finalmente, es “autónomo e independiente” del ordenamiento general. Del mismo modo que en el proceso de formación de los Estados nacionales se reclamó la autonomía por los reyes frente al poder imperial, el Parlamento, desde sus orígenes en la lucha contra el poder monárquico, conquistó la facultad de autonormativizarse.

Poder normativo que quedó un tanto oscurecido y relegado a los aspectos adjetivos e internos como consecuencia de la estatalidad del Derecho y la unicidad del ordenamiento jurídico. El actual reconocimiento de una pluralidad de vías productoras de normas y de su independencia frente al ordenamiento estatal permite contemplar con mayor profundidad la autonomía e independencia del ordenamiento parlamentario.

La autonomía e independencia del ordenamiento parlamentario no quiere decir que no tenga concretas y específicas conexiones con el ordenamiento general. Además de las derivadas del carácter instrumental que en la gestación de leyes generales tiene el Derecho Parlamentario, pueden darse entre ambos ordenamientos las diversas técnicas de remisión o reenvío y de incorporación o asunción de normas recíprocas. Como anteriormente se ha expuesto, el ordenamiento parlamentario reenvía o asume normas del ordenamiento general con relación a los temas organizativos internos de la “Administración pública parlamentaria”. Pero es que incluso las normas parlamentarias en algunos aspectos tienen una auténtica incidencia en el ordenamiento general del Estado.

La regulación, por ejemplo, de los privilegios parlamentarios de inviolabilidad e inmunidad, de los requisitos impuestos para la adquisición definitiva de la condición de parlamentario, de los derechos

de los miembros de las Cámaras a determinadas franquicias, exenciones fiscales, seguridad social, etc., implican normalmente regímenes desorbitantes de los establecidos en el ordenamiento general para los ciudadanos. Representan una excepción a la generalidad impuesta por la propia fuerza legal de las disposiciones parlamentarias. Disposiciones a las que en estos supuestos —si no existe inconstitucionalidad— se ha de reconocer una eficacia abrogatoria de la normativa general del Estado, aunque limitada a determinados colectivos personales.

No obstante, la autonomía del Derecho parlamentario, como rama jurídica independiente, debe ponerse en cuestión. Científicamente, al parecer, no existen razones de peso para hacer al Derecho Parlamentario autónomo del Derecho constitucional. Julius HATSCHEK, a quien se deben los primeros estudios sistemáticos del Derecho parlamentario, no se atrevió a independizarlo en forma absoluta del Derecho constitucional, y RUINI se manifiesta con cierto escepticismo al respecto al decir que “cuando se quiere crear así una rama autónoma dentro del Derecho público, es mejor marchar con cautela”.

La autonomía del Derecho parlamentario se ha tratado de defender en base a la que tiene la propia Cámara para autonormativizarse, según el axioma de que la “Asamblea es siempre dueña de su propio Reglamento”. Pero aparte de que el reglamento no es la única fuente del Derecho parlamentario y es cada vez más frecuente en el constitucionalismo moderno que las propias Constituciones recojan principios específicos sobre la materia, se tiene que añadir que en los supuestos de control de constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias, se debilita un tanto la disponibilidad del Parlamento sobre sus normas. Además, la posibilidad expuesta por CIOLO de que pueden existir violaciones de las disposiciones reglamentarias por parte de todos los sujetos interesados sin que exista una automática reacción por parte del ordenamiento jurídico, es un fenómeno que sucede también en otras ramas del Derecho; baste recordar las normas permisivas del Derecho privado. La propia politicidad que caracteriza al Derecho parlamentario y que, a veces, se ha invocado para defender su autonomía, por el contrario, impone, en realidad, ciertos obstáculos a su consideración autónoma; porque esa politicidad es, precisamente, la que inspira todo el Derecho constitucional. Derecho parlamentario y Derecho constitucional se encuentran estrechamente enlazados y es difícil construir un sistema autosuficiente del primero con olvido de las conexiones, no solo políticas sino también jurídicas, que tiene con el segundo.

Puede, no obstante, hablarse de cierta autonomía didáctica del Derecho parlamentario en cuanto es susceptible de una enseñanza universitaria diferenciada. Desde el momento en que sus diversas instituciones son aptas para una sistematización que tolera darles un tratamiento docente independiente, hay razones para defender dicha autonomía. En este sentido puede citarse la defensa que de su enseñanza autónoma realizó MICELI, quien en 1898 pidió la creación de una cátedra para explicar esta asignatura. Alegando a tal fin que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las Cámaras se debía a la ignorancia que existe acerca de los principios fundamentales del Derecho parlamentario, a pesar de haber ya gran cantidad de materiales acopiados para elaborarlo sistemáticamente.

En definitiva, la consideración que se hace del carácter tridimensional del Derecho parlamentario le convierte en un sistema jurídico vivo, palpitante de la realidad social y, en consecuencia, puede convertirse en un instrumento no solamente protector de la libertad, sino también, superando el positivismo jurídico, en un medio para incorporar a los sistemas democráticos, las poblaciones marginadas.

Muchas gracias por la atención prestada a esta conferencia, un tanto larga.

V  
RESPUESTA A LA CONFERENCIA DEL DOCTOR LEÓN MARTÍNEZ ELIPE  
POR EL DOCTOR  
FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y LETRADO DE LAS CORTES GENERALES

Autoridades académicas, señor Oficial Mayor, señor César Delgado-Guembes. Señoras y señores, amigos todos.

Primero quería expresar mi satisfacción por encontrarme esta noche con ustedes en un acto tan importante, porque es de esos actos de comunicación de ideas en las que todos podemos aprender, todos podemos y debemos aprender.

Y también mi satisfacción por haber sido recibido y tratado en esta forma, que no sé cómo calificar. Más bien tendría que decir que me siento abrumado por algunos calificativos, por algunas expresiones que se me han dedicado y que estimo, a todas luces, inmerecidas.

Se me ha pedido que haga la réplica de esta interesante conferencia, que ha sido leída y de la que es autor mi querido compañero madrileño León Martínez Elipe, con el que he tenido y sigo manteniendo una buena amistad y al que desde aquí deseo su más pronta recuperación. Y también en este punto quiero señalar que me siento abrumado. Abrumado porque creo que eso sí que ha sido un error del Oficial Mayor y del señor Delgado-Guembes, de escogerme a mí para esta contestación para la cual soy, creo, inapropiado. Porque acabamos de asistir a una manifestación de un dominio absoluto de la filosofía jurídica. Hemos escuchado el texto donde el autor se ha remontado a altos niveles de la ciencia jurídica y del pensamiento jurídico.

Yo, lamentablemente, voy a tener que volar mucho más bajo, o sea que, se los anticipo, van a sufrir una desilusión cuando vean que el tenor de mis palabras es más pobre y mi discurso más pedestre que el que me acaba de preceder.

He leído con atención y ya conocía la obra de León Martínez Elipe sobre la tridimensionalidad del derecho. Creo que el punto básico de su posición consiste en rechazar que el fenómeno jurídico pueda calificarse como exclusivamente normativo, como exclusivamente valorativo o como exclusivamente social. Y nos dice que, por el contrario, lo que hay que hacer es combinar esas tres perspectivas, esos tres métodos: el método normativo o positivista; el método sociológico que atiende al hecho social; y el método que podríamos llamar ideológico o de los valores, que trata también de recoger y absorber esos hechos no escritos, metafísicos, como son los principios y los valores.

¿Qué opino yo sobre esto, cómo dar contestación a esto? Bueno, coincido en muy buena parte, pero no en toda con esta tesis que he resumido un tanto esquemáticamente.

Creo que esa tridimensionalidad del derecho, ese enfoque tripartito no solamente es posible, sino que es necesario en varios estadios concernientes al derecho, pero tampoco en todos. Creo que debemos diferenciar entre lo que es la comprensión o enseñanza del derecho, lo que es la creación del derecho y lo que es la fase última, la aplicación o cumplimiento del derecho.



Tiene toda la razón Martínez Elipe en recusar el método positivista, y esto lo digo yo, que me alarmo algunas veces cuando veo que en la asignatura que practico —de la que soy modesto practicante, me refiero al Derecho Constitucional— se ha implantado en mi país un crudo positivismo que lleva a enseñar y a divulgar solamente lo que es el dato positivo.

Hay algunos programas, algunos manuales de Derecho Constitucional que si uno los ojea y se va a la lección primera, comienzan por artículo 1 de la Constitución Española de 1978; y yo creo que este enfoque es insuficiente, que es pobre, y ahí tiene toda la razón el autor de la disertación que me ha precedido. ¿Cómo, por ejemplo, podemos comprender y explicar lo que es el Estado democrático, sin referirnos a Rousseau? ¿Cómo podemos explicar a los que hoy se forman lo que es el Estado de Derecho, sin hablarles de Montesquieu y su teoría de la división de poderes? ¿Cómo hacerles llegar la importancia del Estado autonómico sin referirles lo que es el precedente del federalismo americano o de los grandes teóricos del federalismo americano, como Hamilton, Madison y Jay? ¿Cómo llegar a la comprensión y aceptación del llamado “Estado de las autonomías”, el Estado ampliamente descentralizado que se ha establecido desde la Constitución Española de 1978, sin conocer nuestro pasado histórico y concretamente el pasado medieval español, donde convivían una pluralidad de reinos? Todo esto es imprescindible para la formación del jurista.

Por tanto, estoy enteramente de acuerdo en que se tiene que combinar en esta fase esa tridimensionalidad, esos tres métodos. Hay que explicar la norma, lo que dice el texto frío y escrito de la norma que se publica en el boletín oficial del Estado. Pero también hay que conocer y enseñar lo que es el dato social, lo que es el dato histórico y lo que es el dato filosófico. Sin eso, nuestro conocimiento, nuestra formación, quedaría pobre y cojearíamos continuamente en la práctica y aplicación de nuestros derechos.

Un segundo momento del Derecho es, como dije antes, el de la creación, el de la formación del Derecho. Y aquí creo que también vuelve a tener razón nuestro autor cuando nos recomienda tener en cuenta ese enfoque triple: valorativo, normativo y social.

Recuerdo el caso de algunas constituciones que, en la década de los años 60, fueron realizadas por eminentes especialistas europeos para países africanos que accedían entonces a su independencia, que salían de su descolonización. Y eran seguramente textos, desde el punto de vista teórico y técnico, magníficos e irreprochables. ¿Pero qué ocurría? Que estos textos fracasaban. ¿Y por qué fracasaban? Porque habían sido escritos con la mentalidad de un europeo para solucionar problemas de un europeo, de un país europeo; pero que, claro, no servían para unas circunstancias tan distintas como la que pueden ser las de un país africano del Tercer Mundo, que acababa de acceder a la independencia. Esto nos demuestra la irrenunciable exigencia de conocer también, para la correcta formación o creación del Derecho, el dato sociológico e histórico.

Otra manifestación que nos lo demuestra, y que me imagino que también estará implantada en su Derecho, igual que en el Derecho de algunos de los colegas europeos que hoy asisten a este acto, es la audiencia de los sectores interesados, la participación de la sociedad en la formación de las normas. Puesto que cómo crear normas adecuadas que sirvan realmente para resolver los problemas que tenemos planteados, sino conociendo cuáles son esos problemas. Y para conocer esos problemas, lógicamente, lo primero que tenemos que hacer es dirigirnos a y escuchar la opinión de los sectores, de los grupos de las personas que están afectados por esa temática que se pretende regular.

Esto no asegura el éxito de la futura norma, no asegura el éxito de la futura ley, pero contribuye en buena medida a ese resultado. Por eso, por ejemplo, en nuestro Derecho positivo tenemos algunas leyes que

disciplinan este proceso. En consecuencia, tanto para las leyes como para los reglamentos administrativos se exige que su elaboración siga una serie de fases en las cuales tienen que tener participación los sectores sociales, económicos, etcétera, que serían afectados por la futura norma. Hay una especie de derecho de audiencia de participación en la elaboración de estas normas. Por tanto, nada que objetar; sino todo lo contrario, que suscribir respecto a la tesis de León Martínez Elipe.

Y ahora llego ya al tercer momento en el que modestamente, y casi como sintiendo que voy a cometer una irreverencia, tengo que discrepar de esa tesis central, que es la fase aplicativa del Derecho, cuando ya la norma, la ley, está creada y nos llega el momento como juristas de tenerla que aplicar. Y aquí tengo una concepción que se ha visto muy condicionada por mi experiencia profesional, porque esta pregunta que se hacía León Martínez Elipe yo también me la hice cuando comencé a trabajar como Letrado de las Cortes, y llegué a unas conclusiones que, como digo, no coinciden enteramente o, mejor dicho, discrepan de alguna manera con el criterio de León Martínez Elipe.

En el Parlamento español, por ejemplo, todas las iniciativas parlamentarias (proyectos, proposiciones de ley, preguntas, interpelaciones, mociones, demandas, solicitudes de comparecencia, etcétera) se presentan por escrito y ese escrito va a la Mesa del Congreso de Los Diputados o a la Mesa del Senado, que son los órganos de gobierno de las Cámaras. Y estas mesas, estos órganos de gobierno los califican para ver si las iniciativas cumplen los requisitos formales (número de firmas que se necesita para cada iniciativa, etc.), y también para decidir el trámite o procedimiento que tiene que seguir cada una de ellas —el procedimiento legislativo, el procedimiento de control, el procedimiento de dirección política, etc. A mí, como letrado de las Cortes, me correspondía asesorar, ayudar en esta materia; y entonces pensé que había que llegar a un método que fuese lo suficientemente objetivo como para garantizar una aplicación rigurosa de las normas, iguales para todos, sin subjetivismos ni arbitrariedades. Por eso, creo que aquí la aplicación de las normas requiere un enfoque distinto.

Tampoco voy a decir que ese enfoque suponga un positivismo o normativismo puro y duro, sin atender a más factores; esto es imposible, porque incluso el mundo de los valores, el mundo de los principios, forma parte en nuestro Derecho —y me imagino que también en el de ustedes—, de la propia norma jurídica. Así, la norma primera del ordenamiento español, que es la Constitución Española, ya en su artículo 1, apartado primero, nos habla precisamente de ciertos valores como son la libertad, la igualdad, el pluralismo y la equidad. Por tanto, si queremos ser respetuosos y aplicar esa norma tenemos que, simultáneamente, ser respetuosos con esos valores y principios a los que se remite la norma. ¿Cómo podríamos entonces negar la importancia, la necesidad del mundo de los valores en la aplicación del derecho?

Y también tenemos un artículo en el Código Civil que recoge los métodos de interpretación que ya defendía el famoso jurista alemán Savigny, en el siglo XIX. Este nos hablaba del elemento gramatical, el elemento sistemático, el elemento histórico y sobre todo el elemento teleológico. Cuando se han de aplicar e interpretar las normas, se ha de entender ante todo al espíritu y la finalidad de ellas, como reza el Código Civil. Y ese espíritu de la norma nos remonta, nos remite a algo que está más allá de la norma, a ese valor en que se inspira la norma, a ese principio en que se inspira la norma; por tanto, eso es fundamental.

Lo que yo no creo es que el valor o el principio o el hecho social puedan servir como elementos alternativos a la norma, porque eso es lo que nos lleva a algo que se llamó, durante algunos años, el uso alternativo del Derecho, que me parece peligroso. Ese uso alternativo del Derecho, que consiste en que cuando hay una norma jurídica que aparentemente choca con unos principios, con unos valores o se

contrasta con una realidad social se pueda marginar a esa norma jurídica. A mí, eso, como jurista, no me convence, no lo puedo asumir, porque creo que es la antesala de la subjetividad; y la subjetividad lleva consigo la arbitrariedad y la injusticia. Se debe de procurar, por el contrario, buscar un método que nos permita que la aplicación de las normas sea igual, imparcial y objetiva. Por eso, creo que en lo posible la interpretación y aplicación del Derecho tienen que basarse en la norma con esas salvedades que he manifestado anteriormente.

Ustedes argüirán que la norma no siempre es completa; que la norma, muchas veces, es insuficiente o es oscura y que ofrece distintas alternativas, todas igualmente válidas, como, por ejemplo, ha estatuido el Tribunal Constitucional al expresar que “la norma es suficientemente inconcreta como para admitir la explicación A, la explicación B y la explicación C”. Entonces, en ese caso, cualquiera de esas interpretaciones o explicaciones sería válida y no la podríamos recusar. Sin embargo, estimo que eso no es lo ideal; eso es un resultado a veces irremediable, pero es una situación que debemos evitar.

Quiero decir que la construcción de las normas debe de ser lo suficientemente plena y clara. Las normas deben de ser lo suficientemente precisas y completas como para poder interpretarlas y aplicarlas en sí mismas, para evitar esas interpretaciones o aplicaciones discrepantes que pueden dar lugar a la inseguridad jurídica. Por eso, en definitiva, creo que la creación del Derecho debe pretender —aunque ya sabemos que nunca se pueda concebir— buscar soluciones: soluciones arquetípicas, soluciones modelo para situaciones también arquetípicas. Cuanto más nos acerquemos a esa situación, tanto más tendremos oportunidades de acertar.

Vuelvo a mi experiencia profesional: ¿Qué significaría admitir la valoración del hecho social o del mundo de los valores como algo alternativo a las normas? Tendríamos que admitir unas iniciativas y no otras en función del grupo autor de las mismas. Incluso la mejor regulación puede convertirse con el tiempo en una norma injusta, desfasada, extemporánea. No obstante, eso no nos autoriza a prescindir más de la norma invocando los valores o invocando la realidad social. Yo creo que eso lo que nos exige es reformar las normas. Y por eso creo que la comunidad jurídica está obligada a estar en un permanente estado de revisión de sus normas jurídicas. No podemos caer en el conformismo una vez aprobada una ley o una norma, por considerar que en ese momento era muy buena, desentendernos de ella y considerar que todo está solucionado. No, porque la realidad cambia y la realidad aporta nuevos problemas o bien hace que lo que antes era justo pueda convertirse en injusto o viceversa.

Por eso, creo que los juristas, abogados, profesores, etcétera, están llamados a estar permanentemente revisando, criticando y debatiendo las normas e impulsando con su voz y con denuncias aquellas que merecen ser revisadas y reformadas por el órgano competente: el gobierno, si se trata de reglamentos administrativos, o el poder legislativo, si se trata de leyes.

Por eso creo que un acto como el presente es plenamente oportuno, porque nos permite conocernos entre juristas, entre especialistas, contrastar opiniones, conocer soluciones establecidas en otros países, conocer problemas también que pueden tener otros países, y es la forma para que luego nosotros en nuestras conversaciones, en nuestras publicaciones, en nuestros contactos con los representantes políticos, podamos impulsar ese cambio que puede ser deseable.

Muchas gracias.



**Segunda parte**

**Conferencia magistral**

**26 de noviembre de 2005**



LA DESCENTRALIZACIÓN PARLAMENTARIA  
RETOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO Y LA REFORMA DEL ESTADO

CONFERENCIA MAGISTRAL DEL DOCTOR LLUIS AGUILÓ I LÚCIA  
EX OFICIAL MAYOR DE LAS CORTES VALENCIANAS, LETRADO DEL PARLAMENTO VALENCIANO  
Y PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

Quiero, en primer lugar, dar las gracias al Congreso de la República de Perú por la invitación que me cursó en su momento para poder intervenir esta mañana y estar con ustedes. Quiero decir que es la primera vez que vengo a este país y, realmente, estoy encantando de venir aquí, de estar con ustedes, de conocer su maravilloso país. Y de manera específica quiero dar las gracias al doctor César Delgado-Guembes, director de comisiones y documentación del Congreso de la República, con quien amablemente hemos estado en contacto estos últimos días para concretar mi intervención aquí; y, sobre todo, porque hayan pensado en mi persona, en mi experiencia, para poder comentar con ustedes luego más tranquilamente sobre todo lo que pueda suscitar mi intervención. Y también quiero agradecer al doctor José Elice Navarro, Oficial Mayor del Congreso de la República, por la invitación formal que hizo cursar a España para poder estar con ustedes esta mañana.

Dicho esto, y sin más preámbulos, voy a pasar a mi intervención, que no va a ser muy larga porque creo lo que puede ser más interesante, mucho más de lo que yo pueda decirles ahora en mi primera intervención, es lo que ustedes puedan plantear o preguntar posteriormente. El tema que se me ha encargado, como ha dicho el doctor Delgado-Guembes, es la *Descentralización parlamentaria. Retos del derecho parlamentario y reforma del Estado*, evidentemente desde la perspectiva de lo que ha sido la experiencia española.

El Estado sigue siendo al inicio del Siglo XXI la forma de convivencia en que está organizado hoy el mundo en que vivimos. Sin embargo, estaremos todos de acuerdo en que el Estado se encuentra hoy en transformación y caminamos hacia nuevas formas de convivencia política que no conocemos todavía. Con todo y de momento, hemos de partir de ese Estado en transformación para poder abordar aquí y hoy la materia que nos ocupa.

Efectivamente, desde la óptica del Derecho parlamentario, uno de los retos más importantes que nos ofrece este Estado en transformación es la posibilidad de plantear una descentralización parlamentaria. Es decir, que se acabe el monopolio de un único parlamento estatal y que se produzca una descentralización parlamentaria en aquellos Estados en que, por su territorio, por su población o por sus peculiaridades internas, así lo precise.

Si observamos hoy el mundo, este es un proceso que se ha ido produciendo en muchos países, incluso en aquellos con una larga tradición centralista del Estado, como, por ejemplo, ha sido el caso español.

Si nos remontamos al origen del constitucionalismo, podemos recordar que, de acuerdo con el clásico principio de división de poderes, el Parlamento era a quien correspondía hacer las leyes. Sin embargo, desde la perspectiva actual, hoy el Parlamento no tiene el monopolio de hacer las leyes, puesto que en muchos países —como es el caso de España— el Gobierno también puede aprobar leyes a través bien

de la legislación delegada, que en mi país se llaman decretos legislativos, o bien a través de la legislación de urgencia, que en nuestro caso se llaman decretos leyes. Pero esta pérdida del monopolio a nivel de división horizontal de poderes, se complementa con una descentralización parlamentaria que en muchos países se ha establecido a través de la creación de parlamentos descentralizados que tienen la competencia legislativa de elaborar leyes sobre aquellas materias que tienen asignadas constitucionalmente y, además, leyes que tienen el mismo valor, exactamente el mismo valor que las leyes que aprueba el Parlamento nacional. No hay una jerarquía entre leyes que aprueba el Parlamento del Estado y leyes que aprueban los parlamentos regionales, todas tienen el mismo valor de ley. Lo único es que el Parlamento del Estado legisla sobre aquellas materias en las que tiene competencia y cada parlamento regional sobre aquellas materias que tiene atribuidas en función de la descentralización política que se haya producido.

De esta manera, la descentralización parlamentaria es concebida como un modo más de profundizar en la democracia y, al mismo tiempo, de acercar a los ciudadanos el poder legislativo y, en última instancia, el poder político. Esta ha sido la situación que se ha producido en España y por la que se me ha invitado esta mañana a que esta experiencia que hemos tenido desde hace casi 27 años en España se las pueda explicar hoy a ustedes desde una doble perspectiva; es decir, desde la óptica de lo que decía la Constitución de 1978, de las previsiones que en ella se hacían, pero también desde la óptica de la realidad de cuál ha sido hoy, en estos momentos, el resultado final de esa descentralización política, de esa descentralización parlamentaria que preveía y hacía posible la Constitución española vigente.

Esa Constitución mantiene, en teoría, la concepción de España como un Estado unitario que, sin embargo, dejaba la puerta abierta a una descentralización no solo puramente administrativa, sino también, al menos con el texto de la Constitución en la mano, a una descentralización también política. Para ello, fijaba unos canjes que iban a depender de la voluntad política de los ciudadanos españoles y de sus representantes políticos establecer hasta qué punto, dentro del marco constitucional, se quería llegar en cada caso.

Así pues, si formalmente la Constitución española era todavía una Constitución que configuraba un Estado unitario, sin embargo permitía una descentralización, y la realidad hoy día, en estos momentos, es que España se ha transformado, sin variar el espíritu ni el texto constitucional, en un Estado ampliamente descentralizado políticamente desde el momento en que este desarrollo constitucional que hemos tenido a lo largo de casi tres décadas, como vamos a ver, nos ha llevado a la constitución de 17 parlamentos autonómicos que complementan al Parlamento del Estado, que recibe, como ustedes saben, la denominación de Cortes Generales.

El punto de partida de todo ello lo encontramos en el artículo 2 de la Constitución española que, entre otras cosas, *reconoce* —leo literalmente— *y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España*; y ello mediante un procedimiento que aparece regulado en el Título VIII de la Constitución, que es la posibilidad de constituirse en comunidades autónomas —que es la denominación técnica que recoge la Constitución— dotadas de un marco jurídico que tiene a su vez la denominación de Estatuto de Autonomía. Es decir, la Constitución partía de este reconocimiento, con una realidad anterior a la propia Constitución, eso es, a la existencia de los pueblos política y culturalmente diferenciados.

España es un Estado plural. Hay quienes consideran también que es un Estado plurinacional —pero ese es otro debate—, pero desde luego hay una pluralidad dentro de España históricamente, y ello, ese reconocimiento, lo que ofrecía era un cauce jurídico, un instrumento jurídico como la constitución de una comunidad autónoma dotada de una Constitución, pero que no se llama Constitución, se denomina

*Estatuto de Autonomía.* Ese es el esquema que planteaba, como hipótesis, de principio —como oferta diríamos— para esta situación, la Constitución española.

Ahora bien, la Constitución no establecía —esto es importante tenerlo en cuenta— criterios de uniformidad ni imponía exclusivamente un solo procedimiento para llevar a cabo esta importante transformación del Estado que se ha producido en mi país en los últimos 27 años. Por el contrario, la Constitución, a partir de este reconocimiento y de esta garantía del derecho a la autonomía, fijaba unos procedimientos de acceso a la misma y unos tipos de autonomía diferenciados, al menos en un primer momento.

Efectivamente, la Constitución española estableció básicamente tres vías de acceso a la autonomía para aquellas nacionalidades o regiones que quisieran acogerse a esta posibilidad que les ofrecía la propia Constitución.

En primer lugar, nos encontramos con la vía establecida en la Disposición Transitoria Segunda, que era una vía de carácter privilegiado puesto que con ella se obtenía la máxima autonomía, como vamos a ver, de una manera muy rápida. A ella solo pudieron acogerse, como dice en la propia Disposición, aquellos territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado algún tipo de estatuto de autonomía. Ya digo que el procedimiento era muy sencillo. Esa referencia de la Disposición Transitoria Segunda suponía que se circunscribía, exclusivamente, a aquellas nacionalidades o regiones que durante la II República, y al amparo de la Constitución de 1931, pudieron plebiscitar en ese momento histórico un estatuto de autonomía dentro del marco jurídico que en dicha Constitución republicana se preveía. Este fue el caso histórico de Cataluña, del País Vasco y de Galicia que, por tanto, han sido los únicos territorios que han podido acogerse a esa vía de acceso a la autonomía que hemos calificado, no es que se diga así, pero para entendernos, como *vía privilegiada*.

El inicio de la Guerra Civil Española, el 18 de julio de 1936, como ustedes saben paralizó el funcionamiento democrático de España, y ello hizo, desde el punto de vista del desarrollo constitucional, que otros territorios, que otras nacionalidades que estaban en fase de elaboración de su Estatuto de Autonomía, vieses truncada esta posibilidad. Ese fue el caso de mi comunidad, la Comunidad Valenciana, fue el caso de Andalucía, fue el caso de Aragón, que eran algunas de las regiones o nacionalidades que en ese momento tenían previsto dar los pasos para llevar a cabo precisamente el plebiscito. Plebiscito que si en ese caso que acabo de citar, se hubiese realizado, hubiesen podido acogerse a esta vía, pero la historia es la que manda y la historia nos dice, de acuerdo con esta Disposición Transitoria Segunda, que solo Cataluña, el País Vasco y Galicia, efectivamente, plebiscitaron y, por tanto, pudieron acogerse a esta vía de acceso a la autonomía que, repito, hemos calificado, para entendernos, como *privilegiada*.

En segundo lugar, el resto de los territorios, nacionalidades o regiones pudieron acogerse a las dos vías ordinarias, ya no *privilegiadas*, que preveía la propia Constitución. Una vía establecida en el artículo 151 y que suponía un procedimiento complejo, largo, complicado, pero que garantizaba una autonomía plena desde el primer momento, autonomía del mismo tipo de aquellos territorios que pudieran acogerse a la vía de la Disposición Transitoria Segunda.

O bien, segunda posibilidad, podían acogerse a una vía mucho más sencilla, mucho más rápida, la prevista en el artículo 143 de la Constitución española, pero que solo garantizaba, al menos en un primer momento, una autonomía distinta y más recortada, que podemos denominar como *autonomía menos plena*.



Así pues, nos encontramos que con la Constitución española teníamos tres vías de acceso: la privilegiada, la Disposición Transitoria Segunda; la vía más compleja, del 151; y la más sencilla, del 143. Pero tenía solo dos puntos de llegada; por un lado, una autonomía plena, que es la que garantizaba las dos primeras vías; y una autonomía que hemos llamado *menos plena*, que era para cuando se utilizara la vía del artículo 143. Por ello, quizá es el momento de explicar ahora qué diferencia había en la Constitución entre alcanzar un tipo de autonomía u otro en función de las vías utilizadas.

Hemos hablado, como digo, de dos tipos de autonomía que, para entendernos, no es que la Constitución lo diga así, hemos calificado como *autonomía plena* y *autonomía menos plena*. Las diferencias entre ambos tipos de autonomía consistían básicamente en dos ópticas: desde el punto de vista competencial y desde el punto de vista institucional.

Desde el punto de vista competencial aquellos territorios que utilizaron la vía de la Disposición Transitoria Segunda o del artículo 151 obtuvieron unas competencias muy amplias, solo limitadas por el artículo 149 de la Constitución. Este artículo es el que establece qué competencias se reservan al Estado, de tal manera que aquellos estatutos de autonomía que se aprobaron a través de estos dos procedimientos pudieron asumir como competencias todas aquellas materias que no se reservaba al Estado como competencias. Al interpretar por tanto en un sentido negativo el artículo 149, todo lo que no se reservaba al Estado, en teoría, podía ser asumido por esas comunidades autónomas.

Desde el punto de vista institucional, el obtener la autonomía plena significaba algo muy importante —que es el objeto de mi intervención esta mañana aquí—: tener un Parlamento. Es decir, había con estas dos vías, con estas dos vías con autonomía plena, la garantía de tener un Parlamento. Esto no estaba garantizado, aunque tampoco prohibido, para aquellas comunidades autónomas que utilizaran la segunda vía del artículo 143. Efectivamente, si pasamos a este segundo tipo de autonomía, el de aquellas que alcanzaron u obtuvieron su Estatuto de Autonomía por la vía del artículo 143, aquí también nos encontramos esta distinción desde el punto de vista competencial y desde el punto de vista institucional.

Desde el punto de vista competencial, las competencias de las comunidades autónomas que accedieron por esta vía quedaban limitadas a aquellas materias que como máximo fijaba el artículo 148 y que objetivamente eran sensiblemente inferiores en cuanto a capacidad de decisión política de las que posibilitaban *sensu contrario* el artículo 149 de la Constitución. Por tanto, había dos claros niveles muy diferenciados de las competencias que una comunidad autónoma podía obtener en un caso o en otro. Repito, en el primer caso eran limitadas como máximo por lo que se reservaba al Estado el artículo 149; y en el segundo caso una lista cerrada, exhaustiva, concreta era la que estaba fijada en el artículo 148 de la Constitución.

Y desde el punto de vista institucional la Constitución, como hemos dicho anteriormente, a estas comunidades autónomas que accedieron por la vía del artículo 143, no se les garantizaba el tener un Parlamento. Es decir, en estos casos pudiera producirse, cosa que como veremos luego no fue así, que se quedaran simplemente en una pura descentralización administrativa, sin una descentralización política en la medida en que a estas comunidades les fuera posible —luego no lo fue— tener un Parlamento.

Evidentemente la Constitución lo que establecía era que este marco iba a depender en su desarrollo de la voluntad política de los ciudadanos españoles, de la voluntad política de sus representantes, el que se avanzara más o menos y el que se utilizara una u otra vía.

Nada más aprobarse la Constitución en diciembre de 1978 se iniciaron los procesos de descentralización política para la obtención de la autonomía plena de aquellas comunidades autónomas que pudieran acogerse a la vía de la Disposición Transitoria Segunda, el País Vasco, Cataluña y Galicia.

¿Por qué fueron más rápidos, por la vía privilegiada? Porque, por ejemplo —no vamos a explicar con detenimiento las vías, luego si alguien quiere lo puedo explicar de manera más detenida—, en el caso de la vía privilegiada no hacía falta el pronunciamiento de los ayuntamientos con lo cual nada más al aprobarse la Constitución pudieron iniciarse los procesos de elaboración de esos tres estatutos de autonomía. En cambio, en la vía del 151, en la vía del 143, era necesario, previamente, que los ayuntamientos en unas proporciones concretas se pronunciaran a favor de la autonomía. Como en ese momento estábamos todavía en España en plena transición política, no se habían celebrado las primeras elecciones democráticas para los ayuntamientos, que fueron en 1979. Hubo que esperar por tanto unos meses para que se eligiesen los ayuntamientos democráticos, se iniciara el proceso de pronunciamiento de cada ayuntamiento a favor de la autonomía, con lo cual la vía privilegiada avanzó mucho más en el proceso de tener sus estatutos de autonomía el País Vasco, Cataluña y Galicia.

Por la vía del artículo 151 consiguió su Estatuto de Autonomía solamente una comunidad autónoma, Andalucía; y luego hubo dos comunidades autónomas que siguieron una vía un tanto peculiar debido a circunstancias concretas de cada una de estas comunidades, y en cierta manera al margen de lo establecido en la propia Constitución, como fue el caso de mi comunidad, de la comunidad valenciana, y también por razones geopolíticas debido a su situación insular y geográficamente alejada de la península, como fue en el caso de las Islas Canarias.

Por su parte Navarra tuvo un tratamiento distinto y diferente dada sus peculiaridades históricas forales, lo que llevó no a la aprobación, en el caso de Navarra, de una comunidad autónoma, sino a la constitución de la Comunidad Foral de Navarra; así denominada, a través de una ley, que es ley orgánica, que se llama de “Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”. Navarra ha mantenido históricamente, incluso durante la dictadura franquista, unas peculiaridades propias diferentes del resto del Estado español.

El resto de las comunidades autónomas ya utilizaron la vía normal del 143 y de esta manera acabaron constituyéndose el resto de las comunidades autónomas, es decir, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Las Islas Baleares, Madrid, Murcia, Extremadura, Castilla La Mancha y Castilla y León. Este marco significó, desde el punto de vista de las previsiones constitucionales, dos importantes aspectos: por un lado hay que destacar que efectivamente el sistema competencial no fue el mismo en unos y otros casos. En el caso de las diez comunidades autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 sus competencias, como decíamos, fueron en el momento de aprobarse su estatuto de autonomía, las limitadas por el artículo 148, como máximo. Y, por el contrario, en todos los demás casos la limitación vino marcada solamente por el artículo 149 de la Constitución.

Esto no quiere decir que en un tipo y otro las competencias fueron todas iguales sino que dentro de esos dos marcos, el máximo que permitía uno y otro, cada estatuto de autonomía, sus representantes políticos, a la hora de debatir, elaborar y preparar su estatuto de autonomía incluyeron unas u otras competencias; es decir, las competencias no fueron exactamente iguales en todos los estatutos de autonomía. Había dos niveles con dos limitaciones, dos techos constitucionales, pero no eran, pueden verlo ustedes, lean los estatutos de autonomía y vean cómo comparativamente, todavía hoy, no son exactamente iguales todas las competencias que se han planteado, que se han solicitado y que se han transferido.

Pero en cambio, desde el punto de vista institucional, y esto sí que es importante, la decisión política fue dotar a todas las comunidades autónomas, a las 17, de un Parlamento. Lo que significaba que no solamente se quedó, como podía haber sido así, en una pura descentralización administrativa, sino que en España se produjo una auténtica descentralización política, comenzando a funcionar en cada comunidad autónoma un Parlamento que ha podido legislar sobre aquellas materias que aparecen como competencia propia en su respectivo estatuto de autonomía.

Esto ha supuesto un cambio radical en la historia política de España. Sin lugar a duda, el paso de llevar a cabo la descentralización parlamentaria ha supuesto el cambio de estructura política más importante de la historia constitucional española.

Hoy, 27 años después, seguimos con las 17 comunidades autónomas, como vamos a ver, en pleno desarrollo económico, político y social. Además, hay que decir, que a las dos ciudades españolas que se encuentran en el norte de África, Ceuta y Melilla, se les ha dotado también de un Estatuto pero como ciudades autónomas, sin competencia legislativa. Ceuta y Melilla no tienen Parlamento, esa es la diferencia. Tienen la importante descentralización administrativa pero no tienen un Parlamento. En el resto de las 17 comunidades autónomas sus parlamentos han llevado a cabo el ejercicio de esa descentralización parlamentaria acercando las decisiones políticas, las leyes, de una manera más próxima a todos sus ciudadanos.

A partir de ese momento, tras la aprobación en los años 80 de los estatutos de autonomía, en la década siguiente, en los años 90, se produjo la modificación puntual pero importante de los estatutos de autonomía que se habían aprobado por la vía del artículo 143. Es decir, los de la vía de un nivel competencial más bajo, con la introducción de dos cambios puntuales en los aspectos institucionales pero que en un sentido más importante supuso sobre todo la ampliación de sus competencias, puesto que ya era posible transcurridos esos años, una cierta equiparación —a nivel competencial— con los estatutos de autonomía que habían obtenido la competencia plena desde el primer momento.

Esta ampliación de competencias se produjo sobre todo en dos materias muy importantes como son la sanidad y la educación, que en esas comunidades autónomas hasta ese momento seguían dependiendo del Estado central y que a partir de esa modificación de los estatutos de autonomía, estos temas pasaron a depender de estas comunidades autónomas, y constituyen aproximadamente más del 50% del presupuesto de una comunidad autónoma —que es lo que comprende, en términos globales, la sanidad y la educación cuando se ha transferido estas competencias a una comunidad autónoma.

A esas modificaciones que se producen en la década de los años 90 han seguido ya al inicio del siglo XXI las propuestas de aquellos estatutos de autonomía que obtuvieron una autonomía plena desde el primer momento. Hasta ahora ha habido tres propuestas de reforma que han tenido diversos avatares, lo cual es normal en la vida política española y de cualquier país. En primer lugar se tramitó una propuesta muy singular, hay que decirlo, que acabó siendo considerada que no era estrictamente una reforma del estatuto de autonomía. Se trataba de la surgida desde el Parlamento Vasco y que pretendía un cambio en profundidad y un planteamiento tal que, según consideraron las Cortes Generales en su inmensa mayoría, iba bastante más allá de lo que era estrictamente una reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Me estoy refiriendo a lo que se conoció en España como el “Plan Ibarretxe”, que finalmente fue rechazado hace unos meses por el Congreso de los Diputados al no ser tomado en consideración.

Por tanto, este primer intento de modificación de uno de los estatutos de autonomía plena, como era el del País Vasco, ha producido el rechazo por entender que desbordaba lo que era estrictamente un

procedimiento de reforma de Estatuto de Autonomía, y que además venía avalado por una mayoría, por una mayoría corta, muy justa, dentro del propio Parlamento Vasco.

Con posterioridad se han presentado sucesivamente dos nuevas reformas de otros dos estatutos de los que obtuvieron la autonomía plena en un primer momento. Una es la que se ha planteado, hablo cronológicamente, respecto al Estatuto de Autonomía de mi comunidad, de la comunidad valenciana, que está en estos momentos en tramitación y que ha sido consensuada por los dos grandes partidos que existen en mi comunidad. En mi comunidad en estos momentos gobierna el Partido Popular, y el Partido Socialista es el principal partido de la oposición.

Posteriormente se ha presentado el proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, aprobado en este caso sí por más del 90% del Parlamento catalán. Tiene un gran apoyo en Cataluña esta reforma pero, a pesar de todo, como es normal, ha planteado una gran polémica y un debate no solo en Cataluña sino en el conjunto del Estado y, al igual que el estatuto valenciano, se encuentra en este momento en tramitación.

También Galicia, Andalucía, y se supone que el País Vasco, volverán en este caso a incidir en un futuro inmediato en propuestas de reforma. Es decir, estamos ahora en la fase de modificación de los estatutos de autonomía que obtuvieron en un primer momento el máximo nivel competencial.

Lo que nos interesa, desde la perspectiva de mi intervención esta mañana, la descentralización parlamentaria, es que este paso a un nuevo modelo de Estado en España sigue todavía vigente con sus cambios, sus adaptaciones y sobre todo que no es algo estático; y, en última instancia, ha permitido —sin duda lo más importante— acercar a los ciudadanos, de una manera clara, la toma, la adopción de las decisiones políticas.

Ahora bien, en este proceso de descentralización política hay un aspecto que afecta al Derecho Parlamentario, nos referimos a la organización interna de estos 17 nuevos parlamentos autonómicos.

En un primer momento el único punto de referencia que se tenía era exclusivamente las Cortes Generales y de manera concreta la Cámara baja del Congreso de los Diputados. Y hubo, por tanto, en un principio, una clara copia del modelo de organización interna del Congreso de los Diputados por parte de los 17 parlamentos de las comunidades autónomas, que era el punto de referencia más cercano que se tenía.

Sin embargo, la experiencia de estos años ha llevado a un aspecto importante que es otra manifestación, si se quiere más, de la descentralización parlamentaria, y ha sido que todos los reglamentos de los parlamentos de las comunidades autónomas han ido progresivamente, de manera independiente, cambiando la forma de funcionar, de regularse internamente, adaptándose a las circunstancias. Primero, de un modelo distinto de Parlamento, como es el Parlamento autonómico —un Parlamento descentralizado. Y por otro lado, adaptándose también a las peculiaridades que en muchos casos pueden tener algunos territorios en cuanto a quién corresponde, por poner un ejemplo, la iniciativa legislativa. Es decir, que la iniciativa legislativa en España, en unos parlamentos, a través de su autonomía y por lo tanto de su reglamento, la otorga, por ejemplo, el país Vasco a los territorios históricos, a las diputaciones forales; en el caso de Canarias a los cabildos y en otros casos a las comarcas. Es decir, hay una adaptación del reglamento en función de las peculiaridades propias de cada territorio. Hay, por tanto, esta adaptación que permite un nuevo marco y sobre todo una diferenciación lógica y una adaptación a cómo debe funcionar un Parlamento de tipo descentralizado, un Parlamento de tipo regional.

Pensamos que ésta es una experiencia enormemente interesante, que ha sido evidentemente polémica, que ha sido discutida, pero eso es normal en la vida política y parlamentaria, y en todo caso la conclusión a la que podemos llegar después de más de 20 años de experiencia de desarrollo constitucional y autonómico, es que todo ello ha sido enormemente positivo porque el proceso de democratización en España ha ido unido a un proceso de descentralización. Es decir, cuando durante el final del franquismo —justo ahora lo estamos celebrando en España estos días— hace 30 años se pedía en las calles de nuestras ciudades, en manifestaciones, libertad de amnistía, se reclamaba también el Estatuto de Autonomía, eran las tres reclamaciones que hubo durante ese período tan interesante de la historia política de España, del que justo estamos conmemorando su trigésimo aniversario.

Es verdad que no en todos los territorios había una reclamación exactamente igual de una autonomía política. En algunos había unos sentimientos nacionalistas históricos, no en todos había un deseo de una descentralización parlamentaria, de tener un Parlamento propio; pero en estos años lo que está claro es que se ha generalizado esa situación de tal manera que todas las ciudadanas y todos los ciudadanos españoles vemos que muchas de las decisiones que nos afectan directamente se toman desde esos parlamentos descentralizados, desde esos parlamentos que están relativamente cerca de su domicilio a través de unos parlamentarios a los que conoce y a los que puede dirigirse personalmente.

Pero, yo no quisiera acabar mi intervención sin hacer referencia también a dos aspectos, si se quiere complementarios, que hay que tener en cuenta en todo este tipo de proceso, al menos los que aporta humildemente la experiencia española —hay procesos semejantes en otras partes del mundo, en esta parte del mundo también. España al mismo tiempo que recuperó un sistema democrático, que volvió a un modelo constitucional y que se lanzó a un cambio de modelo de Estado con una descentralización política a través de las comunidades autónomas, también dejó la puerta abierta a un proceso de integración europea.

España entró a formar parte en 1986 de la Unión Europea y ello ha significado, desde el punto de vista parlamentario, que el poder legislativo, no solamente ya no es único el de las Cortes Generales, el parlamento del Estado —porque como acabamos de ver existen 17 parlamentos autonómicos—, sino que además se ha producido un proceso de traslación de las decisiones políticas a un Parlamento Europeo que, bien en Bruselas, bien en Estrasburgo, adopta decisiones políticas que nos afectan a todos los españoles como al resto de los ciudadanos europeos. Por tanto, desde una perspectiva española, en mi caso, por ejemplo, como valenciano, los ciudadanos de mi comunidad tenemos claro que hay una serie de decisiones políticas legislativas que se adoptan de manera más cercana e inmediata a nosotros en nuestro Parlamento, en las Cortes Valencianas; que hay otro tipo de competencias sobre materias que compartimos y es bueno— con el resto de los ciudadanos españoles, que se debaten, se aprueban y se adoptan en las Cortes Generales, en el Congreso y en el Senado. Y, por último, hay otras decisiones que como ciudadanos europeos se adoptan en el Parlamento Europeo y que afectan por igual a un ciudadano que pueda vivir en Berlín, en Praga, en Atenas, en Edimburgo, en Lisboa o en Valencia; por tanto, ésta es la situación de descentralización completa, no solo autonómica sino también vertical hacia arriba, en nuestro caso hacia el Parlamento Europeo, por la que se ha producido de una manera compensatoria, racional, la pérdida y el fin del monopolio del Parlamento nacional como único productor de leyes.

Finalmente, quisiera además referirme a otro aspecto que yo creo que es muy importante para muchos países —desde luego también para el nuestro— y es que exista la posibilidad de una escuela de formación de élites políticas, de cargos políticos. En este sentido la experiencia que van sumando los diputados y las diputadas en esos parlamentos descentralizados, en esos parlamentos regionales, va creando poco a poco una clase política que va experimentando no solo en el ámbito estrictamente local y municipal

sino también en el más estrictamente político que es el de los parlamentos autonómicos, ocupando cargos en los gobiernos autonómicos, lo cual hace que en el conjunto del Estado se cree sino *de jure* al menos *de facto* todo un ámbito de confluencia y aprendizaje de estas élites políticas que en un proceso de democratización es tan importante su existencia.

Así pues, ahora en estos días los españoles, como decía, celebramos el trigésimo aniversario del final de la dictadura franquista. Quiero manifestarles que la transición política que se inició el 22 de noviembre de 1975 —lo celebrábamos la semana pasada, o esta misma semana—, hace 30 años, con el inicio del reinado de Juan Carlos I, la recuperación de la democracia y la vuelta a la normalidad constitucional, estuvo unida además a la reivindicación de una descentralización política que llevó a que, incluso antes de la aprobación de la Carta Magna, el gobierno de entonces aprobara ya unos regímenes preautonómicos que hoy son las 17 comunidades autónomas.

Por ello, y con esto acabo, democracia y descentralización han sido dos conceptos que han ido a la par en los últimos 30 años en España.

Muchas gracias.





**Tercera parte**

---

**Mesas temáticas**

**26 de noviembre de 2005**





MESA TEMÁTICA 1  
LA INICIATIVA DE GASTO Y EL PAPEL DEL CONGRESO EN EL DEBATE Y  
APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

I  
LA INICIATIVA DE GASTO

EXPOSICIÓN DE LA DOCTORA PATRICIA DURAND VÁSQUEZ  
COORDINADORA DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN DE COMISIONES Y  
DOCUMENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Agradezco la oportunidad que se me brinda para hablar de un tema tan importante y fundamental para el equilibrio de las finanzas públicas y para la constitucionalidad de las funciones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo que han sido pasibles de cuestionamientos públicos, justamente, por la variada y contradictoria interpretación en su aplicación y definición. Me refiero al gasto público como restricción a las iniciativas legislativas de los parlamentarios.

Nuestra actual Constitución Política en su artículo 79 señala: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Esta proscripción constitucional aparentemente clara en su redacción es, en la práctica, pasible de múltiples, heterogéneas y contradictorias interpretaciones que han llevado a enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como veremos más adelante, porque cada cual en forma unilateral ha venido definiendo, interpretando lo que considera el gasto público.

Antes de analizar los problemas de interpretación que hemos podido detectar en este artículo, pasaremos a detallar brevemente sus antecedentes legislativos.

Este artículo es una reproducción exacta de lo que señalaba nuestra anterior Constitución Política de 1979 en cuyo artículo 199 se señalaba: “Los representantes al Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo dispuesto en el artículo 177”. Este artículo hacía referencia también a la autonomía presupuestaria del Congreso.

Antes de la Constitución de 1979 no existía en la legislación peruana una proscripción similar, muy por el contrario, en sucesivas leyes con las que se aprobaba el presupuesto nacional existía un acápite denominado iniciativas parlamentarias. En ellas se asignaban partidas de gasto para la construcción de obras que los congresistas deseaban hacer en sus circunscripciones, pero ¿qué pasó?

Esta permisibilidad legal tuvo malos resultados, porque afectó el equilibrio de las finanzas públicas, no hubo una manera exacta de definir el gasto trayendo consigo desórdenes presupuestales. Esta situación riesgosa para las finanzas públicas generó que los constituyentes de 1979, decidieran incluir dentro de la Constitución Política esta restricción constitucional, tomando como antecedente y modelo el artículo 40 de la Constitución de Francia de 1958 que prescribe: “No se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución en los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público”.

Si hacemos una breve comparación entre el artículo de la Constitución Política peruana y el artículo del modelo francés, vamos a darnos cuenta de que este último es rígido, más completo y eficaz, porque mientras que la Constitución peruana solamente prohíbe iniciativas de creación o aumento de gasto público, la Constitución francesa prohíbe la creación y aumento de gasto público y también la disminución de los ingresos públicos.

La Constitución peruana al no regular la prohibición de iniciativas que disminuyan los ingresos públicos, está formando una antinomia constitucional, porque está contradiciendo el espíritu del artículo 79, como veremos más adelante.

Entonces, para redondear la idea, el fundamento de este artículo 79 sería, al igual que el modelo francés, proteger al Ejecutivo de iniciativas generosas y algunas veces onerosas por parte del Parlamento, que podrían generar desequilibrios financieros insostenibles que afectarían a todos los peruanos.

En el marco de estos antecedentes identificaremos ahora sí los problemas de interpretación de este artículo, a fin de aclarar y ordenar las relaciones entre los poderes políticos, así como cualquier desvío de las finanzas públicas que podría resultar de las iniciativas legislativas de los congresistas.

El primer problema que hemos detectado es uno conceptual, la pregunta sería: ¿Qué es gasto público para que sea aplicable al artículo 79 de la Constitución Política? Haciendo una búsqueda de toda la legislación nacional encontramos que la Ley N° 28411 —Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto— es la única norma peruana que define lo que es el gasto público en su artículo 12, señalando: “Que el gasto público es el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital, servicio de deuda, realizan las entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados en los presupuestos respectivos para ser orientados a la atención de prestación de servicios públicos y acciones desarrolladas por las entidades de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales”. Este es el concepto de gasto público que señala la Ley 28411.

Si bien nos damos cuenta, de acuerdo a esta norma el gasto público sería una erogación, es decir, un gasto de dinero. Es un concepto de enfoque limitado, netamente presupuestario y financiero, distinto del enfoque que le da el artículo 79 de la Constitución Política al gasto público, que lleva no solamente el concepto de erogación, sino también el concepto de obligación y de carga. Esto lo hemos podido entender al analizar el artículo 40 de la Constitución Política de Francia, que es su antecedente, en el que sí se reconoce el gasto público no solamente como una erogación, sino también, como dije hace un momento, como una obligación o una carga.

En consecuencia, esta amplitud del concepto de gasto público, que sería aplicable al artículo 79, del concepto limitado y restringido de la Ley 28411, ha generado interpretaciones por un lado extensivas y por el otro lado restrictivas, que en algunos casos ha reducido y en otros ha ampliado el derecho de iniciativa legislativa de nuestros congresistas, desvirtuándose la *mens legislatoris* y la *mens legis* de nuestra Constitución, me refiero a la voluntad del legislador.

El segundo problema que hemos encontrado es el de la identificación y del procedimiento de valoración del gasto público.

La pregunta sería: ¿Qué requisitos debe tener el gasto público para ser aplicable el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, y cómo es que debiera identificarse este gasto público?

Nosotros consideramos que además del desarrollo legislativo que debiera hacerse sobre los alcances y límites del concepto de gasto público, también debe hacerse un desarrollo legislativo que incluya las características y los requisitos que debiera tener esta figura del gasto público, para ser debidamente identificada. Porque ante propuestas legislativas similares, en algunos casos van a generar gasto público y en otros casos no. Eso va a depender únicamente del contexto en el que se propone su creación.

En el Perú no existe norma, jurisprudencia, doctrina ni práctica parlamentaria que pueda señalar cuáles son las características o los requisitos del gasto público para poder ser identificado y aplicado el artículo 79. Sí existen, no obstante, prácticas en las Comisiones de trabajo del Congreso que las realizan los secretarios técnicos o los especialistas parlamentarios.

Ellos realizan informes técnicos a un determinado proyecto de ley. En estos informes técnicos hacen un análisis de la admisibilidad del proyecto de ley. Dentro de este análisis, hacen una indicación si tiene implicancia o no la propuesta en el gasto público.

Esta evaluación se basa en la Constitución Política y en la Ley 28411, que, como dijimos hace un momento, es de un enfoque bastante limitado porque solamente lo lleva al ámbito de la erogación mas no al de carga o el de obligación.

Estas prácticas parlamentarias han sido consignadas en una guía. La guía se denomina: “Guía para la Evaluación de las Iniciativas de Gasto Público en los Proyectos de Ley”. En ella ha sido posible identificar algunas categorías del gasto público, aplicables al artículo 79.

Las categorías serían: obras públicas: puentes, hospitales, viviendas, puertos, aeropuertos, etcétera; remuneraciones: creación de bonificaciones y beneficios; nombramientos, donaciones, indemnizaciones, aumento de capital, créditos suplementarios, transferencia de partidas; y este punto, que es el que cuestionamos, es la creación de pliegos, programas, fondos y entidades.

Quisiera que, por favor, tomen en cuenta esta categoría de gasto público, señalada en esta guía, porque más adelante vamos a hablar de ella.

Dicen ellos que el fundamento que habla sobre esta categoría es: la creación de este tipo de unidades significaría una mayor presupuesto, ya sea para pagar sueldos, compra de bienes o servicios, como el pago de tarifas básicas: agua, luz, teléfono.

Y la última categoría que ellos identifican es la exoneración a las normas de austeridad presupuestal.

El inconveniente de estas prácticas es, en primer lugar, que no son vinculantes; en segundo lugar, no son homogéneas, porque son concebidas de diversas maneras en cada comisión. Recordemos que tenemos 24 comisiones en el Congreso, y en cada comisión son concebidas de manera distinta.

Además, en su aplicación carece de fundamentación en sus valoraciones y decisiones, lo que genera justamente la incertidumbre y volatilidad en las posiciones del Parlamento, con los consiguientes cuestionamientos por parte del Ejecutivo a través del veto presidencial.

Justamente aquí podemos ver que en el período 2001-2005, el Ejecutivo ha vetado 232 leyes, de las cuales 23 han sido por motivos de su implicancia en el gasto público. Estamos hablando que un 10% ha sido observado por este fundamento.

Estas diferencias conceptuales, estas diferencias de interpretación, entre otros motivos, han generado los enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que en la mayoría de casos ha lesionado la constitucionalidad de la función legislativa de los congresistas. Pero ella no es la única consecuencia.

Una investigación anterior que hiciera la Unidad de Análisis de la Dirección de Comisiones y Documentación del Congreso de la República, a observaciones presidenciales a leyes justamente por su implicancia en el gasto público mostró dos cosas:

En primer lugar que el Parlamento habría tenido una reacción pasiva frente al criterio de interpretación utilizado por el Ejecutivo, permitiéndole un activo papel en el ejercicio de la actividad legislativa del Parlamento.

Y también mostró que el Parlamento, en algunos casos, habría realmente afectado las finanzas públicas aprobando leyes con incidencia en el gasto público, sin que el Ejecutivo haya podido tener la capacidad o quizás la voluntad para impugnar tal calificación parlamentaria sobre la materia legislativa.

Tales hechos y conductas se constataron tomando como base del análisis la Constitución Política, las prácticas de los secretarios técnicos y especialistas parlamentarias, o sea, las prácticas peruanas, las prácticas parlamentarias francesas, y la jurisprudencia y doctrina francesas.

Se tomaron como base estas situaciones que estamos señalando, porque, como lo dije hace un momento, en el Perú no existe norma, jurisprudencia, doctrina ni práctica parlamentaria que defina lo que es el gasto público.

Se utilizaron como muestra siete leyes que fueron observadas por el Ejecutivo, que fueron elegidas al azar. En estas leyes se revisó si cumplían o no con ciertas características para poder identificar si realmente generaban gasto público.

Entre estas características creo que es importante señalar las siguientes:

En primer lugar, que el gasto debe ser real. Aquí quedan incluidos aquellos gastos que pudieran ser eventuales o facultativos.

La segunda característica es que el gasto podría ser inmediato o no. Aquí también quedan incluidas las iniciativas que generen gastos futuros, el gasto debería ser directo y consustancial; es decir, quedan totalmente excluidas aquellas iniciativas cuyos efectos sean indirectos, ya sea por los costos de implementación, y también aquellos en los que la intención del legislador no fue en forma directa crear gasto público.

También se excluyen los gastos de gestión, pero eso sí con las condiciones de que el incremento sea en una dimensión asumible y que sea resultante de sus misiones. Por ejemplo, podrían ampliarse estructuras, áreas, programas, ampliación de servicios, siempre que no implique contratación de personal y mayor asignación de presupuesto.

Vamos a ver algunos ejemplos en los que hemos aplicado estas características.

El primer ejemplo es el de la Ley 28391 —Ley de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posiciones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Informales.

Los antecedentes de la ley:

El Ejecutivo la observó señalando que la extensión de la fecha de formalización implicaba una serie de gastos de implementación y que ello generaba gasto público. El Legislativo, a través de su comisión dictaminadora, no absolvió esta observación. Sin embargo, del texto final de la ley es posible advertir que el Parlamento llegó a allanarse a esta observación.

Si aplicamos las características que hace poco señalé: real, directo, consustancial, podría ser inmediato o no, se excluyen los gastos de gestión, nos vamos a poder dar cuenta de que esta ley no conllevaba a un gasto público tal y como lo afirmaba el Ejecutivo y que el Legislativo se allanó, pero no había gasto público porque no era directo ni consustancial. Era un efecto indirecto; al ampliar la fecha de formalización, obviamente hay unos gastos de implementación, pero no era un gasto directo ni consustancial a la propuesta legislativa.

Distinta sería la valoración del siguiente ejemplo: la Ley N° 28261 —Ley que declara de necesidad y utilidad pública la recuperación del Complejo Arqueológico de Chan Chan.

Los antecedentes de la ley son los siguientes:

El Ejecutivo la observó indicando que la compensación, como facultad de la comisión especial para la recuperación de este complejo, estaba referida a la económica y que ello era iniciativa en el gasto. El Legislativo se allanó eliminando el punto en cuestión.

En este caso el gasto sí era directo y consustancial a la medida. La ley ordenaba una compensación para la recuperación del Complejo Arqueológico de Chan Chan. En este caso sí se estaría generando una propuesta legislativa con implicancias en el gasto público, y que gracias a la observación del Ejecutivo pudo ser subsanada por el Legislativo.

Un último ejemplo es el de la Ley 28174 —Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del proyecto Corredor Interoceánico Nororiental Manuel Antonio Mesones Muro.

La autógrafo señalaba en su artículo 4, que debía crearse una autoridad autónoma como organismo público descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, de autonomía económica y administrativa. Así lo señalaba el artículo 4 de la autógrafo.

El Ejecutivo la observó, afirmando que la creación de un organismo público implicaba gasto público, sin fundamentar su posición.

Como respuesta, el Legislativo solo fundamenta la necesidad de la ejecución del proyecto, y presenta un texto sustitutorio, en el que elimina este artículo cuestionado.

En este caso, la ley, al afirmar que iba a haber autonomía económica y administrativa, el gasto ya estaba declarado. Distinto hubiera sido el caso si no hubiera puesto esa autonomía presupuestaria económica o administrativa.

Bien, estimamos que éstas pueden ser unas de las características que debieran aplicarse para poder identificar el gasto público.

La investigación que realizó la Unidad de Análisis de la Dirección de Comisiones, configura un parámetro conceptual distinto del de la guía para la evaluación de la iniciativa del gasto público a los proyectos de ley. Y ahí recordemos lo que les dije hace un momento, la categoría que señalaba esa guía, cuando dice: “la creación de pliegos y programas, cuando habla del ejemplo del pago de tarifas: agua, luz, teléfono, etc.”.

Nosotros creemos razonable que se dejen sentados como criterios de calificación, que en tanto el gasto público no sea real, directo y consustancial, no podría afirmarse que genera un gasto público aplicable al artículo 79 de la Constitución Política, por más que su implementación generara este tipo de costos, como el agua, luz y teléfono, ¿por qué?

Si tuviera que catalogarse como generadora de gasto público, cualquier iniciativa cuya implementación generara gasto, nos encontraríamos ante una interpretación restrictiva que anularía el derecho de iniciativa de los legisladores, ya que no sería difícil para un espíritu perspicaz, poder detectar en cualquier proyecto de ley, alguna incidencia sobre las finanzas públicas.

Creemos que es importante que el desarrollo legislativo que se realice sobre el particular, concilie el mayor respeto a la Constitución Política del Perú, a la par que a la libertad de iniciativa legislativa de los congresistas, que tienen la misión de representar la voluntad general de la sociedad, así como el interés de toda localidad, de contar con una garantía de que sus representantes velen por sus intereses.

Además, no existe un órgano responsable de las evaluaciones de este tipo de propuestas, a diferencia de lo que sucede en el Parlamento francés.

En el Parlamento francés existe una figura denominada el juez de la admisibilidad, que está representada por el Presidente de la Comisión de Presupuesto. Él es el que evalúa proyecto por proyecto y analiza si tiene implicancia o no en el gasto público, y sus decisiones son fundamentadas, tan es así que se ha llegado a crear precedentes. Su desarrollo es tan amplio, que se ha llegado a crear precedentes y hasta jurisprudencia, que ha sido avalada por el propio Tribunal Constitucional de Francia.

El Tribunal Constitucional peruano no ha manifestado nada sobre cómo debiera interpretarse el artículo 79 ni sobre cómo debiera ser definido el gasto público. El único antecedente que tenemos, es a raíz del conflicto de competencia que existió entre el Poder Judicial que demandó al Poder Ejecutivo, porque el Ejecutivo se había inmiscuido en la competencia presupuestaria del Poder Judicial.

En aquel entonces el Tribunal Constitucional señaló que de los tres poderes del Estado el único que goza de autonomía presupuestaria es el Congreso de la República; porque incluso hasta el Poder Ejecutivo está sujeto a decisión de éste.

En dicha jurisprudencia, también el Tribunal exhortó al Poder Legislativo para que dicte una ley, mediante la cual se establezcan mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en cuanto a la elaboración del presupuesto de este último, con respecto a lo previsto en el artículo 145 de la Constitución, concordante con el principio de equilibrio financiero, previsto en el artículo 78.

De ello, es posible inferir razonablemente que el propio Tribunal Constitucional reconoce que existen artículos en la Constitución Política que necesariamente deben tener un desarrollo legislativo. Entre ellos podríamos incluir el artículo 79 de la Constitución Política.

Y finalmente, el último problema que hemos podido detectar, es la presencia de una antinomia constitucional que afecta a las finanzas públicas. Hemos hablado del artículo 79 que está referido a la prohibición de iniciativas que generen gasto público; pero hace poco también vimos que no incluye las restricciones a iniciativas que reduzcan los ingresos públicos, que sí lo hace la Constitución de Francia.

Muy por el contrario, el artículo 74 de nuestra Constitución Política permite la reducción de los ingresos públicos, a través de leyes que puedan modificar, derogar y exonerar de tributos, con la única condición, respecto a los beneficios tributarios, a las exoneraciones tributarias, que deben contar con un informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Pero cabe señalar también, que este informe no es vinculante para las decisiones de los legisladores. Y ello ha generado enfrentamientos, como el que veremos en el siguiente ejemplo.

La Ley N° 28203 —Ley que promueve el financiamiento a través de la factura conformada.

Antecedentes de la ley:

El Ejecutivo la observó, porque esta ley establecía exoneraciones tributarias, y para él, ello generaba gasto público.

El Legislativo se allanó, pero no validando el fundamento del Ejecutivo, o sea no aceptando que era un gasto público, sino porque estas exoneraciones —y lo pongo en forma literal, como lo pusieron ahí—, parte de un conjunto de medidas de carácter tributario recientemente presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República.

O sea, lo retiró porque era ya una propuesta del Poder Ejecutivo.

Vemos que ni el Ejecutivo ni el Legislativo fundamentan por qué una propuesta de exoneración tributaria podría crear un gasto público. Sin embargo, sabemos que el efecto directode las exoneraciones tributarias, es la reducción de los ingresos públicos, y ello agrava los gastos públicos.

Esta permisividad constitucional colisiona con el espíritu del artículo 79 de la Constitución Política, creando la antinomia constitucional, y permite la filtración de iniciativas legislativas que afectan las finanzas públicas.

Como conclusiones tenemos entonces, ya para cerrar la idea: el concepto de gasto público, que establece la Ley 28411, es netamente financiero y presupuestal, distinto del concepto que utilizaría el artículo 79 de la Constitución Política para catalogar el gasto público.

El segundo concepto: la definición de gasto público, aplicable al artículo 79 incluiría, además del concepto de erogación, el concepto de carga o de obligación.

La otra conclusión: los criterios que deban utilizarse para catalogar una iniciativa como tal, como generadora de gasto público, deben incluir características; por ejemplo que sea directo, real y consustancial, dado que no toda iniciativa que genere gasto es aplicable al artículo 79 de la Constitución Política.



Se requiere de un desarrollo legislativo que permita definir los alcances y límites del concepto de gasto público, a fin de evitar interpretaciones contradictorias que han venido distorsionando la finalidad del artículo 79, y exponiendo a enfrentamientos a los poderes políticos, y cuestionamientos públicos que al fin y al cabo han terminado afectando la constitucionalidad de la función de los parlamentarios.

Además, por último, debiera eliminarse la antinomia constitucional derivada del artículo 74, que permite iniciativas que reduzcan los ingresos públicos, dado que este tipo de propuestas agrava los gastos públicos y contraría la finalidad del artículo 79, que es justamente equilibrar las finanzas públicas y la constitucionalidad de las funciones de estos poderes políticos.

Muchas gracias.

## II

# LA ADMISIBILIDAD FINANCIERA DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 4 DE OCTUBRE DE 1958

## EXPOSICIÓN DEL DOCTOR HERVÉ MESSAGE

DIRECTOR DEL SERVICIO DE COMISIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA

El artículo 40 de la Constitución del 4 de octubre de 1958 dispone que “No se admitirán a trámite las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público”.

Este dispositivo, dentro de su aparente simplicidad, fue considerado como una de las reglas constitutivas esenciales del “parlamentarismo racionalizado”, que caracteriza a las instituciones de la V República francesa.

En realidad, esta restricción aportada a la iniciativa financiera de los parlamentarios, se inscribe en una tradición antigua que impone a las Asambleas parlamentarias una rigurosa disciplina con respecto a los gastos públicos.

Más allá del contenido mismo, y pese a que la prohibición de toda compensación con respecto a los gastos sea una restricción nueva y muy fuerte, fue el contexto constitucional y político en que se ha enmarcado el artículo 40 que condujo a algunos a considerarlo como un instrumento privilegiado de una disminución de poder del Parlamento en materia presupuestal.

Cerca de 50 años después de su aprobación, sin duda es más fácil emitir un juicio más moderado, o por lo menos más suavizado, sobre este tema.

Si bien es cierto que el régimen de la inadmisibilidad financiera constituye una obligación importante para los parlamentarios, las condiciones de su aplicación, que son, dicho sea de paso, bastante divergentes entre la Asamblea Nacional y el Senado, permitieron un cierto equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo bajo el control del Consejo Constitucional.

Más allá de los procedimientos, la experiencia demostró que el alcance de las restricciones a la iniciativa de los parlamentarios en el ámbito financiero era muy débil, incluso casi formal, en el ámbito de los ingresos. No sucede lo mismo con el dominio de los gastos, aun cuando una flexibilización sensible, limitada a lo que es la Ley de Presupuesto, fue aportada por la ley orgánica del 1 de agosto del 2001 que entró en vigencia este año.

### I. UNA OBLIGACIÓN SOCIAL IMPORTANTE PARA LOS PARLAMENTARIOS

Toda restricción a la iniciativa parlamentaria, sea cual fuere su naturaleza, es percibida como un recorte al poder derivado de la soberanía nacional y a menudo es tolerada con dificultad por los parlamentarios. Sin duda, el alcance general y la magnitud de las restricciones, establecidas tanto en el artículo 40 de la Constitución como en el artículo 42 del Decreto Legislativo orgánico de 1959, explican las reacciones de

rechazo constatadas a inicios de la V República. Es cierto que la interpretación radical de los textos que predominó en esa época podía, con justa razón, disgustar a los parlamentarios.

El diputado René Pleven se hizo intérprete de esta incomodidad desde 1959, advirtiendo irónicamente que una enmienda parlamentaria que propone la abolición de la pena de muerte debería, según esta lógica radical, ser declarada inadmisibles ya que es más costoso para las finanzas públicas cuidar criminales en prisión que ejecutarlos<sup>1</sup>.

Pero la práctica parlamentaria ha probado ser menos severa y la aplicación razonable de las reglas de base demostró rápidamente que podía dar lugar a lo que un ex presidente de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional llamó, de manera un poco provocadora, “un equilibrio entre los poderes”<sup>2</sup>. Este equilibrio se instauró bajo la vigilancia rigurosa del Consejo Constitucional, que tuvo la posibilidad de desarrollar una abundante jurisprudencia sobre la inadmisibilidad financiera, sobre todo a raíz de la reforma que amplió las categorías autorizadas a recurrir al Consejo hacia los diputados (con un número no menor de 60) o senadores (con un número no menor de 60).

1. Las reglas de base: una aplicación racional del artículo 40 de la Constitución y muy flexible del artículo 42 del Decreto legislativo de 1959

a) El artículo 40 de la Constitución

Como fue mencionado al inicio, el artículo 40 de la Constitución funda el régimen de la inadmisibilidad financiera en la V República.

Su dispositivo es simple: prohíbe a un parlamentario proponer una disminución de ingresos públicos o la creación o el aumento de una carga pública.

El alcance de este dispositivo, que se utiliza el plural para los *ingresos* y el singular para la carga, está muy claro en las ideas de los que participaron en la redacción del texto constitucional de 1958. El Director del Presupuesto, Sr. Gilbert Devaux, declaró respecto al artículo 40, lo siguiente: “El texto que ustedes tienen impide las operaciones compensadas, al menos en lo que concierne a los gastos ya que éste (prohíbe) *la creación o el aumento de una carga pública*. En consecuencia, atenta realmente contra la iniciativa parlamentaria de los gastos. En cambio, deja —y es válido— la posibilidad de una proposición compensada en lo que concierne a los ingresos cuando se menciona *o una reducción de los ingresos públicos*”<sup>3</sup>.

Esto explica meridianamente el estado de ánimo que inspiró este dispositivo: el Poder Ejecutivo, garante natural de la sana gestión de los Presupuestos, debe ser protegido de las iniciativas por naturaleza costosas del Poder Legislativo que conserva, no obstante, puesto que es el consentimiento al impuesto lo que en cierta medida dio a luz el derecho de mediar entre los ingresos sin reducir el importe global de ellos.

---

1 J. O Debates AN 28 de mayo de 1959, página 640.

2 Christian Goux “La admisibilidad financiera de las enmiendas: la oportunidad de un equilibrio entre los poderes”. Revista Francesa de Finanzas Públicas. 1989.

3 Cf. Trabajos preparatorios de las instituciones de la V República, la Documentación francesa, París 1991, volumen III, página 139.

La paradoja debe ser resaltada desde ahora: el artículo 40 y su severidad con respecto a los gastos ha sido concebido en una época donde la situación de los Presupuestos, por más preocupante que fuera, no tenía ninguna proporción con la que vive actualmente Francia. Lo que demostraría que atribuir a un Parlamento la responsabilidad del destino de los gastos públicos era indiscutiblemente poco serio.

En relación con las reglas que lo precedieron e inspiraron, el dispositivo del artículo 40 destaca por su simplicidad y claridad. Éste se aplica a todas las enmiendas parlamentarias ya sean individuales o que provengan de las comisiones parlamentarias. Es cierto que la Constitución de 1958 prevé, de manera opuesta a la norma anterior, que el debate en sesión plenaria se inicie teniendo como base el texto de proyecto de ley presentado por el Gobierno y no el texto modificado por la Comisión dictaminadora a la cual fue sometido para su evaluación. También se aplica a todas las enmiendas que se refieren a todos los textos en discusión (proyectos o proposiciones de ley) y no solo a las leyes de presupuestos. Finalmente, se aplica, por lo menos en principio, a las proposiciones de ley, con un alcance bastante reducido en este ámbito.

#### b) El artículo 42 del DL orgánico del 2 de enero de 1959

Frecuentemente considerado como una medida de aplicación específica a las leyes de presupuestos del artículo 40 de la Constitución, el artículo 42 del Decreto Legislativo del 2 de enero de 1959 aporta restricciones aparentemente drásticas al derecho de enmienda. Este artículo dispone que “no se propondrá introducir en un proyecto de ley de presupuesto ningún artículo adicional o enmienda, salvo que tienda a suprimir o reducir efectivamente un gasto, a crear o incrementar un ingreso o a asegurar el control de los gastos públicos”. A estas prohibiciones, similares a las que se encuentran en los reglamentos de las asambleas parlamentarias de la IV República, el artículo 42 agrega una obligación: “Todo artículo adicional y toda enmienda debe ser motivada o acompañada por el desarrollo y los medios que lo justifican”.

El primer propósito de este dispositivo riguroso es el de limitar en lo posible la magnitud de las modificaciones que pueden ser aportadas al proyecto de ley de presupuesto. Por lo cual el artículo 42 concierne a todas las enmiendas, incluso a las que provienen del gobierno.

*Strictu sensu*, sólo tres categorías de enmiendas al proyecto de ley de presupuesto podían ser admitidas:

- Las enmiendas que disminuyen efectivamente los gastos, formulación destinada a evitar, durante los debates del presupuesto, la proliferación de enmiendas de carácter “indicativo” que tienen solo en apariencia como objetivo reducir los créditos.
- Las enmiendas que crean o incrementan un *ingreso*, en singular, contrariamente al texto del artículo 40, que parece prohibir la compensación en el tema a semejanza de lo previsto por las cargas.
- Las enmiendas que tienden a mejorar el control de los presupuestos públicos.

Esta lectura estricta del texto rápidamente dio lugar a una aplicación mucho más flexible que ha contribuido a debilitar en buena medida el dispositivo.

Aun sin descartar que el artículo 42 se haya inspirado de manera grosera —en discordancia con el nuevo contexto institucional— en el artículo 88 del Decreto Legislativo del 19 de junio de 1956, cualquier otra solución se habría revelado poco aplicable: prohibir al gobierno que aporte modificaciones a su propio

proyecto de ley de presupuesto habría constituido un grave menoscabo al debate del presupuesto que sigue siendo un momento privilegiado de la vida parlamentaria de Francia.

Ningún gobierno de la V República ha sido vetado a raíz del artículo 42 del DL del 2 de enero de 1959. Aun si el Consejo Constitucional nunca declaró terminantemente que no se pudiera vetar las iniciativas gubernamentales, alegando este artículo, sí lo ha admitido de hecho, en particular cuando ha censurado las enmiendas gubernamentales que tenían el carácter de “cavaliers budgétaires”<sup>4</sup>, refiriéndose al artículo 1 del Decreto Legislativo de 1959 que define el contenido de las leyes de presupuestos y no al artículo 42. Por otra parte, el Consejo Constitucional nunca censuró las enmiendas del gobierno que disminuían los ingresos o incrementaban los créditos.

En lo que concierne a la obligación de motivar y justificar el desarrollo de los “medios” que las acompañan, obligación que va más allá de la motivación sumaria de las enmiendas exigidas en el marco procesal parlamentario ordinario, nos contentaremos con decir aquí que este proceso tuvo como resultado una consecuencia inesperada y muy favorable para la iniciativa parlamentaria: este proceso hizo que sea obligatorio precisar el pliego presupuestal al que debe cargarse la reducción de créditos derivada de una enmienda.

Esta práctica permitió a cada parlamentario evocar ante su Cámara cualquier pliego de egresos, para hacer uso del derecho de enmienda incluso cuando se votaba por pliego de egresos de cada ministerio. Está claro que para que este derecho de evocación pueda ejercerse tenía que evitar el escollo de la enmienda “indicativa”. Veremos más adelante que las nuevas condiciones de voto de los créditos previstos por la ley orgánica del 1 de agosto del 2001 que reemplazó el Decreto Legislativo de 1959 modificaron profundamente el reparto de las cartas en esta materia.

## 2. Los procesos: de la autocensura a la libertad de expresión

Los procesos de ejecución de la admisibilidad financiera entre la Asamblea Nacional y el Senado pueden ser tan disímiles que por mucho tiempo se ha cuestionado su conformidad con la Constitución. Aunque pueda parecer curioso, el Consejo Constitucional reconoció desde 1996<sup>5</sup> la validez del proceso senatorial lo que llevó a algunos observadores a desear que el proceso seguido en la Asamblea se equiparara con ello. Pero hasta la fecha, no se ha tomado ninguna iniciativa al respecto.

### a) Los procesos seguidos en la Asamblea Nacional: una forma de autocensura

Tratándose de las enmiendas, los procesos seguidos en la Asamblea están regidos por principios simples: el juez de la admisibilidad procede a efectuar un examen sistemático de las enmiendas de los diputados, desde la etapa de la presentación, y, cuando se declara inadmisibile no puede someterse a debate.

Cuando las enmiendas son presentadas en Comisión, el artículo 86-4 del Reglamento de la Asamblea Nacional prevé que la inadmisibilidad, solo para las disposiciones del artículo 40 de la Constitución francesa, es calificada por el Presidente de la Comisión y, en caso de duda, por la Mesa de la Comisión. Sin embargo, a falta de una regla más precisa, la inadmisibilidad no es siempre declarada en el momento de la presentación y el juez de la admisibilidad a veces demuestra, salvo cuando se trata del Presidente de

---

4 “Caballeros presupuestarios”: enmiendas cuyas disposiciones son ajenas al contenido de las leyes financieras.

5 Decisión N° 96-312 DC del 14 de octubre 1996.

la Comisión de Finanzas, una cierta benevolencia. Por otro lado es usual constatar que se pronuncie al momento de la presentación la inadmisibilidad de una enmienda adoptada por una comisión<sup>6</sup>.

En la etapa de la presentación en sesión, el artículo 98-6 del Reglamento de la Asamblea Nacional prevé que la inadmisibilidad supone el rechazo de la presentación por el Presidente de la Asamblea (este último decide, en caso de duda, luego de haber consultado al Presidente de la Comisión de Presupuesto o al ponente general o a un miembro de la Mesa de la Comisión designado para tal efecto). En la práctica, el Presidente de la Comisión se ha tornado en el único juez de la admisibilidad financiera de las enmiendas.

En efecto, cuando es poco evidente la admisibilidad de una enmienda, la Presidencia de la Asamblea apela al Presidente de la Comisión para que califique la admisibilidad. El Presidente de la Asamblea casi sistemáticamente recoge la opinión de este último. La enmienda declarada admisible puede ser presentada, impresa y distribuida. En cambio la enmienda declarada inadmisibile, rechazada al momento de su presentación, no es ni impresa ni distribuida por lo tanto no puede ser puesta en debate.

Es por la severidad con la que se actúa en el proceso seguido en la Asamblea Nacional que se llegó a hablar de una autocensura.

Pero como lo remarcó Jean Charbonnel “para la Asamblea Nacional, la defensa de la Constitución y de los textos orgánicos forma parte de la atribuciones del Parlamento, el cual debe velar por la conformidad de las leyes con las normas orgánicas y constitucionales. Desde que una iniciativa financiera del Parlamento tiene alguna posibilidad de tomar forma legislativa, el tema de su conformidad debe ser planteado y, en caso de una negativa, la inadmisibilidad le es aplicada de oficio. El hecho de que el Gobierno esté o no de acuerdo con esta iniciativa no tiene consecuencia en la calificación de su admisibilidad”<sup>7</sup>.

Esta misma idea fue desarrollada por otro Presidente de la Comisión de los Presupuestos, el Sr. Christian Goux, quien vio en este proceso la ocasión de un equilibrio entre los poderes que se basa en dos elementos esenciales<sup>8</sup>:

- Las reglas de admisibilidad son reglas objetivas aplicadas a todas las enmiendas sin importar la procedencia política de sus autores y la posición gubernamental;
- La función de juez de la admisibilidad es exclusivamente ejercida por una instancia parlamentaria sin mediación de autoridad externa alguna.

Por ello, el Gobierno no se encuentra en condiciones, por ejemplo, de oponerse a la discusión de una enmienda con la que no está de acuerdo, tratando de ejercer alguna influencia en la decisión de admisibilidad. Del mismo modo, pero en sentido contrario, no le es posible, sin por ello desear tomar la iniciativa por sí mismo, procurar que una enmienda parlamentaria considerada inadmisibile, pero con la cual está en favor, sea declarada admisible.

---

6 En el 2003-2004, las Comisiones registraron 2127 enmiendas de las cuales 79 fueron declaradas inadmisibles.

7 Informe N° 2064 precitado (página 15).

8 Christian Goux, op. Citado, página 73 y s.

A decir verdad, la independencia del Presidente de la Comisión de Presupuesto, cuya imparcialidad casi nunca es puesta en duda, es lo que le da fortaleza aunque sus decisiones no sean necesariamente motivadas.

Tratándose de las proposiciones de ley, la calificación de su admisibilidad es, en aplicación del artículo 81, tercer párrafo del Reglamento de la Asamblea Nacional, encomendada a una delegación de la Mesa de la Asamblea. Pero esta delegación ejerce un control voluntariamente condescendiente basándose, en este caso, en el hecho de que el artículo 81 le permite solo desaprobar la presentación de una proposición de ley cuando “es evidente su inadmisibilidad en el sentido del artículo 40”. Por ello, acostumbra proponer las correcciones necesarias a los autores de las proposiciones de ley cuyo carácter inadmisibile es evidente, con el fin de permitir la presentación, lo que, repito, es importante ya que ello condiciona la impresión y la distribución del texto por la Asamblea Nacional. Pero la delegación fue mucho más allá admitiendo la compensación entre cargas o entre cargas y recursos. De este modo desaparece uno de los principales obstáculos para la admisibilidad financiera de la iniciativa parlamentaria que es la prohibición de la compensación generalizada.

Este laxismo responde “a la preocupación de no restringir de manera demasiado rigurosa el principio general de la libertad de iniciativa de los diputados, preocupación un tanto más legítima que la calificación de la admisibilidad al momento de la presentación. Es solo uno de los numerosos obstáculos que una proposición de ley debe superar antes de acceder al derecho positivo”<sup>9</sup>.

Tal actitud solo ha sido posible porque la inadmisibilidad de una proposición de ley puede pronunciarse al momento de su presentación. El Consejo Constitucional indicó en 1978 que la inadmisibilidad de una proposición de ley que habría sido declarada admisible de manera equivocada en el momento de la presentación, debía poder ser comprobada durante el proceso legislativo<sup>10</sup>.

En la Asamblea Nacional, una “excepción de inadmisibilidad” puede ser promovida “en cualquier momento” por el Gobierno o por un diputado o también por la Mesa de la Comisión de Presupuesto. Le compete a esta última calificar la inadmisibilidad de una proposición de ley cuando la excepción es efectivamente promovida. En este caso, la Mesa de la Comisión de Presupuesto no emite una opinión, pero sí toma una decisión.

Estas reglas se caracterizan por un gran pragmatismo que toma en cuenta la proporción diminuta de las proposiciones de ley efectivamente adoptadas por el Parlamento<sup>11</sup> cada año, en un contexto donde este tipo de iniciativa parlamentaria está destinado primero a expresar y dar a conocer una voluntad política, antes que plasmarse en el derecho positivo.

Este tipo de voluntad de garantizar a los parlamentarios la más amplia libertad de expresión prevaleció en el Senado incluso en el proceso de la admisibilidad aplicado en las enmiendas.

---

9 Informe sobre la admisibilidad financiera de las enmiendas de Robert-André Vivien, n° 1860 (25 de junio de 1980) página 56.

10 Decisión N° 78-94 DC del 14 de junio 1978.

11 Ninguna de las 283 proposiciones de ley registradas en el 2003-2004 (1/10 – 30/09) fue declarada inadmisibile en la etapa del depósito. En el mismo periodo sólo 3 proposiciones de ley fueron definitivamente adoptadas.

## b) Los procesos seguidos en el Senado: una amplia libertad de expresión

Siendo estos procesos más flexibles, su descripción podrá ser más concisa. En lo que concierne a las enmiendas, el Senado no realiza ninguna filtración en el momento de la presentación. El artículo 45 de su Reglamento dispone simplemente que el Gobierno, la Comisión de Finanzas, la comisión dictaminadora o cualquier senador puede promover la excepción de inadmisibilidad.

En la práctica, solo el Gobierno promueve la excepción de inadmisibilidad de una enmienda en sesión plenaria. La decisión corresponde únicamente a la Comisión de Finanzas. Con este fin, antes del inicio de la sesión plenaria, la Comisión examina las enmiendas cuya admisibilidad es susceptible de ser impugnada para dar a conocer su decisión durante el debate.

Este sistema, que no impone un control *a priori* desde el momento de la presentación de la enmienda, finalmente fue convalidado por el Consejo Constitucional<sup>12</sup>.

La consecuencia más desagradable de una divergencia similar entre la Asamblea Nacional y el Senado es que una enmienda de un diputado calificada como inadmisibile puede ser presentada por un senador y declarada admisible. Suponiendo que sea adoptada por el Senado, “ante el diputado víctima de la severidad del proceso y despojado de la paternidad de una proposición, ésta puede volverse a discutir en el Senado aunque haya sido rechazada al momento de su presentación en la Asamblea Nacional. Esta situación será percibida por él como una injusticia y lo llevará a la conclusión de que sus prerrogativas están más limitadas en comparación a las de los senadores”<sup>13</sup>.

En cuanto a las proposiciones de ley, éstas son sometidas a un proceso similar al que está en vigencia en la Asamblea Nacional, ya que el Senado fue impedido por el Consejo Constitucional de suprimir el control sistemático en la fase de presentación<sup>14</sup>. Admitiendo la compensación generalizada, el proceso no representa un obstáculo en la presentación de una proposición de ley.

## 3. El control del Consejo Constitucional

Cumpliendo el rol del juez de apelación de la admisibilidad financiera, el Consejo Constitucional desarrolló una jurisprudencia bastante favorable para la iniciativa parlamentaria.

Primero admitió la validez de los procesos ejecutados en cada una de las Cámaras para calificar, en primera instancia, la admisibilidad de las iniciativas parlamentarias.

Luego planteó el “concepto de anterioridad” según el cual “el recurso (ante el Consejo) para que se declare si una proposición o una enmienda formulada por un miembro del parlamento ha sido adoptada o no en contradicción con el artículo 40 de la Constitución solo procede en el caso de que la cuestión de la admisibilidad de esta proposición o de una enmienda ha sido promovida anteriormente en el fuero parlamentario”<sup>15</sup>.

---

12 DCN° 93-329 del 13 de enero de 1994 y DC N° 96-382 del 14 de octubre de 1996.

13 Informe N° 2084, Ob. Citada, página 16.

14 DC N° 78-94 del 14 de junio de 1978.

15 DC N° 77-82 del 20 de julio de 1977.



Hasta el día de hoy, el Consejo Constitucional nunca ha contradicho una decisión del “juez parlamentario” de la admisibilidad financiera.

Haremos dos observaciones acerca del alcance de esta regla de la anterioridad:

- **Ámbito de aplicación:** Se exige en materia de la aplicación del artículo 40 de la Constitución, pero no para las otras disposiciones de los textos orgánicos susceptibles de provocar inadmisibilidad (Ej.: los “cavaliers budgétaires”). Se admite que un acuerdo tácito entre todas las partes (Gobierno, diputados o senadores) pueda dar lugar a la aprobación definitiva de un texto que tiene por origen una iniciativa indiscutiblemente inadmisibile. Ese fue el caso con la reciente proposición de ley sobre la reforma del Senado (2003), que aumentaba el número de senadores. Pero una situación parecida es muy inusual y no tendría nada de chocante ya que la misma iniciativa puede ser tomada por el gobierno solo.
- La supresión de la regla de anterioridad, so pretexto de una evolución de la jurisprudencia del Consejo Constitucional favorable a un proceso senatorial que prescinde de un examen anterior de las enmiendas, puede, de manera riesgosa, dar lugar a maniobras que van en desmedro de la actividad legislativa. Puede ocurrir que los parlamentarios en contra de una iniciativa decidan no evocar la cuestión de su admisibilidad durante el debate y, una vez adoptado el texto, evocarla en el marco de un recurso ante el Consejo Constitucional, el cual podría verse obligado a anular la disposición concerniente.

De todas formas, el rol del Consejo Constitucional como juez de apelación de la admisibilidad financiera significa una enorme responsabilidad para las autoridades parlamentarias encargadas de tomar las decisiones, en las etapas previas, en el fuero parlamentario.

Ejercida por los presidentes sucesivos de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional, esta responsabilidad los llevó a elaborar una jurisprudencia compleja favorable a la iniciativa parlamentaria pero con un alcance muy variable en lo que concierne a los ingresos y gastos.

## II. UN ALCANCE VARIABLE: UN CARÁCTER CASI FORMAL EN MATERIA DE INGRESOS, UNA OBLIGACIÓN DISMINUIDA EN MATERIA DE CARGAS

La jurisprudencia en materia de aplicación del artículo 40 por la Asamblea Nacional, a la que se refiere el Senado cuando lo necesita, primero se fundamenta en principios que conciernen:

- La calificación de su campo de aplicación (¿qué realidades abarcan los conceptos de ingresos y cargas públicas?) y,
- La definición de una base de referencia (¿es necesario evaluar la disminución de un ingreso o la creación o aumento de una carga con relación al Estado de Derecho existente al momento de la discusión de la enmienda o con relación a la legislación propuesta por el texto en el que se basa la discusión?).

Examinaremos rápidamente las respuestas dadas a estas dos preguntas fundamentales antes de apreciar el alcance real de la prohibición de la reducción de un ingreso y el alcance real de la prohibición del aumento de una carga.

## 1. Los principios generales: el campo de aplicación y la base de referencia

### a) Un campo de aplicación claramente definido

El artículo 40 menciona los ingresos y las cargas públicas. Uno de los primeros asuntos que tuvo que resolver el juez de la admisibilidad financiera fue el de su campo de aplicación. Desde 1961, el Consejo Constitucional, haciendo referencia al decreto del 19 de junio de 1956, confirmó que las cargas del Estado, de las colectividades locales y de los diversos regímenes de asistencia o del Seguro Social deben ser consideradas como públicas.

Tratándose de los organismos de protección social, solo los regímenes obligatorios del seguro social pertenecen a la esfera pública; los regímenes mutualistas de seguros y los regímenes complementarios, incluso de carácter obligatorio, están excluidos.

Fue más delicado delimitar la frontera del sector público: las Entidades Públicas de carácter Administrativo (EPA) forman parte de este sector, mas no las Entidades Públicas Industriales y Comerciales (EPIC); las empresas públicas, los organismos de formación profesional y de vivienda social están fuera del ámbito de aplicación del artículo 40.

Pese a una gran variedad de estatus y a la predominancia de la economía mixta —situación que durante mucho tiempo ha complicado su determinación—, el campo de aplicación del artículo 40, siempre susceptible de evolución, se encuentra hoy claramente definido.

### b) Una definición compleja de la base de referencia

Para apreciar el “costo” de una enmienda —es decir la pérdida de ingresos o el aumento de la carga que se provoca— es conveniente fijar un término de comparación: es lo que llamamos *base de referencia*.

Si las bases de referencia son múltiples, hay una regla que prevé lo siguiente: se escoge siempre la base más favorable a la iniciativa parlamentaria. Una enmienda es declarada admisible cuando no es “costosa” con respecto a una de las bases de referencia posibles.

- La primera de ellas es, evidentemente, la legislación existente, que está constituida por los textos legislativos y reglamentarios en vigencia desde el momento en que se inicia el debate parlamentario (o para ser más preciso durante el registro de la enmienda previo a su presentación).  
En algunas ocasiones el juez de la admisibilidad financiera ha podido agregar a estas normas todo aquello que se encuentra orientado a precisar el alcance de ellas: circulares ministeriales, instrucciones, de ser el caso respuestas ministeriales a preguntas escritas y jurisprudencia. Incluso, ante el silencio de la ley, a veces puede referirse a una situación de hecho.
- La segunda gran base de referencia es la del llamado “derecho propuesto”. En la mayoría de los casos, se refiere al texto en discusión. Esta referencia se justifica fácilmente: resulta difícilmente admisible, en efecto, la imposibilidad de que un parlamentario promueva una iniciativa menos “costosa” que la propuesta por el Gobierno, incluso si es más “costosa” que el derecho existente. Así, una enmienda parlamentaria que limite el alza de un impuesto previsto por un proyecto de ley será declarada admisible sin necesidad de incluir una compensación. Lo mismo sucede con una enmienda que limita la progresión de una carga, manteniéndola en un nivel superior al de la carga existente.

El término “texto en discusión” debe entenderse, según sea el caso:

- El texto del proyecto de ley del Gobierno, teniendo en cuenta, llegado el caso, las intenciones ostentadas por este último, siempre que estén claramente expresadas (por ejemplo en la memoria explicativa del proyecto de ley);
- El texto de una propuesta de ley que, si entra en discusión, fue obligatoriamente declarado admisible;
- El texto de un proyecto o una propuesta adoptada por la otra Cámara que, teniendo en cuenta los controles de admisibilidad, es también considerado admisible. Se precisará que el artículo 40 sólo concierne a las propuestas y enmiendas y no a los textos adoptados por las Cámaras (que, por el contrario, están contemplados por el artículo 42. L.O.)

Al dirimir entre la legislación existente y la legislación propuesta, se busca como base de referencia, en principio, el que resulte más favorable para la iniciativa parlamentaria. Sin embargo, esta regla tiene un límite: una enmienda parlamentaria no puede suprimir, en un texto propuesto por el gobierno, una disposición que busca reducir una carga, por ejemplo limitando el número de beneficiarios de una prestación, sin modificar la otra disposición del mismo texto que amplía esta misma prestación a una nueva categoría de beneficiarios.

Igualmente, cuando el texto en discusión procede a una reforma global que instituye un nuevo dispositivo que hace difícil una comparación con la legislación existente, solo el texto en discusión puede servir como base de referencia.

## 2. La prohibición de la disminución de los ingresos públicos: un obstáculo fácil de superar

El artículo 40 de la Constitución, tal como es ejecutado en materia de ingresos, no constituye un obstáculo real para la iniciativa parlamentaria en la materia. En efecto, si bien deben observarse reglas específicas, estas enmiendas son admitidas fácilmente, siempre y cuando exista una compensación y se respeten algunos principios bastante flexibles.

### a) La disminución de los ingresos públicos

Solo las enmiendas que generan una pérdida de ingresos deben ser compensadas; es decir, contar con una “garantía”, para ser declaradas admisibles.

La inadmisibilidad solo es oponible a las enmiendas referidas a los ingresos si se encuentran reunidas las siguientes condiciones:

- La pérdida de ingresos debe ser cierta:  
No se declara la inadmisibilidad en caso de duda o cuando no es posible evaluar la incidencia financiera de una enmienda. El análisis es más jurídico que presupuestario: una enmienda que tiende a disminuir la tasa de un impuesto es inadmisibles aun cuando su autor alegue los efectos económicos de ella para pretender que tal disminución no afectaría el rendimiento del impuesto, ya que la pérdida de ingresos con relación a lo que se hubiera podido recaudar a derecho constante (sin alterar la tasa tributaria vigente) es indiscutible. Por el contrario, las iniciativas cuyos efectos sobre los ingresos son discutibles, como por ejemplo aquellas referidas a los procedimientos fiscales relativos a la recaudación de impuestos y al control fiscal, son consideradas admisibles con mayor frecuencia.

Lo mismo sucede con las enmiendas donde es imposible evaluar los efectos reales o, incluso, con aquellas cuyo carácter normativo es muy limitado: éstas son admitidas, entonces, gracias al beneficio de la duda.

- La pérdida de ingresos debe ser directa:

Ésta supone una estrecha relación entre el dispositivo propuesto en el texto y la disminución de ingresos resultante. Así, una medida de naturaleza estrictamente económica no podría ser declarada inadmisibles porque tendría incidencias indirectas en las bases imponibles de algunos impuestos. Igualmente, una enmienda, cuyo objeto es totalmente ajeno a las finanzas públicas, será considerada admisible incluso si es posible que haya una incidencia sobre éstas. Así se dan, por ejemplo, las enmiendas que atenúan las multas de tipo penal, que son sanciones financieras cuya finalidad no es contribuir con los ingresos del Estado;

- Al ser cierta y directa, la pérdida de ingresos, sin embargo, puede ser eventual y a futuro

No es necesario que la disminución de ingresos sea automática e inmediata para que la enmienda que la propone sea declarada inadmisibles. Un dispositivo que prevé la postergación del pago de impuestos será, además, declarado inadmisibles debido a la simple pérdida para el Tesoro que éste genera.

#### b) Las reglas aplicables a la compensación

La práctica parlamentaria califica de “garantía” a la compensación que debe acompañar necesariamente una disposición que genera una pérdida de ingresos para que la enmienda que la propone sea admisible.

Recordemos primero que una disminución de ingresos no puede ser compensada por una reducción de los gastos, es decir, por una medida con fines de generar un ahorro presupuestal, ya que el artículo 40 prohíbe toda disminución de los ingresos públicos.

El “marco regulatorio” de esta compensación puede resumirse de la siguiente manera<sup>16</sup>:

- La garantía debe ser real y el ingreso que resulte debe poder ser percibido de manera efectiva

El alcance de esta exigencia es atenuado considerablemente por la práctica que, desde un principio, admitió que la garantía pudiese consistir en el aumento de la tasa de un impuesto existente “proporcional” a la compensada pérdida de ingresos. Esta fórmula, tipo “llave maestra”, facilita ampliamente el trabajo de los redactores de las enmiendas. Su alcance jurídico es más que dudoso, ya que solo el legislador tiene el poder de fijar la tasa de un impuesto sin posibilidad de delegarlo a la reglamentación. Pero esta tolerancia carece de consecuencias reales, habiéndose el Gobierno acostumbrado muy a menudo a “la garantía”, es decir, a suprimir la compensación antes de la adopción de la enmienda que decidió aceptar o a la que renunció oponerse. Incluso si esta práctica no es constante —no fue usada, por ejemplo, a principios de los años 80— tiene el mérito de evitar la inserción en el derecho positivo de disposiciones ineficaces.

Aunque la redacción de una garantía se vuelva muy formal, debe sin embargo permanecer impregnada de una cierta rigurosidad. Así, una enmienda que incluye una garantía consistente en un aumento de la tasa del impuesto general a las ventas sobre algunos productos debe definirlos de una manera suficientemente precisa para que la base de este aumento se encuentre bien determinada. Además, una garantía que se basa en varias compensaciones que aumentan de manera

---

16 Se derivan esencialmente de una decisión del Consejo Constitucional N° 76-64 del 2 de junio de 1976.

proporcional diferentes ingresos debe prever, bajo pena de inadmisibilidad, la repartición de estos ingresos suplementarios. Finalmente, el uso de la fórmula “proporcional” aplicada al aumento de la tasa de un impuesto existente no exime al juez de la admisibilidad de evaluar la pérdida de ingresos causada por la enmienda ni de compararla al producto esperado de su compensación. Por tanto, será declarada inadmisibile toda enmienda cuya garantía para cubrir la pérdida de ingresos tenga como consecuencia llevar la tasa de un impuesto existente a un nivel manifiestamente confiscatorio lo que es, consecuentemente, ineficaz, ya que tiene como resultado hacer desaparecer la base de este impuesto.

- La compensación debe beneficiar a las mismas colectividades u organismos que a aquellos que perciben el ingreso afectado por una disminución

Para la calificación de la garantía, los ingresos públicos no son considerados como una sola masa. No es posible entonces compensar una pérdida de ingresos sufrida por el Estado por un aumento de los impuestos percibidos por tal o cual categoría de colectividades locales. Asimismo, la transferencia de los derechos sobre el alcohol a los organismos de seguridad social impide utilizar su aumento para compensar una reducción de los impuestos percibidos en beneficio del Estado.

Esta dificultad es superada fácilmente, ya que está aceptado que la disminución de un ingreso percibido en beneficio de un organismo público que no sea el Estado puede ser compensada por la creación de una imposición adicional a un impuesto del Estado en beneficio de este organismo.

Combinada con el uso de la fórmula “proporcional”, esta facultad aumenta considerablemente la formulación de la garantía que se encuentra reforzada aun por el uso, hoy casi exclusivo, de la “garantía del tabaco” (es decir, la creación de una tasa adicional a los derechos sobre el tabaco).

Igualmente, la gran mayoría de las enmiendas presentadas a la Asamblea Nacional y que necesitan una garantía incluyen invariablemente la siguiente fórmula: “la pérdida de ingresos por el Estado (o por el organismo concerniente) es compensada por la creación de una tasa adicional a los derechos contemplados en los artículos 575 y 575 A del Código General de impuestos (es decir, de los derechos sobre el tabaco)”.

- La compensación debe ser inmediata

No puede haber una diferencia en el tiempo entre la pérdida de ingresos y la garantía, cuyos efectos deben ser simultáneos. Una medida de desgravación fiscal permanente no puede, por consiguiente, ser compensada por una recaudación puntual de ingresos (Ej.: el producto de una privatización) o por el aumento temporal de un impuesto.

La jurisprudencia aplicable a la admisibilidad financiera de las iniciativas parlamentarias que tratan sobre los ingresos públicos, a pesar de ser relativamente compleja, se muestra muy favorable a la iniciativa parlamentaria<sup>17</sup>. La práctica lo confirma: el “levantamiento de la garantía” evita a los parlamentarios de la mayoría —los únicos cuyas enmiendas tienen oportunidades reales de ser adoptadas— elaborar una compensación calculada de manera precisa y redactada rigurosamente, ya que ya no tiene vocación de ser introducida finalmente en el texto adoptado.

En cuanto a los parlamentarios de la oposición, ellos se benefician igualmente de una amplia libertad de iniciativa en materia de ingresos, incluso si a veces se dedican a diversificar las garantías que utilizan con el fin de manifestar una voluntad política particular.

---

17 Y más aún porque las deducciones sobre los ingresos y las desgravaciones y reembolsos de impuestos ha sido asimilados en operaciones sobre ingresos y son susceptibles de ser objeto de compensaciones.

### 3. La prohibición absoluta de aumentar una carga pública

A pesar de la jurisprudencia a menudo benévola, es evidentemente en el ámbito de las cargas que la severidad del artículo 40 se hace sentir más. Es también en este campo que la severidad es menos tolerada.

El juez de la admisibilidad se dedicó a definir las características de la carga pública y a hacer respetar la prohibición de toda compensación que, es necesario recordarlo, se deriva del singular gramatical utilizado en el mismo texto del artículo 40.

#### a) La definición de la carga

El uso de la palabra “carga” no es neutro. Mientras que la noción de gasto es estrictamente financiera (supone un pago) y la de crédito únicamente presupuestaria (la apertura de créditos solo se puede dar mediante una “ley de finanzas” y solo es una autorización de gasto), el término carga es mucho más amplio: se suma una dimensión jurídica a las dimensiones financiera y presupuestaria.

Por lo tanto, una disposición, cuyo objeto es crear un derecho en beneficio de una categoría de administradores, es inadmisibile incluso si el autor de la iniciativa precisa que esta modificación a la legislación existente debe hacerse a costo constante.

Las enmiendas deben ser sistemáticamente examinadas desde el punto de vista de sus efectos presupuestarios y de sus incidencias financieras.

Para que una carga sea considerada como lo contemplada el artículo 40, es necesario que presente algunas características cercanas a las que se acaba de mencionar sobre el tema de los ingresos:

#### – La creación o aumento de la carga debe ser cierta y directa

De existir una duda, ésta debe ser favorable a la iniciativa parlamentaria. Puede ser el caso, por ejemplo, de un cambio de mecanismo de indexación aplicable a una prestación, mecanismo éste que es difícil de evaluar si será más o menos costoso que el mecanismo al que se sustituye. Del mismo modo, y así como para los ingresos, será admisible la enmienda cuyo carácter normativo es muy incierto. Sin embargo, este liberalismo de la jurisprudencia tiene poco alcance, ya que se aplica a iniciativas cuyos efectos prácticos son muy inciertos.

Más delicado es saber si una “carga de gestión” entra en el campo de aplicación del artículo 40. Se recuerda el ejemplo citado con ironía por el Sr. René Pleven sobre la inadmisibilidad de una enmienda que tiende a abolir la pena de muerte con respecto a su incidencia sobre el costo de los servicios penitenciarios.

Se observa que una extensión de la noción de carga tendría como consecuencia reducir a nada o casi nada el derecho de enmienda de los parlamentarios, siendo raras las iniciativas que no se traducen por un simple aumento de los costos de gestión. El juez de la admisibilidad financiera también fue conducido rápidamente a admitir que una enmienda que tiene accesoriamente como resultado un aumento de los gastos operativos de una Persona pública solo es inadmisibile “si este aumento presenta una cierta magnitud y si está establecido que los sectores correspondientes no están en condiciones de aplicar la ley dentro del marco existente en cuanto a planillas y créditos presupuestarios disponibles para ellos”. Además, el juez de la admisibilidad tiende a presumir que las entidades están en condiciones de hacer frente a las consecuencias de los cambios de la legislación con los medios existentes, salvo prueba contraria. Así, una enmienda que obliga a los servicios de

policía a proceder a un registro de los interrogatorios durante el periodo de detención preventiva fue declarada admisible. Igualmente, el aumento de tareas de gestión impuesta por la propuesta de ley que instituye el Pacto Civil de Solidaridad a los servicios competentes no fue considerado como creador de una carga.

Este liberalismo nos lleva a veces muy lejos. Es así que una enmienda que prevé, en el marco del proyecto de ley que reforma el seguro médico (2004), la obligación de poner una foto en los carnés de seguro social, fue declarada admisible pese a que su costo de gestión se elevó a varias decenas de millones de euros.

- Las cargas pueden ser solamente eventuales o facultativas

Es el caso de las cargas cuya realización depende de la realización de futuros eventos aleatorios. Dos ejemplos: la creación de un mecanismo de indexación aplicado a una prestación social o el otorgamiento de una garantía financiera del Estado. Es igualmente inadmisibles una enmienda que autorice (sin hablar de una obligación) a una colectividad pública para intervenir en un ámbito que le fue prohibido hasta la fecha.

Desde el momento que una carga creada o aumentada por una enmienda parlamentaria presenta estas características, la inadmisibilidad le es oponible y el obstáculo no puede ser superado por una compensación.

#### b) La compensación prohibida

El carácter absoluto de esta prohibición de compensación en materia de cargas resulta, como ya se ha dicho, del mismo texto del artículo 40 (que, contrariamente a lo que prevé para los ingresos, usa el singular). Esta interpretación, explícita en los trabajos preparatorios de la Constitución de 1958, fue confirmada, por supuesto, por el Consejo Constitucional.

La prohibición es general: las compensaciones son imposibles entre cargas y entre cargas e ingresos.

La simplicidad y la extrema severidad de esta regla no necesitan de desarrollos extensos. Son suficientes algunos ejemplos:

- Una enmienda que contempla la creación de un “préstamo obligatorio” (empréstito; emisión de bonos) es inadmisibles, ya que los ingresos inmediatos que procura tienen como contraparte la futura carga de su reembolso.
- Una enmienda que disminuya los créditos de un ministerio y que aumente los créditos de un mismo monto de otro ministerio es inadmisibles por este único hecho;
- Por el contrario, es admisible una enmienda que, sin aumentar el monto de un gasto, sólo tenga por objetivo modificar algunas modalidades de su ejecución.

En estas condiciones se comprende fácilmente que la gran mayoría de las enmiendas declaradas inadmisibles tratan sobre las cargas.

Por frustrante que sea, esta restricción es finalmente tomada muy en cuenta por los parlamentarios quienes, si se cree en las estadísticas más recientes, toman numerosas iniciativas sin violar el artículo 40: en el 2003-2004, solo 1,892 de las 27,073 enmiendas registradas por la Presidencia de la Asamblea Nacional fueron declaradas inadmisibles.

Sin embargo, cuando el legislador tuvo recientemente la oportunidad de flexibilizar un poco el régimen de la inadmisibilidad financiera no dudó en aprovecharla.

Esta oportunidad —iniciativa del legislador dicho sea de paso— se presentó con la adopción de la ley orgánica del 1 de agosto del 2001 relativa a las “leyes financieras” que reemplazó al decreto legislativo orgánico del 2 de enero de 1959.

#### 4. Las flexibilidades de la ley del 1 de agosto del 2001 (LOLF–Ley orgánica relativa a las leyes financieras)

Calificado de “cambio considerable” y de “aspecto mayor de la reforma”, el artículo 47 de la LOLF que reemplaza, a partir del 1 de enero del 2005, al artículo 42 del decreto legislativo del 2 de enero de 1959. Aporta una flexibilidad sensible al derecho de enmienda con respecto al artículo 40 de la Constitución y fija una simple “regla relativa” de la inadmisibilidad de las enmiendas con respecto a las disposiciones orgánicas referidas a las leyes financieras.

##### a) La modificación aportada a la noción de carga pública en el contenido de las leyes financieras

Hasta el 1 de enero del 2005, las consecuencias de la aplicación del artículo 40 de la Constitución sobre las enmiendas que tratan sobre los créditos inscritos en ley financiera, en las condiciones precisadas por el artículo 42 del decreto legislativo orgánico, fueron las siguientes:

- Las enmiendas que tratan sobre los créditos solo pueden tener por objeto disminuirlos.
- Deben ser motivadas y estar acompañadas por una memoria que las justifiquen, exigencia superior a aquella aplicable a las otras enmiendas (fuera de la ley financiera). Resultaba que el autor debía indicar con precisión la imputación presupuestaria de los créditos de los que propone la reducción (condición indispensable para que las modificaciones adoptadas puedan ser transcritas en los decretos de repartición de créditos).
- Debían ser calculadas y tratar sobre montos suficientes para no ser calificadas de indicativas, motivo de inadmisibilidad.

La votación de los créditos se hacía por Pliego (es decir, según la naturaleza de los gastos) y por Ministerio, pero el uso de la técnica de enmienda de reducción de créditos podía permitir, como ya hubo oportunidad de decirlo, un voto por Pliego presupuestario (alrededor de 900).

Desde el 2005, la nomenclatura presupuestaria ha sido profundamente modificada. Los créditos son presentados desde ahora “por misión” (una misión puede ser intersectorial), estando cada misión dividida en programas. Dentro de los programas, los créditos están repartidos por título según la naturaleza de los gastos, pero con la excepción de los créditos del título de los gastos de personal, esta repartición solo es indicativa, debido a la “fungibilidad” de los créditos.

El artículo 47 de la LOLF dispone que para la aplicación del artículo 40 de la Constitución “la carga, tratándose de las enmiendas que se aplican a los créditos, hace referencia a la misión”.

Esta flexibilidad fue validada por el Consejo Constitucional en su decisión del 25 de julio del 2001, que precisó los efectos, indicando que los parlamentarios dispondrían de “la nueva facultad de presentar enmiendas que aumenten los créditos de uno o varios programas (...) incluidos en una misión, con la condición de no aumentar los créditos de ésta”.

Las principales consecuencias de este margen de maniobra concedido a los parlamentarios son las siguientes:



- Las enmiendas de reducción de créditos son posibles siempre y cuando, desde luego, no tengan ningún carácter indicativo,
- Las enmiendas parlamentarias no pueden crear una misión (la LOLF reserva expresamente esta facultad al Gobierno), pero pueden suprimir o crear programas al interior de una misión,
- Las enmiendas pueden operar transferencias de créditos entre los programas de una misma misión (pero no entre varias misiones) y dentro de un mismo programa entre los créditos del título de gastos de personal y los de otros títulos de gastos.

La inadmisibilidad con respecto al artículo 40 se aprecia de ahora en adelante al nivel de la misión —considerada como la que constituye una sola carga (y no varias). Desde luego, el monto total de los créditos de la misión no puede ser aumentado y la compensación carga-ingresos permanece prohibida.

La primera ejecución de esta nueva facultad se acaba de dar a propósito de la discusión del proyecto de ley de finanzas para el 2006 en la Asamblea Nacional que concluyó al inicio de esta semana (final de noviembre de 2005). Numerosas enmiendas que tratan sobre los créditos fueron expuestas y, si bien algunas de entre ellas tuvieron como único objetivo modificar la estructura presupuestaria, otras tendían a volver a desplegar los créditos de algunas misiones. Esto tuvo como resultado devolverle, evidentemente, un cierto interés a la discusión presupuestaria.

Es en verdad un cambio de gran magnitud, ya que consiste en permitir al Parlamento, cuyos poderes presupuestarios fueron hasta hoy limitados a la autorización del gasto y a su control, disponer de un derecho de iniciativa en la materia.

El mismo ejercicio del control presupuestario por los parlamentarios debería verse transformado, ya que los controladores tendrán la posibilidad de plasmar los resultados en el presupuesto, proponiendo reasignaciones de créditos.

#### b) La aclaración del régimen general de la inadmisibilidad

Disponiendo que “las enmiendas no conformes con las disposiciones de la presente ley orgánica son inadmisibles”, el artículo 47 de la LOLF que remplace al artículo 42 de la ordenanza de 1959, efectúa una útil aclaración.

El artículo 42 solo contemplaba tres categorías de enmiendas:

- Los “caballeros presupuestarios”, es decir, las enmiendas cuyas disposiciones son ajenas al contenido de las leyes financieras;
- Las enmiendas que tienen una incidencia financiera en el sentido del artículo 40 de la Constitución;
- Las enmiendas motivadas de manera insuficiente.

El artículo 47 va mucho más allá, ya que amplía el control de admisibilidad respecto a todas las disposiciones de la ley orgánica, que se aplica evidentemente a todas las enmiendas, cualquiera que sean sus autores (Gobierno, parlamentarios), sin importar la naturaleza de los textos sobre los cuales tratan (no apunta solamente a los proyectos de leyes financieras).

En conclusión, es útil resaltar que la práctica parlamentaria permitió, de diferentes formas en la Asamblea Nacional y en el Senado, que se expresara la iniciativa parlamentaria, sin permitirle, sin

embargo, formular propuestas susceptibles de cuestionar el equilibrio de las finanzas públicas, tal como es definido por el Gobierno. No obstante, algunos se preguntarán sobre la real utilidad del artículo 40 de la Constitución. Ésta permanece indiscutible en muchos aspectos. Contribuye con limitar el número de enmiendas, lo que no es insignificante desde un punto de vista práctico, al mismo tiempo que la creciente inflación que se constata desde hace muchos años en este campo que obstaculiza el buen desarrollo de los trabajos parlamentarios. Sin embargo, el artículo 40 aplicado con flexibilidad tiene sobre todo como consecuencia obligar a los actores, parlamentarios y gobierno, a tener permanentemente presente en la mente los efectos de las medidas propuestas y de sus incidencias financieras. Es por estos motivos que la disposición de la ley del 1 de agosto del 2001, que inteligentemente flexibilizó la inadmisibilidad financiera aplicable a los gastos, ha respetado el equilibrio institucional, dándole un poco de aire fresco que sin duda necesitaba para durar.

## MESA TEMÁTICA 2 ROL Y EFICACIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

### ROL Y EFICACIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ACTORES DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

#### EXPOSICIÓN DEL DOCTOR JESÚS MARÍA CORONA FERRERO

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA. LETRADO  
OFICIAL MAYOR DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA.

EX PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LETRADOS DE PARLAMENTOS

He preguntado qué tipos de personas asisten al aula y qué tanto es su interés en la materia. Me dicen que la mayoría de ustedes trabajan en el Congreso del Perú. Puedo decir que estoy en casa porque manejamos un lenguaje común. Vengo de una universidad más pequeña, que está en Cantabria. Cantabria es una región pequeña de España. España es un Estado *cuasi* federal en estos momentos, con una forma jurídica compleja; es un Estado que maneja una importantísima descentralización política en el cual hay, aparte de las Cortes Generales, 17 parlamentos con plenas competencias políticas.

Mi experiencia de muchos años en la materia lógicamente no solo pasa desde la posición en los grupos parlamentarios, sino en el día a día en la vida del Parlamento. Esto me permite de alguna manera hablarles a ustedes en un lenguaje común destinado a contribuir y comprender los problemas diarios de la vida del Parlamento. Los parlamentos, sean grandes o pequeños, tienen conflictos semejantes. Lo primero que me sorprendió es, corrijanme después si me equivoco, que en el Perú la regulación de los grupos parlamentarios es muy reciente, es muy próxima, tiene una antigüedad que va desde los diez a quince años, y esto me ha impactado enseguida.

Ayer tuve la ocasión de leer el procedimiento y proceso de relación del actual Congreso del Perú, del cual hice un pequeño análisis. De alguna manera he intentado cotejar el reglamento del Congreso del Perú, con el reglamento que de alguna forma sirvió de base para que yo este acá, que es el reglamento del Congreso de Diputados de España. Sepan ustedes que dicho reglamento es una pieza casi de museo, en un sentido positivo, puesto que en el campo parlamentario tratan constantemente de modificarlo, pero son reglas de juego que hacen difícil cualquier tipo de cambio.

El reglamento del Congreso de Diputados está en un proceso de cambio desde hace 20 años y nunca ha aceptado la modificación. Las reglas del juego valen para la mayoría y la minoría desde hace mucho tiempo. Por eso me sorprendía enormemente encontrar que en el Perú los grupos parlamentarios eran una sección que no existía hace un tiempo atrás. Hoy es indispensable pensar que un Parlamento tiene una estructura establecida sobre la base de grupos parlamentarios.

El Parlamento es un Parlamento de grupos. El Estado es un Estado de partidos, hay un procedimiento de grupos prácticos. En el gráfico de Derecho Financiero y Tributario del Tratado Mayor de la Corte General de España, se habla de los grupos de dependencia. En estos momentos es inconcebible aceptar un Parlamento que no esté basado en sus propias bases de grupos parlamentarios. El Parlamento español en algún momento era un Parlamento que no tenía grupos parlamentarios, tenía diputados individuales porque el estado liberal conducía a la asistencia forzosamente de diputados individuales.

Aparte no existían los partidos políticos; los predicamentos de la ideología liberal suponían la inexistencia de cuerpos intermedios. Recuerden que la Revolución Francesa surge por algo conveniente, por la necesidad de evitar los supuestos intermedios, de esta manera se tendía un puente directo con el pueblo. Los ingleses, que nos han enseñado muchas cosas en materia de grupos parlamentarios, son los primeros parlamentos que de alguna manera empiezan a construir los primeros grupos, basados en casos de la existencia de ideas afines, en el hecho de ser oposición, en iniciativas comunes, pero el germen de grupos parlamentarios surge espontáneamente en la representación francesa.

En España, por poner el ejemplo más próximo, surge de una forma necesaria de organización y real representación. En España tuvimos una presencia inexistente de grupos parlamentarios. Sí existían secciones en las Cortes, en el Congreso y el Senado, que no tenían otra función que organizar el trabajo del Parlamento, incluso se elegían por sorteo. Para el voto civil en una sección determinada le llega a tales diputados quienes son elegidos por sorteo. Había total abandono, indiferencia y olvido de la presencia política de quienes integran esas juntas.

Hoy es impensable, como digo, un Parlamento que no tenga grupos parlamentarios. Los grupos obtienen, como se sabe, un reconocimiento, una vida propia, una identidad jurídica, una necesidad, una presencia necesaria a principios del siglo XIX.

Tengo los datos de los primeros reconocimientos que se dieron en Europa continental, en Francia en 1910, en Italia en 1920, en Alemania en 1922, y en España, el reconocimiento de los grupos se produjo con la promulgación de la Constitución Republicana de 1931. La Constitución del 31 pretende, quiere, que los grupos parlamentarios tengan fuertes facciones, frase que emplea Eibar, término manejado por la Constitución del año 31; pretende que las facciones sean quienes decidan la administración permanente del Congreso, las órdenes. En este momento los grupos parlamentarios forman esa cultura defensiva y concluyente del Parlamento y tienen no solamente el reconocimiento de los reglamentos que les otorga su propia identidad y personería jurídica, sino que llegan a tener reconocimiento constitucional. En sumo son elevados al grado de Constitución, no se podía hacer más para responder a la importancia del grupo que incluirlos en la propia Constitución, en el artículo 72 se contempla, en referencia a la del año 31, la defensa puntual a los grupos parlamentarios.

Indica que son ellos quienes deciden la votación de los grupos parlamentarios, después seguramente los comentaristas a quienes les pido que me hagan esa observación ahondarán sobre este tema. No he tenido la oportunidad de comprobar si la Constitución del Perú tiene la misma observación del tema sobre los grupos parlamentarios. Sepan que la Constitución española sí la contempla. También lo hacen los partidos políticos. No todas las constituciones otorgan rango supremo a los partidos políticos, los cuales deben ser democráticos.

Así, nos encontramos con grupos parlamentarios reconocidos en el reglamento, reconocidos en la Constitución y que son un instrumento decisivo, fundamental e inevitable para organizar un Parlamento, que no solamente tiene un rol importante, también tiene una labor primordial de especialización en la base de la sociedad.

Los grupos parlamentarios son, literalmente, la traducción completa de los partidos políticos. Algún connotado especialista dijo que son los exponentes de los partidos. Eso es el grupo parlamentario. En este contexto se traduce que son un instrumento preciso, obligatorio para realizar el trabajo parlamentario, que precisa una especialización dentro de la Cámara.

Entonces de qué estamos hablando. Hablamos de grupos parlamentarios. En mi modesto entender y pese a los pocos días que tengo aquí, ya me informaron la manera cómo se tradujo la norma que incluye a los grupos parlamentarios. Me indican que a los grupos parlamentarios se los define como un grupo de congresistas de un partido que tienen intereses, ideas comunes y afines. Lo que me sorprende es que no se precise la afinidad ideológica, más si se trata de un grupo parlamentario.

Cuáles son los requisitos para formar un grupo, esa unión de congresistas. Si es como en el Perú que tiene como base el conjunto de ideas o de otra manera. En el Perú no hay un llamado al registro ideológico, eso es lo que más llama la atención, solo se marca la cuestión cuantitativa donde se necesita seis congresistas para hacer un grupo parlamentario. Otra cosa, en el Perú no existe la obligación para que un congresista forme parte de un grupo parlamentario. En España existe el grupo mixto, integrado por independientes que se traduce en la unión de personas que no tienen la fuerza política para formar un grupo parlamentario. De no ser así verán mellada, recortada, su participación en el Parlamento.

En consecuencia en el Perú no es obligación formar parte de un grupo parlamentario, no hay grupo mixto ni de independientes. En España sí hay un requisito para armar un grupo parlamentario y es lo ideológico; en ningún caso pueden constituir un grupo parlamentario los diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieran a otras tiendas políticas. Tampoco podrán formar parte de los grupos parlamentarios aquellos diputados que no pertenezcan a las siglas de un partido.

Hubo en España un caso de una agrupación política cuyos tres miembros decidieron abandonar dicho grupo parlamentario. El partido político que se consideraba dueño de esta sigla reclamó, presentó su queja; porque de acuerdo al reglamento no podían actuar en el Parlamento de manera individual.

De acuerdo al reglamento podían integrarse a otro grupo parlamentario, formar un grupo mixto, pero no podían participar individualmente, debían forzosamente pertenecer a un grupo parlamentario. Hoy en día en España se trabaja para perfeccionar una norma que sirva como freno para aquellos diputados que quieran abandonar los grupos parlamentarios con los cuales trabajaron desde el inicio. De esta manera se combate el hecho de que los congresistas se crean con derecho a dispersarse cuando lo deseen.

En estos momentos tenemos un Parlamento de 250 diputados y sea cual fuese la manera que mejor les acomode para formar sus grupos parlamentarios, los une el hecho de que todos tienen los mismos derechos. Existen los grupos parlamentarios que se forman por derecho propio porque los partidos políticos a los que pertenecen obtuvieron, en las elecciones, el porcentaje que manda la ley. Al grupo mixto irán aquellos diputados que abandonaron sus partidos políticos.

Vamos a ver cuál es el valor jurídico del grupo parlamentario, su esencia, su naturaleza. En el Perú los grupos parlamentarios son fuerzas representativas porque están dentro del ordenamiento, tienen poder de decisión dentro del Parlamento. Tienen una gran fuerza debido a que son una fuerza viva. Pero hay que pensar si los grupos parlamentarios representan al Parlamento, si representan la vida, los objetivos del Parlamento. No olvidemos que son órganos de los partidos con su propia naturaleza jurídica.

En el Perú los grupos parlamentarios tienen derecho a contar con sus propios recursos, ambientes, a tener sus espacios, a manejar sus estatutos, a tener sus portavoces. Es decir, actúan en base a todos los derechos y prerrogativas que la norma les confiere. En España es igual, pero ha sucedido que muchos grupos parlamentarios se han negado a hacer público su reglamento, a mostrar sus libros de contabilidad o registros que indiquen la manera cómo manejan los dineros.

He intentado hacer una comparación de las funciones que desarrollan los grupos parlamentarios y me encuentro con una serie de diferencias entre los reglamentos de Perú y de España. En la Cámara de España hay funciones reservadas para los grupos parlamentarios y para el diputado individual. El grupo parlamentario tiene su junta de portavoces al igual que acá y actúan en la Comisión Permanente o en las Cortes, ahí no hay representantes individuales. Hay debates y reuniones que son reservados exclusivamente para los grupos parlamentarios. Deberes y decisiones que sólo son parte de los grupos parlamentarios. Lo mismo sucede cuando pensamos en determinado proyecto el cual pasa por los grupos parlamentarios. Si analizamos el reglamento español observamos que está reservado en su mayoría para los grupos parlamentarios. Tenemos sesiones, en menor cuantía, reservadas al Parlamento de manera individual como las sesiones extraordinarias

En un estudio somero, rápido, ligero, por la premura del tiempo, tengo pocos días en el Perú, me doy cuenta de que la mayoría del reglamento tiene que ver con el funcionamiento del Congreso, con los grupos parlamentarios. Por ejemplo, tenemos que el Parlamento se organiza en función de los grupos parlamentarios, mantiene su presencia en base a los grupos parlamentarios. Las propuestas para el programa anual serán en base a los temas que propongan los grupos parlamentarios; los grupos deciden cuáles van a ser las comisiones ordinarias, también el tiempo del debate del pleno tendrá que ver con el interés de los grupos parlamentarios, eso entre las muchas cosas que pasan por las decisiones o acuerdos de los grupos parlamentarios.

Espero haberles ayudado a aclarar en algo sobre la presencia y accionar de los grupos parlamentarios. Creo que por encima de la experiencia española, sobre este tema que les acabo de exponer, está el hecho de encontrar en el reglamento sobre grupos parlamentarios que aquí se maneja, hechos interesantes que me servirán a futuro.

Les agradezco la invitación y la paciencia a la hora de escucharme.

Muchas gracias.

### MESA TEMÁTICA 3

FINALIDAD, LOGROS Y LÍMITES EN LAS REGLAS DE RACIONALIZACIÓN  
DEL DEBATE PARLAMENTARIO  
(DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA A LA DECISIÓN PARTIDARIA)

I

FINALIDAD, LOGROS Y LÍMITES EN LAS REGLAS DE RACIONALIZACIÓN  
DEL DEBATE PARLAMENTARIO  
(DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA A LA DECISIÓN PARTIDARIA)

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR THOMAS HADAMEK  
FUNCIONARIO DEL BUNDESTAG DE ALEMANIA

Estoy aquí en el Perú, un país tan hermoso. No hablo el castellano, que es un idioma también muy bonito. Por eso es que, para empezar, quisiera decirles que estoy muy contento de participar en este Congreso, aunque les torture con un discurso en alemán.

Trataremos temas centrales que se presentan en todos los parlamentos, y no son solamente ideas que han surgido en Europa. No se trata tampoco de ideas puramente sudamericanas; son temas que se presentan en todo el mundo y que tienen que ver con el parlamentarismo. Por eso, en el fondo hablamos el mismo idioma.

No solo estoy aquí para contarles algo y tampoco me corresponde darles consejos. Estoy aquí para aprender de su experiencia, lo cual es muy importante, sobre todo respecto a este tema del debate parlamentario.

En Alemania ha habido elecciones en el mes de setiembre y tenemos ahora lo que se llama una gran coalición de partidos que apoyan al gobierno, y ocupan el 70% de los escaños en el Parlamento. Esto implica que con respecto a muchos temas, como la estructura del debate parlamentario, la función del debate parlamentario y la imagen del Parlamento en sí, ya no podemos arreglarlos según las reglas antiguas y hemos tenido que reconsiderar su estructura.

Después de cada elección siempre surgen las mismas interrogantes, pero las respuestas cambian y esto es típico de cada período, es decir, que en el Parlamento los parlamentarios tienen que reaccionar frente a las expectativas de la sociedad y por eso, si bien he escuchado muchas críticas sobre el parlamentarismo aquí, de todas maneras soy optimista en el sentido de que los parlamentos representan las fuerzas progresistas dentro de la sociedad y que son los órganos de la sociedad que se adaptan o se desarrollan con mayor facilidad y de la mejor manera; por lo tanto, corresponde al carácter del trabajo parlamentario el adaptarse y cambiar con los tiempos.

Ahora quisiera pasar a mi discurso.

Primero, con respecto a la función del debate parlamentario, puesto que los parlamentos son lugares de discurso político, y del contra discurso, lo cual ya está implícito en el término mismo porque

Parlamento viene de “hablar”. Se trata aquí de la negociación de los asuntos públicos, sobre todo de la conducción del Estado y de la labor legislativa. Esto sucede dentro del discurso y del contra discurso de los diferentes parlamentarios, que no solamente presentan su propia opinión sino también la opinión de su partido político; y la libertad de opinión de los parlamentarios está protegida en la mayoría de las Constituciones gracias a la inmunidad e indemnidad con respecto al enjuiciamiento por parte del Estado. Incluso después de terminar su mandato, el miembro del Parlamento no puede ser enjuiciado o demandado con respecto a las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones.

En su origen histórico, el debate parlamentario estuvo muy unido al derecho y a la libertad de expresión de los parlamentarios. El reconocimiento de este derecho de expresión de los parlamentarios renueva, aun hoy en día, la función del debate parlamentario en una sociedad moderna y democrática.

En una sociedad democrática el poder del Estado se origina en el pueblo, y en este proceso el Parlamento tiene una posición central en la realización de la soberanía popular, de modo tal que la legitimación y la participación en la política de gobierno a través de la labor parlamentaria se presentan aquí como asuntos cruciales.

El Parlamento no es solamente el ente legislativo sino también es el lugar donde se forma y expresa la voluntad de la sociedad a través de la función legislativa y del control sobre el gobierno. Aparte del Parlamento, en el Perú existe también un presidente elegido por el pueblo, a diferencia de Alemania donde solo se elige directamente al Parlamento, lo cual hace diferente la labor legislativa. Pero en el núcleo, en el fondo, el Parlamento es el lugar donde la formación de la voluntad política de la sociedad se une con la del gobierno.

Esta unión típica entre la formación de la voluntad de la sociedad y la formación de la voluntad del Estado dentro de las tareas de gobierno ocurre gracias a las elecciones, que siempre vuelven a suceder, de los miembros del Parlamento.

Los miembros del Parlamento no solo representan sus intereses políticos y se reconocen en su pertenencia a partidos políticos durante la campaña electoral, sino que también tienen la tarea de representar esos intereses en el curso del ejercicio de su función parlamentaria.

Por ello también durante el ejercicio del cargo en el Parlamento son negociadores, tramitadores o transmisores, intermediarios de la formación de la voluntad de la sociedad y al mismo tiempo son también representantes de las decisiones del Parlamento mismo.

Con ello, no solamente se trata de que los representantes de la mayoría que apoyan al gobierno sean responsables de los éxitos o de los fracasos de la política de gobierno. También los representantes de la oposición tienen la responsabilidad de representar y explicar la labor del Parlamento, porque ellos son responsables de la presentación de alternativas y también del control crítico y público de la labor parlamentaria de la mayoría del Parlamento y, por lo tanto, también son responsables de un control eficiente sobre la política de gobierno dentro del período parlamentario.

Quisiera darles un ejemplo. En Alemania es completamente normal que un miembro del Parlamento reciba preguntas por parte de sus representados con respecto a la labor parlamentaria. Los representantes del Parlamento tienen que viajar a sus diferentes distritos electorales y explicar por qué se tomó tal o cual decisión, a pesar de que no dependió directamente de ellos. Si ellos dicen, bueno, yo no estoy de acuerdo con esta ley, no voté a favor de ella, entonces se les pregunta qué alternativas ofreciste. Esta es una tarea



muy importante en el Parlamento. Cada miembro del Parlamento tiene que cumplir con explicar la labor de este órgano. Esa es su responsabilidad.

Esta unión con el elector, y también en realidad la unión con los partidos políticos con cuyo apoyo se elige a los parlamentarios, sucede a través de las elecciones periódicas y también, sobre todo, a través del carácter público de los debates. Solo en el debate parlamentario es posible que los representantes hagan visible la representación ante el pueblo.

Este es un esquema muy simplificado del papel del Parlamento dentro de un Estado parlamentario democrático; sin embargo, queda claro que ya no es tan fácil determinar quiénes son los destinatarios del debate parlamentario.

Los participantes en el debate parlamentario, es decir, los congresistas, no forman en el fondo un círculo de discusión cerrado; el debate ya no se realiza en realidad en Cámara sino ante la opinión pública y para la opinión pública.

Ya no se trata de convencer a otros colegas a través de la brillantez retórica con respecto a los argumentos propios; tampoco se trata de presentar el proceso de formación de la voluntad parlamentaria, por ejemplo, a través del debate previo en las diferentes comisiones o en el intercambio de opiniones con expertos. Ya no es solamente esto. El Parlamento es más. Es en realidad un foro de negociación de la sociedad entera.

Acabo de conversar con un profesor de Ciencias Políticas, ahora, durante el receso, y él fue muy crítico con respecto a la función del Parlamento en el Perú. La verdad es que no comprendo bien su punto de vista, porque en realidad casi ya no hay otras alternativas para la representación.

En Alemania también hay muchas críticas con respecto al Parlamento. Los ciudadanos se han acostumbrado a criticar la calidad del debate parlamentario. Pero siempre que surgen preguntas importantes dentro de la sociedad, las personas y también los medios fijan la vista en el Parlamento.

No están contentos con conocer solo la opinión del Ejecutivo, quieren que exista un debate público al respecto; y este intercambio de opiniones ante el público, ese espacio para la negociación ante el público, solo lo encontramos en el Parlamento.

Por lo tanto, en Alemania, tenemos ahora una situación paradójica. Los medios siempre critican la debilidad del Parlamento; no se cansan de hacerlo, pero al mismo tiempo preguntan al Parlamento sobre los debates, o sobre cuál es la opinión del Parlamento con respecto a tal o cual tema o asunto.

Es contradictorio decir por un lado que el parlamentarismo está en decadencia y, por otro lado, exigir que el Parlamento promueva y concentre el debate. Esta es una situación o una crítica que existe en todos los países donde hay parlamentos, sin importar su estado de funcionamiento.

El debate parlamentario no debe ser un teatro, y ésta es una de las críticas frecuentes contra el Parlamento. Siempre se dice que en su seno se desarrolla una especie de representación teatral, porque en realidad las decisiones se toman antes y a puerta cerrada.

Esto en realidad no es así. El debate parlamentario exige rendición de cuentas a la mayoría parlamentaria y también al gobierno. Se trata de establecer un vínculo entre la posición en el Parlamento y la formación

de la voluntad de la sociedad. Además, el debate parlamentario toma impulso a partir del debate político en la sociedad.

El Parlamento y el debate parlamentario, por lo tanto, tienen una influencia en varios niveles, y una influencia mediata sobre la formación de la voluntad política de la sociedad.

El Parlamento siempre va a tomar en cuenta que se le va a pedir su opinión. Los parlamentarios tienen que saber qué cosa van a decir, cómo se les pide su opinión. Por lo tanto, estas respuestas a la sociedad tienen influencia sobre su posición sobre el Parlamento. El Parlamento y el debate parlamentario, por lo tanto, tienen una influencia de múltiples niveles, tienen —como antes dije— influencia mediata sobre la formación de la voluntad política en la sociedad. Por lo tanto, el Parlamento no es tan solo una reunión de personalidades políticas individuales, sino que aparece como un foro de opiniones de la sociedad.

El Parlamento tiene los instrumentos necesarios para implementar esa formación de la voluntad, como es el caso de las leyes. El Parlamento puede hacer que las decisiones importantes del Estado se tomen a través de la función parlamentaria o a través de las leyes aprobadas por el mismo Parlamento. Este es un punto muy importante. En Alemania este es uno de los principios fundamentales de la Constitución. El Ejecutivo no puede tomar las decisiones básicas, es el Parlamento el que debe decidir lo que se refiere a los aspectos fundamentales.

La función legislativa del Ejecutivo depende de un mandato expreso del Parlamento para temas específicos. Las decisiones de gobierno, los decretos del gobierno, pueden ser declarados nulos por los tribunales si falta aquel mandato parlamentario.

Esta también es una tarea que el Parlamento tiene que defender activamente. Tiene que existir la voluntad de discutir y disponer las decisiones básicas sobre los temas fundamentales de gobierno dentro del Parlamento.

Ahora llego al segundo punto, que es el ordenamiento de los debates parlamentarios. La compleja vinculación del Parlamento como punto de unión entre la formación política de la sociedad y del Estado pone en claro que, en el debate parlamentario, se trata de discutir las posiciones básicas o fundamentales de la sociedad.

El derecho de expresión tradicional y la libertad de expresión de los parlamentarios forman la base para que también se puedan expresar las posiciones de las minorías y las alternativas. Al mismo tiempo este tema, este concepto del derecho de la expresión individual, ya no está en capacidad de reflejar las complejas funciones del Parlamento dentro de una sociedad democrática.

Dentro del ordenamiento parlamentario moderno de la libertad de expresión ya no existe tanto el tema de limitar cuánto tiempo puede hablar cada parlamentario; es decir, el tema de cuándo es que la mayoría parlamentaria puede terminar con un debate y con ello cortar el derecho de expresión de los distintos parlamentarios.

Más bien se trata de desarrollar nuevas formas modernas de debate que estén en capacidad de reflejar las opiniones fundamentales o decisivas dentro del proceso de formación de la voluntad parlamentaria ante la opinión pública de una manera comprensible.

El tratar activamente los temas como la división correcta del tiempo asignado a cada expositor por el reglamento, es parte de las tareas actuales de cualquier Parlamento. En la historia de Alemania al principio solo hubo reglamentaciones con respecto a la limitación máxima, al límite máximo del discurso.

Con respecto a la sucesión de los diferentes expositores, al principio solamente se decía que el primero que recibía la palabra del presidente recibía también el derecho de la palabra. Ya en 1922, encontramos en el reglamento del Reichstag el primer indicio de que el tiempo asignado al debate sobre determinado tema podía ser limitado por decisión del Consejo de los Decanos del Parlamento. Esto significa que las fuerzas políticas representadas en el Parlamento intentan llegar a un acuerdo, incluso antes del debate parlamentario en el Pleno, con respecto a la duración máxima del debate sobre un tema.

Esto hace que el debate en el Pleno no tenga que ser dedicado a las cuestiones de orden, que es tan fastidioso. Es perfectamente posible que los ciudadanos no comprendan por qué cada debate parlamentario comienza con larguísimas discusiones sobre cuestiones de orden, sobre cuánto tiempo le corresponde a cada uno hablar y otro tipo de cosas por el estilo.

Este tipo de proceder solamente destruiría la confianza en el Parlamento. Este entendimiento ha sido perfeccionado y ahora no solamente se trata de limitar el tiempo sino también de dividir el derecho a la palabra entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Parlamento, antes de que se inicie el debate y de común acuerdo.

En 1980 el reglamento del Parlamento alemán, el Parlamento federal, acogió esta forma de entendimiento y ahora se habla también de la concepción y no solo de la duración del debate, que deben ser decididos por el Consejo de Decanos entre las diferentes fracciones políticas representadas en el Parlamento. La conformación del debate parlamentario es el resultado del entendimiento entre los diferentes grupos políticos representados en él.

Los derechos de las minorías son protegidos de esta manera por el hecho de que tal entendimiento es una cuestión de decisión mayoritaria; si no se llega a un entendimiento con respecto a estos temas entre todas las fracciones habría que tomar alguna decisión en el Pleno.

Hasta ahora ha sucedido que según nuestro derecho solamente pueden tomarse decisiones válidas en el plenario. Por lo tanto, el Presidente, al inicio del debate, pregunta: ¿Están ustedes de acuerdo con la propuesta de que el debate dure dos horas?, y si no hay ninguna opinión contraria, entonces partimos de que el Parlamento ya tomó una decisión sobre la estructura del debate.

En realidad esto solo es posible porque las fuerzas políticas en el Parlamento han comprendido que una estructura moderna de debate es muy importante para poder representar los procesos de decisión dentro del Parlamento.

De este modo ha sido posible darle forma al debate parlamentario, que con ello refleja además la importancia del tema, la diversidad de opiniones y también la necesidad de dar a conocer las diferentes opiniones ante los medios.

En la práctica, se ha mostrado que la conducción de la labor parlamentaria, la conducción del debate parlamentario se ha hecho más fácil a través de la fijación de determinados tipos de debate.

Primero, al inicio de un período electoral, los diferentes grupos políticos se han puesto de acuerdo con respecto a la división básica de los tiempos asignados a cada grupo; con ello, se toma en cuenta la relación

de fuerzas matemáticas de las diferentes fracciones. Entonces, se fija como unidad los 60 minutos y al inicio del período electoral se decide cuánto es que le corresponde de esta hora, en minutos, a cada uno de los grupos parlamentarios.

La orientación solo con respecto a la relación de fuerzas matemáticas, sin embargo, llevaría a que las fracciones más pequeñas solo contarían con unos cuantos minutos por hora; por lo tanto, por lo general, se otorga un tiempo adicional a las fracciones más pequeñas. Esto es muy importante si pensamos en el resultado de las elecciones que hemos tenido este año. Los grandes partidos que apoyan al gobierno tienen, conjuntamente, 448 representantes de un total de 614. La división del tiempo asignado a cada uno, según la relación de fuerzas matemáticas entre las diferentes fracciones, llevaría a que en el debate parlamentario la coalición de gobierno llegara a ocupar 44 minutos de la hora mientras que los partidos de oposición tendrían que contentarse solo con 16 minutos. Los partidos de oposición, de los cuales hay tres, tendrían que dividirse ese tiempo, y dos fracciones tendrían solo cinco minutos y una fracción tendría seis minutos para expresar su opinión.

¿Ustedes se imaginarán un debate parlamentario así? Sumamente aburrido.

Por eso, debido a que en el debate tiene que haber discursos y contradiscursos para representar las diferentes posiciones, las fracciones han entendido que es necesario mantener la vivacidad del debate parlamentario, y de ahí que las de la mayoría se han puesto de acuerdo con las fracciones de la oposición, y han dado un beneficio adicional a éstas. Las dos fracciones de la mayoría solamente van a utilizar 38 minutos de cada hora y las fracciones de la oposición pueden hacer uso de 22 minutos de cada hora. Esto no es solo cuestión de llegar a una solución inteligente, es también cuestión del derecho parlamentario.

En una situación en la que el gobierno pone al 70% de los parlamentarios, entonces se trata también de defender los derechos de las minorías y de limitar el poder de la mayoría. Esto ha sido muy importante durante este período electoral.

Por lo tanto, la administración del Parlamento ha ejercido una fuerte influencia durante el período electoral para llegar a soluciones amistosas que tomen en cuenta las posiciones de las minorías. Y esta es una buena señal porque, de este modo, todos los que participan en el asunto han comprendido la necesidad de llegar a un acuerdo de este tipo. Para ello es importante no solamente inspirarse en la Constitución y también en el reglamento del Parlamento; pues, para nosotros, dentro de la Gerencia de Administración del Parlamento, es muy importante convencer a los diferentes parlamentarios de que un debate vivaz, un debate interesante, resulta de utilidad para cada uno de los parlamentarios. Y lo bueno es que la experiencia muestra que la mayoría de los parlamentarios se deja convencer por este tipo de argumentos.

Este acuerdo de una división básica de los tiempos asignados lleva también a poder dar más tiempo a las decisiones fundamentales dentro del Parlamento y no dedicarse a cuestiones de orden. También lleva a no tener que tomar decisiones justo al inicio de cada debate sobre cuánto tiempo le corresponde a cada uno.

Los grupos políticos debaten cuál va a ser la agenda una semana antes de que se llame a una reunión plenaria, y ya no es necesario discutir cada vez cuánto tiempo le corresponde a los grupos más pequeños.

Existen dos posibilidades: O bien se adhiere uno a la estructura básica que ya se decidió o bien existen motivos importantes para desviarse de esta regla básica acordada.

Normalmente, las fracciones solamente deciden cuánto tiempo va a ser la discusión de un asunto —una hora, dos horas—, mientras que el porcentaje asignado a cada una de las fracciones automáticamente responde a la regla matemática definida al inicio.

En casos individuales, por supuesto, también existen modificaciones. Por ejemplo, si una pequeña fracción del Parlamento presenta una propuesta de ley, entonces recibe más tiempo asignado para que pueda fundamentar su propuesta.

Otra manera de facilitar la planificación de los debates en plenaria es que las fracciones que representan a la mayoría, hagan que los diferentes miembros del gobierno utilicen su propio tiempo asignado dentro de los debates. Esto también en Alemania resulta sorprendente para la mayoría de los ciudadanos, la mayoría de sus ciudadanos no saben de esto. Pero puesto que normalmente se dice en el Derecho Constitucional que el gobierno siempre puede intervenir en los debates parlamentarios, entonces el gobierno tendría la capacidad de impedir que se realicen debates dentro de una forma racional. Para ello existe un buen ejemplo de los años 70 en Alemania, en que un Canciller pidió la palabra en el Parlamento y dio un discurso de dos horas y media, para lo cual estuvo mirando el reloj, y habló tanto tiempo hasta que se había llegado al límite de tiempo para que aparezca en los noticieros de la noche en la televisión, de modo que la oposición ya no pudo presentar su posición en los noticieros nocturnos.

Por supuesto, no podemos impedir que el Ejecutivo exprese su opinión en el Parlamento, eso está en la Constitución; pero esto muestra que el gobierno tiene que trabajar bien con el Parlamento, tiene que trabajar bien y coordinar bien. Es decir, antes de un debate en el Pleno tiene que ponerse de acuerdo con los miembros de su propia fracción para ver quién va a hablar y cuánto tiempo va a hablar. Esto tiene sentido también para el gobierno, porque el gobierno depende mucho de esta coordinación del trabajo parlamentario.

En Alemania, esta relación especial entre el Parlamento y el gobierno se expresa también por el hecho de que los ministros y la canciller son miembros del Parlamento, suelen serlo. Esto es algo que tampoco lo entienden muy bien los ciudadanos; pero en la práctica lleva a que sea posible lograr este tipo de coordinación entre el trabajo parlamentario y el trabajo del Ejecutivo.

Por otro lado, la oposición se toma también su tiempo para expresar su opinión dentro del debate parlamentario, porque los representantes de los diferentes estados federados tienen derecho a expresar su opinión ante el Parlamento federal; o sea, hay ahí una reciprocidad.

Esta concepción o este diseño racional del trabajo parlamentario tiene mucha importancia porque los medios presentan, en la televisión y en la radio, el debate parlamentario. Por lo tanto, es importante que los medios y los ciudadanos sepan más o menos cuándo va a haber un debate. La planificación de los debates, por lo tanto, se anuncia públicamente, y de este modo los ciudadanos y los medios tienen la posibilidad de ver el debate parlamentario en la televisión. Por supuesto, existen casos individuales en los que no es posible hacer las cosas de este modo.

En los medios estos casos individuales en los que existen debates muy libres se califican como horas estelares del Parlamento. Por ejemplo, hubo un debate de este tipo cuando se trató de debatir el tema de si el Parlamento se mudaba de Bonn a Berlín. Este fue un tema bastante personal, cada parlamentario expresó su propia opinión y no la de su partido. Cada parlamentario pudo expresar su opinión, se les dio la palabra a todos. En tales temas también resulta racional pero poco atractivo que cada debate tuviera lugar sin ninguna regla.

También quisiera decir algo más sobre los derechos de la minoría, ya que debido a estos acuerdos a los que se ha llegado, esos derechos de las minorías parlamentarias son inviolables, puesto que no se trata de un acuerdo personal ante las diferentes fracciones, cada fracción puede hacer uso o no de esto para el futuro, puede renunciar a ello en el futuro.

Con respecto a la estructura de los debates en el Parlamento, no solo tiene sentido hablar de la división del tiempo de debate entre las diferentes fracciones, sino también hay que desarrollar diferentes tipos de debates parlamentarios.

En Alemania existe algo que se llama “La Hora Actual”, en la que se debaten temas del día a día, de la realidad cotidiana, por iniciativa de alguna fracción. Lo interesante de este debate es que aquí cada orador solamente puede hablar durante cinco minutos como máximo. Las fracciones más grandes, sin embargo, tienen más oradores que las más pequeñas. Esta fue una idea interesante que le ofrecía a la ciudadanía otro tipo de debates, una forma no concentrada de poder definir las posiciones con respecto a estos temas de actualidad, y es un debate que interesa muchísimo a los ciudadanos.

Otra forma del debate parlamentario es la interrogación a los diferentes miembros del gobierno, que se realiza todos los miércoles después de la sesión del gabinete. En estos casos el gobierno tiene que informar al Parlamento sobre la sesión del gabinete, que siempre son los miércoles en la mañana. Los parlamentarios puede plantear preguntas libres, y no anunciadas, a los representantes del gobierno. Este es un método excelente para sorprender a un ministro, porque se le pregunta cualquier cosa no prevista.

Luego existen otras posibilidades para los diferentes parlamentarios de plantear preguntas propias. Estos son derechos que existen en cada Parlamento. Con este desarrollo el Bundestag, el Parlamento federal alemán, trató de darle una forma vivaz al debate parlamentario y además resguardar los derechos de las minorías.

Los diferentes parlamentarios tienen también la posibilidad de intervenir en el debate parlamentario aunque no hayan sido nominados como oradores por cada una de las fracciones. Para eso tenemos un pequeño instrumento que se ha desarrollado que es lo que se llama la intervención corta. Cada parlamentario tiene la posibilidad de replicar durante tres minutos lo expresado por otro parlamentario; de este modo el debate se ha hecho más vivaz. Ha sido una pequeña modificación del reglamento que ha llevado a que los parlamentarios se sientan satisfechos de poder expresar lo que quieren decir ante el Parlamento.

Para resumir y para llegar al final, el complejo rol del Parlamento en una sociedad democrática conlleva a que el debate parlamentario debe reflejar, en primer lugar, los procesos de opinión y también los participantes en estos procesos de opinión; es decir, las posiciones de los partidos políticos y de sus fracciones en el Parlamento.

Los diferentes representantes, en realidad, no son restringidos en sus derechos porque pueden además destacar en los debates políticos, y su libertad e independencia están protegidos por las libertades de expresión y votación, debido a que el debate parlamentario ya no consiste en el discurso de los representantes individuales sino que además se dirige a la sociedad, y resulta lógico desarrollar modernos tipos de debates y estructuras de debate puesto que el rol del Parlamento en la promulgación de leyes y en el control del accionar del gobierno se ve fortalecido por ello, al no tener que dedicarse el tiempo destinado para los debates a las cuestiones de orden.

Muchas gracias.

## II

### FINALIDAD, LOGROS Y LÍMITES EN LAS REGLAS DE RACIONALIZACIÓN DEL DEBATE PARLAMENTARIO

(DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA A LA DECISIÓN PARTIDARIA)

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR JOSÉ ABANTO VALDIVIESO

COORDINADOR DE ASESORÍA EN LA DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Como lo ha manifestado el funcionario del Bundestag de Alemania, en el Parlamento confluyen diversas fuerzas políticas, lo que caracteriza al Congreso como un órgano deliberativo, eminentemente deliberativo, y por ello es necesario que se establezcan determinadas reglas para racionalizar el debate, para que la deliberación se traduzca en un resultado objetivo y de esta forma los acuerdos y las resoluciones de las Cámaras trasciendan a nivel jurídico en la sociedad y en el Estado.

El Derecho Parlamentario es una disciplina cuya definición la tomo del doctor Fernando Santaolalla: “conjunto de normas y de relaciones constituidas al amparo, que regulan la organización y el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un estado constitucional y democrático de derecho”.

Bernardo Vásquez Vásquez, jurista mexicano, sostiene que el objetivo del Derecho parlamentario es facilitar el trabajo legislativo y legitimar las resoluciones a través de un debido proceso.

Entonces, ¿cómo es que se construyen las reglas del debate parlamentario? En atención a principios, a principios propios de la disciplina, en primer lugar.

Sostiene la doctrina que hay principios de carácter sustantivo que tienen que ver con el formato mismo de la norma parlamentaria y con el valor social que persigue, y principios de carácter adjetivo procesal que efectivamente están destinados a informar los procesos, a diseñarlos, a partir de los cuales el Parlamento como órgano colegiado toma decisiones colectivas.

Entre esos principios tenemos los principios sustantivos, como el principio de representación, que estima que el parlamentario no representa a un grupo sino a la nación, y por consiguiente tiene que poner por encima de intereses parciales o sectoriales el interés común.

El principio de libertad propugna que la labor del Parlamento debe organizarse con plena vigencia de la libertad y que sus integrantes puedan expresar libremente sus opiniones y votos en la toma de decisiones colectivas.

Por el principio de información, particularmente para mí trascendente, se busca que los parlamentarios, para deliberar y votar, requieran estar debidamente informados del asunto que tratan de manera integral, veraz y oportuna.

Y en función al principio de igualdad los miembros del Parlamento tienen, por lo menos, dos elementos que los hacen iguales entre ellos. El primero es que todos representan al Estado, a la nación; y, segundo, de que tienen los mismos derechos, obligaciones, prerrogativas y prohibiciones.

Es importante señalar estos principios, porque van a permitir, a partir de ahí, construir o diseñar reglas con relación al debate parlamentario.

En cuanto a los principios adjetivos encontramos el principio de orden, que importa la adecuación parlamentaria en contrapeso con la libertad que requieren los congresistas. Mediante el orden se da al proceso una racionalidad y concatenación a los actos y actividades de los miembros del Parlamento. Y el principio de integración de los órganos colegiados, que propugna que para el funcionamiento de órganos colegiados es necesario que se explique que el procedimiento de una asamblea requiere un número determinado de miembros presentes.

Esto es tradicionalmente lo que la doctrina señala para poder diseñar el proceso parlamentario y específicamente verter a la arena del debate.

Respecto a la racionalización del proceso parlamentario a partir de la Constitución de 1993, particularmente sostengo lo siguiente: Es con el desconocimiento público como se ha criticado siempre al Parlamento como un órgano que no es eficaz, que es una caja de resonancia del Poder Ejecutivo, que no tiene capacidad técnica para poder cuestionar o reformar cualquier iniciativa del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, se han dado en el Parlamento nacional, en la Constitución y en el Reglamento del Congreso una serie de modificaciones a nivel normativo que hacen, desde mi punto de vista, que sea racionalizado.

En principio, su estructura, del sistema legislativo bicameral o unicameral. También se redujo el número de miembros del Parlamento a 120 congresistas.

Entonces, hay dos formas de ver el tema de la racionalización de los procesos parlamentarios, desde un punto de vista constitucional y desde un punto de vista reglamentario. Desde el punto de vista constitucional, hay unos aspectos que inciden definitivamente en las deficiencias del proceso parlamentario.

La racionalización que se pretendió dar en la Constitución del 93 al proceso parlamentario legislativo se desvirtúa con la existencia de un órgano como la Comisión Permanente, al que se le da amplias atribuciones. No es lo mismo, por ejemplo, si se revisa legislación comparada, en España, donde la Comisión Permanente no tiene la atribución de legislar; en otros parlamentos tampoco. Desde la perspectiva procedimental, si hablamos del proceso parlamentario, el reglamento del Congreso tiene un punto de inicio y un punto de término; y una secuencia lógica de actos que determina que haya coherencia en el proceso, incluido el debate parlamentario. Pero, desde mi punto de vista, tiene aspectos que inciden justamente en que no haya una debida racionalización, racionalización entendida ésta como el procedimiento eficiente para llegar a un resultado eficaz; es decir, el cumplimiento de objetivos.

Primero, una iniciativa legislativa es tramitada y derivada a las comisiones ordinarias sin más tamiz que los requisitos de forma por el servicio parlamentario; este concepto, este trámite no permite que el Congreso oriente su trabajo legislativo. Cosa muy distinta sería, por ejemplo, si se realizara como sucede en el Congreso español o como ocurría en las Cámaras Legislativas con la Constitución de 1979, que haya en el estado procesal la *toma en consideración*; es decir, que el Congreso decida si ese tema contenido en la propuesta legislativa debe ser o no materia de una ley.



Más claro, si no se ha desarrollado en el reglamento un capítulo —eso desde mi punto de vista es el más grave error que tiene el Reglamento del Congreso— que contenga la normatividad sobre procesos legislativos a nivel de comisiones. He tenido la oportunidad, justamente a propósito de esta ponencia, de revisar legislación de otros países, algo de Ecuador, de Nicaragua, de Panamá, que son unicamerales; y otras legislaciones, y, evidentemente, todas contienen un capítulo sobre procedimientos en comisiones, unos más extensos, otros menos, pero todas tienen un capítulo sobre comisiones. El Reglamento del Congreso peruano no lo tiene, aunque por ahí tiene unos artículos dispersos (el 34, el 65, el 70).

La agenda legislativa aprobada por el Pleno en cada período anual de sesiones no tiene carácter vinculante, a pesar del artículo 36 del Reglamento. Ustedes se fijarán —si tienen oportunidad de revisar la resolución legislativa del Congreso que aprueba la agenda legislativa— que hay un artículo cuya disposición es la siguiente: *la aprobación de esta agenda legislativa no impide que los parlamentarios o congresistas puedan presentar propuestas legislativas relacionadas a otras materias distintas a las contenidas en la agenda*; esa excepción se vuelve la regla.

Entonces, si hablamos de la racionalización en términos de eficiencia y procedimiento, o sea, en función de recursos y de obtención de resultados (eficacia), hay dos aspectos que debemos considerar —ya eso dependerá de la voluntad reformadora del Congreso. Primero, considerando las reformas constitucionales y reglamentarias y, segundo, sin considerarlas.

Sobre la finalidad del debate parlamentario voy a citar nuevamente a Vásquez Vásquez, jurista mexicano, que sostiene que cuando las intervenciones en tribuna preceden a la toma de decisión, estamos ante una verdadera deliberación y la presencia de la función esencial de un Parlamento, que consiste en que alguno de sus integrantes hable desde la tribuna, mientras los demás escuchan y atienden con la perspectiva de emitir posteriormente su voto con pleno conocimiento de causa y con plenitud también de conocimiento.

Entonces, teniendo esta idea, vemos que hay dos momentos importantes del proceso con respecto a lo que es deliberación: el debate en la comisión y el debate en el Pleno.

Adalberto Chiavenato, tratadista en materia de administración, sostiene que la racionalidad implica, de manera general, adecuar los medios utilizados a los fines y objetivos que se desea alcanzar. Se dice, que cuando se habla de racionalizar se debe asociar dicha idea al concepto de eficiencia y eficacia.

La eficiencia se concentra en las operaciones que tienen puesta la atención en los aspectos internos, es decir, en los recursos, en las personas —que es personal de apoyo evidentemente. La eficacia, se asocia al término objetivo, cumplimiento de los objetivos por resultados.

Lo más interesante de todo esto es que la mayor parte del costo está en gasto de personal, y solamente el 5% está referido a los bienes y servicios que se utiliza.

Yo, justamente conversando con colegas de la oficina de control de gestión, les pregunté cómo llegan al 5%, a esta proporcionalidad, y ellos me dijeron que en función de la práctica que hemos venido desarrollando desde hace más o menos cinco años. Y cada vez el costo de personal ha ido elevándose más. Está en función de las personas que intervienen en la sesión básicamente; hay otros evidentemente que trabajan indirectamente, por ejemplo, los asesores de comisiones que están en el despacho no están considerados ahí.

Entonces, entiendo la racionalidad en sus dos términos, es decir, eficiencia (debida asignación de los recursos) y eficacia (cumplimiento de los objetivos). ¿Podría decirse que el Congreso es eficiente y eficaz? Hemos revisado los proyectos aprobados en el primer semestre de 2004 —no estoy hablando de legislatura sino del primer semestre que viene de enero a junio del año 2004—, hemos contado en total 93 proyectos aprobados, de los cuales hemos encontrado 22 proyectos aprobados como las leyes más importantes.

Es evidente, que en términos de eficacia podría decirse que el resultado es bajo.

Entonces, ¿cuáles serían las propuestas que deberíamos hacer? Por ejemplo, la primera, dado que el reglamento no ha previsto un filtro, dicha tarea debería recaer en las comisiones ordinarias, no con la finalidad de determinar si es admisible un proyecto sino con la finalidad de que se establezca su relación con la agenda legislativa.

Entonces, ¿qué aspecto debería considerarse en la Comisión? Primero, su relación con los temas previstos en la agenda legislativa; y segundo, si es razonable que la materia propuesta en el proyecto sea objeto de una ley. Por ejemplo, una sentencia del Tribunal Constitucional (02-2002) que señala que la dación de una ley constituye el último recurso del Estado luego de haberse estudiado otras alternativas. ¿Quién no ha encontrado leyes que derogan decretos supremos, que regulan materias que les corresponde a las municipalidades?

Entonces, para finalizar, voy a decirles lo siguiente:

El debate parlamentario se presenta en dos momentos, en comisiones y en el Pleno, y la finalidad que persigue la racionalización del debate parlamentario, desde mi punto de vista, en términos de eficiencia y eficacia, es que el trabajo legislativo sea eficiente en términos de óptima utilización de recursos y de cumplimiento de objetivos, es decir de resultados, con lo cual el trabajador del Congreso puede ser eficaz.

Bueno, eso es todo. Muchas gracias.

## MESA TEMÁTICA 4

### ¿HAY SALIDA PARA LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA?

#### I

### ¿HAY SALIDA PARA LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA?

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR VALERIO DI PORTO  
CONSEJERO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ITALIA

El tema de esta mesa es un tema universal y muy complicado. Mi perspectiva parte de la experiencia italiana, que creo puede ser interesante para tener un punto de vista general.

En la mayoría de Estados europeos el desarrollo del Estado social y su crisis financiera consolidaron la primacía del Poder Ejecutivo en la dirección política y en el proceso legislativo. Los nuevos acontecimientos acentuaron la distribución de funciones ya consolidadas y ahora están muy claras las atribuciones en las relaciones constitucionales con el Parlamento.

Italia siguió un camino distinto, pues el Parlamento mantuvo su propio espacio. Conservó su autonomía para actuar, incluso en este último período, cuando el gobierno —con gran retraso y de manera peculiar— adoptó una posición similar a la que ejercen desde hace mucho tiempo los gobiernos de los otros países europeos.

Italia parece ser el único país en el cual las grandes transformaciones que involucran los sistemas públicos europeos influyen directamente en el modo de actuar del Parlamento, cambiando sus métodos de trabajo y el sistema de las acciones.

Desde fines de los años 80 se desarrollan en el Parlamento nuevos y complejos procedimientos, que incluyen una pluralidad de actos normativos y no normativos, internos y externos a este poder del Estado, además de encaminarlos hacia objetivos determinados, vínculos o valores de política general. Por ejemplo, para elaborar presupuestos o planificar las formas de conexión con la Unión Europea. En este último punto son muy importantes los procedimientos, porque yo creo que no se puede comprender la realidad institucional de los Estados europeos ahora si no se conoce bien su perspectiva desde el marco continental.

La pérdida de confines de las misiones parlamentarias se origina en la expansión de los poderes de organización de las Cámaras más allá del ámbito parlamentario, con el intento de orientar el voto unitario y coherente. Estas políticas exigen extensas coordinaciones y se articulan en una multiplicidad de bases, órganos y herramientas distintas que tienen carácter colectivo y se desarrollan a mediano y largo plazo.

Tales procedimientos asumen un fuerte carácter interinstitucional. La nueva posición del Parlamento se da en esta etapa contemporánea y está ligada a la profunda crisis de representación que tiene su punto

más álgido en los primeros años de la década de los 90. En este período, Italia tiene que enfrentar una situación difícil, tanto a nivel nacional como en el ámbito europeo.

A nivel nacional termina la etapa llamada “Primera República”, después de un rápido proceso de disolución de los partidos tradicionales y la caída de muchos de los personajes políticos más importantes. Es la etapa de manos limpias, cuando los magistrados de Milán descubren y ponen en evidencia las corrupciones que afectan el sistema político.

La clase política y, en primer lugar, las instituciones parlamentarias, sufren una crisis de deslegitimación total, lo que lleva a un cambio radical y al nacimiento de la “Segunda República”. Al mismo tiempo, el país tiene que sacar cuentas con una situación económica y financiera muy difícil, que debe esperar para participar en el proceso de unificación monetaria de la Unión Europea. Este proceso impone vínculos importantes a la agenda pública de los países miembros.

Ante esta situación Italia responde atribuyéndoles máximos poderes a gobiernos conducidos por hombres elegidos por su calidad profesional. Así nacen los gobiernos técnicos, propiamente dichos, que entre 1992 y 1994 llevan al país de la Primera a la Segunda República y permiten su ingreso en la unión monetaria. Para eso es necesaria una reforma que involucra todo el sistema jurídico. Cambia el sistema electoral para pasar del sistema proporcional al mayoritario.

Ahora sí cuenta con ingresos y hace una reforma que introduce nuevamente el sistema proporcional y cambia la estructura del poder. La responsabilidad del Parlamento termina a partir del rol asignado por el gobierno. Termina la primacía, el casi monopolio legislativo del Parlamento, que mantiene la correcta dirección sobre la acción legislativa del gobierno.

El Parlamento se queda en una posición que sigue siendo incomparable a la mayoría de las otras asambleas legislativas, por lo que dije antes, es decir, la pérdida de confines de las culturas parlamentarias. La toma de decisiones, que antes estaba circunscrita en el circuito Gobierno-Parlamento, ahora es más compleja y articulada, hay un fuerte nivel europeo que orienta con más o menos fuerza casi todas las políticas nacionales.

Hay una sociedad completa que participa en el proceso de tomar decisiones. Ahí tienen un papel determinante los grupos y las organizaciones, que ejercen la función de representación especializada de los componentes de la sociedad. Sindicatos, organizaciones de empresarios, asociaciones ecologistas, consumidores, todos representan partes de la sociedad y presentan sus intereses ante el gobierno y el Parlamento.

Entonces, el Parlamento se encarga de sintetizar los distintos intereses y se distribuye las cuotas del proceso que se realizará. Es el Parlamento el que decide a nivel del Estado cómo se desarrollará el proceso de toma de decisiones entre el Estado y los niveles locales. No es el único representante de la sociedad, pero sí el más importante de la sociedad en su totalidad. Sí tiene que relacionarse con los otros sujetos representativos y con los otros niveles de gobierno, pero sigue siendo el responsable de sintetizar los intereses de la sociedad.

Para concluir, cuál es mi respuesta a la pregunta: ¿hay salida a la crisis de representación? Podemos resumirla de esta manera: “Se ha perdido la centralidad del Parlamento y ahora no es el único representante de la sociedad civil”. En ese sentido, hay una crisis de representatividad, pero en la medida

en que el Parlamento sea el ente sintetizador de los intereses de la sociedad en general frente a las otras partes representativas, la crisis no existirá.

Quiero subrayar que el Parlamento muchas veces es el lugar del conocimiento, el centro donde convergen las informaciones del gobierno, de la Unión Europea, de todas las instituciones. Por ello, tiene el deber de poner en circulación esta información. La transferencia del conocimiento también es una forma de representación. En pocas palabras, no habría crisis de representatividad si el Parlamento siguiera siendo el lugar del conocimiento, de la plana jurídica y el encuentro de la migración de todos los factores de la sociedad, además de mantener total transparencia en su accionar.

## II

### ¿HAY SALIDA PARA LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA?

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR EDUARDO HERNANDO NIETO  
PROFESOR EN LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ, LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS Y LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ

Los saludo atentamente y paso a sustentar mi respuesta al tema en cuestión a partir de la perspectiva de la teoría de la actividad política.

Creo que es importante porque nosotros precisamente nos quejamos, y con mucha razón, de las carencias, limitaciones e identidad del Parlamento. Ésta es una expresión de facto, pero es probable que pocas personas estén en capacidad de responder a la pregunta: ¿cómo debe ser el Parlamento?

Para absolver esta interrogante hay que conocer la actividad política, es decir, si nosotros no entendemos que el Parlamento es una institución dentro de un régimen político que, en este caso, sería la democracia representativa, entonces tenemos pocas posibilidades de aclarar y, sobre todo, entender lo que puede significar la pregunta en sí misma. Es decir, ¿existe crisis en la democracia representativa? En primer lugar hay que ver cuál es la naturaleza de la crisis y en segundo lugar conocer qué significa la democracia representativa.

Estamos hablando de un proyecto que se va generando con el paso de la modernidad. Es un proyecto que trata, en principio, de no alejarse demasiado de los conocimientos de la filosofía política clásica, como por ejemplo el concepto de régimen mixto en la filosofía clásica, que podemos encontrarla desde Aristóteles, durante el renacimiento, etc. Siguiendo a Aristóteles tenemos básicamente diferentes regímenes políticos, donde gobiernan unos, donde gobiernan algunos, donde gobiernan muchos, y la idea de establecer un régimen mixto que sería el intento de integrar estos tres regímenes políticos, vale decir, un régimen donde pueda gobernar uno, algunos y muchos.

Esto se plasma evidentemente cuando nosotros tenemos, por ejemplo, a una persona —que podría ser el Ejecutivo—, conocemos a algunos —que serían básicamente la reproducción de una aristocracia o de un régimen aristocrático y que en el Parlamento aparecerían en la Cámara Alta— y, por último, la representación de los muchos, que sería el pueblo y estaría, en este caso, en la Cámara Baja (diputados).

Entonces, el régimen mixto tiene que mantener necesariamente estos tres espacios. Creo que es pertinente también señalar que una democracia planteada así no es otra cosa que una organización de las distinciones y de las diferencias. No podemos hablar de democracia donde no existen espacios que se limitan, donde no hay aristocracia o donde no hay pueblo. En este caso no es posible hablar de un régimen mixto y, por lo tanto, tampoco de una democracia representativa.

Tenemos que pensar necesariamente en las separaciones y que este régimen es un proyecto finalmente racional que se hace con el afán de organizar las diferencias dentro de la sociedad, diferencias que son importantísimas porque cada uno de los espacios tiene una función dentro de una visión como esa.

Si revisamos la literatura de autores del siglo XIX encontraremos esta necesidad de identificar al Parlamento no siempre como una suerte de selección de los mejores. En tal sentido, parecería que en esta empresa representativa el peso del gobierno y las decisiones recaen en la persona que está en el Ejecutivo y en la Cámara Alta, mientras que la Cámara Baja estaría dedicada a ejercer cierto control sobre las acciones de los que están arriba, así como a expresar sentimientos y emociones, lo que es natural a su propia condición.

De esta manera se estaría estableciendo un sistema que, por lo menos, les dio buenos resultados a quienes los representaron, vale decir, lo que ahora llamamos grandes democracias estarían en los países industrializados.

Creo que en estos tiempos hemos olvidado el carácter del sistema de representación y ha ocurrido así porque los tiempos han ido cambiando. Hemos encontrado ahora una forma de realidad que estaría planteada por esta suerte de democracia de masas, que es un concepto que ya había sido planteado desde el Siglo XIX.

Ésta también es una situación de facto, que en realidad se hace en función a que se va perdiendo la línea que separa el conocimiento de la ignorancia, todo lo que en el contexto antiguo podría ser el conocimiento de la opinión. Entonces, si se borra esa línea, nosotros ya no tenemos centrado lo que significa el conocimiento.

Un resultado de esto puede traer consecuencias como que —creo que ya ni siquiera vale la pena asegurarlo— cualquier persona pretenda ingresar al Parlamento porque tiene DNI. En esta circunstancia lo que estamos viendo es una desnaturalización del sistema de representación.

El problema desde la clase de masas es bastante significativo y es una variable que me permite justamente llegar a la respuesta de la pregunta que se da al inicio. Parece que es inviable que se pueda mantener un sistema de democracia representativa, si se considera esta manifestación de la democracia de masas, que es una forma de igualarse bastante nefasta, es decir, uno podría estar de acuerdo con la democracia, si esto significa que los que están abajo se eleven y estén a la altura de los de arriba.

La misión de la democracia es más hacia la inversa. Los que están arriba tienen que estar a nivel de los que están abajo. No estoy hablando en términos económicos, sino en términos de educación, conocimientos, virtudes, de formación. Esta explosión de la democracia de masas se puede percibir como bastante nítida en nuestra sociedad.

El problema no tiene que ver solo con la democracia de masas. Hay otro factor que resulta importante y es una variable que no podemos soslayar. Es de dominio de la economía en el mundo político. El foro se transforma en un mercado y los mismos políticos piensan que la política es un mercado. Incluso, hay científicos políticos que hacen toda una teoría de esto, como si fuese lo normal.

Están viendo obviamente la perspectiva política de la dimensión práctica. Por ende, yo estoy haciendo un análisis de la perspectiva normativa y desde esta perspectiva pensar que el mercado puede ser análogo al foro o que puede ser análogo a este espacio público político resulta realmente incongruente y también de naturaleza del sentido de lo que significa un espacio que evidentemente se hace con el propósito de servir a lo que llamaríamos el bien común.

Si nosotros pensamos que el Parlamento se ha convertido en un lugar donde se negocian cosas, o donde se satisfacen intereses personales, entonces evidentemente, estamos frente a una realidad que no tiene nada que ver con el sentido de la democracia representativa.

Entonces, aquí tenemos el gran problema porque esto está un poco fuera de nuestras manos; parecería que hay mucha gente que pretende que esto se mantenga, y quizás muchas de estas personas pueden hasta ser bien intencionadas, porque simplemente ignoran lo que es una democracia representativa, e ignoran también lo que significan los diferentes regímenes políticos. Estos son hechos concretos, que a la larga permiten pensar que es bastante difícil poder esperar cambios significativos en los próximos años; más bien lo que se percibe es una radicalización de la democracia de masas y una radicalización de la economía en el dominio político, y como consecuencia de esto, vamos a ver que la misma sociedad va expresando su repulsión frente a las instituciones políticas de la democracia representativa.

Esto es natural, es lógico. También es lógico que personas que dicen que no pertenecen a este mundo tengan el respaldo de la colectividad porque evidentemente se dan cuenta de que aquí no se toman decisiones políticas, en el sentido real del término, decisiones que sirvan para apoyo a la vida común. Y pensar, también, que este régimen de la democracia representativa es un régimen que no solamente percibía asegurar la vida sino que también tenía un propósito y un fin, vale decir, el que las personas vivan cada vez mejor.

Y este es un punto muy interesante porque lamentablemente junto con esta democracia de masas también se ha ido desarrollando una ideología que algunos llaman liberalismo, pero que es una suerte de desnaturalización del liberalismo. Este liberalismo contemporáneo ocasiona que se piense que el régimen político tiene que ser neutral, es decir, que el régimen político no tiene ninguna finalidad ni ningún propósito, cuando evidentemente en la clasificación natural sí tiene que ver con la formación y la conducta de las personas, es decir, cada régimen tiene sus propias características.

Un régimen tiránico va a formar personas de acuerdo a las características de este régimen, como también una democracia representativa va a contribuir justamente a formar ciudadanos, inclusive aquellas personas que tienen menos conocimientos, menos obligaciones. En fin, el aprendizaje puede darse también a partir de la Cámara Baja hasta que adquieran mayor responsabilidad, mayor conocimiento, mayores obligaciones. Aquí, como vemos que en esta democracia de masas, la figura resulta a la inversa: a menos conocimiento más responsabilidad, ese es un hecho.

Entonces, cuando nosotros evaluamos el sentido de la democracia representativa que se enmarca dentro de un *proyecto de vida buena*, dentro de un proyecto de bien común, dentro de un proyecto que implique la representación de todos los sectores, pero teniendo siempre en cuenta que obviamente tiene que ser lo mejor de la sociedad y que justamente este requisito no se hace tan necesario porque se trata de discutir o debatir sobre problemas políticos donde también, para poder entrar en un debate o una liberación, es imprescindible la medida. Normalmente una persona con mayor conocimiento está en mejores condiciones de ser moderado, y al mismo tiempo también está en mejores condiciones de articular un discurso de coherencia. Aquellas personas que no tienen educación son justamente las que recurren al grito o al insulto, pero tampoco tienen ninguna cosa que dar porque finalmente no tienen elementos para desarrollar ningún tipo de discurso.

Una democracia representativa en ese sentido necesita, pues, de personas educadas, necesita personas que amen a su patria. Finalmente, si estamos hablando del bien común obviamente también tenemos que pensar que estamos hablando de un cuerpo con una identidad propia y que se sienta parte de una comunidad.



Ahora, si seguimos haciendo este análisis y lo trasladamos hacia nuestra propia coyuntura, vemos los vacíos y errores que tenemos en cuanto a estos conceptos. Es decir, no hay patriotismo, no hay educación, no existe esa línea que separa la *opinión* del *conocimiento*; las personas que tenían que asumir estas responsabilidades, de pronto no tienen los conocimientos, no entienden lo que significa una democracia representativa, no conocen cuáles son los elementos esenciales del régimen político. Sin embargo, todos ellos salen en los medios de comunicación y comienzan a hablar de la democracia, de la defensa del sistema, cuando en realidad no conocen absolutamente nada. Esto es patético, pero es real. Cuando uno reúna todos estos elementos vamos a pensar, de repente, que en esas circunstancias no es posible mantener este sistema. Yo creo que más bien esta realidad ha desnaturalizado una democracia representativa y en ese sentido, si bien pueden haber algunas soluciones o la llamada ingeniería constitucional, de hecho que es un tema que se va a discutir también en este Congreso. Sin embargo, no son cosas que puedan revertir la situación, podrían hacer algunos cambios moderados pero en esencia no va a cambiar porque la naturaleza de la crisis es demasiado importante, o sea, grande.

Ahora, una cosa que siempre se señala en el campo de la filosofía política es que así como existe el régimen político, que es la forma que adopta la ciudad, hay también una materia que es en este caso el pueblo; entonces es pertinente también considerar cuál es la relación entre esa materia y esa forma. Aquí también viene lo patético de nuestro momento, el poco conocimiento que existe sobre la materia, además es una materia que tiene que estar ubicada en un espacio en el tiempo, y eso implica que para meterse en política hay que conocer geografía, hay que conocer historia, al margen de lo que significa el conocimiento de la actividad política.

Decía qué podemos hacer nosotros cuando constatamos que tenemos una materia que de repente no calza con las expectativas de esta democracia representativa. Aquí hay una visión que también es errada y que de repente muchos académicos pueden manejar, es pensar simplemente que basta que uno tenga la forma para que inmediatamente la materia se adecue a la forma. Esto es inexacto en el sentido de que si bien es verdad que hay una influencia directa entre lo que es el régimen y lo que va a ser el moldear la conducta humana, también hay un movimiento inverso, vale decir que la materia también afecta la forma. En ese caso, si nosotros tenemos una materia como la que tenemos ahora, es obviamente, pues, que la influencia de ésta es demasiado grande y ha ido chupando a la forma y la ha ido introduciendo en su materia. El resultado es lo que vemos, la desinstalación y todas esas cosas, esa es la materia del Perú.

En ese caso, ¿cómo podemos hacer para cambiar esa materia? Habría que ver que de pronto no es este régimen el que se necesita para modificar esta materia. En eso se basaría la discusión. ¿Cuál régimen le corresponde al Perú?

Aceptemos que hay problemas externos en nosotros y eso es justamente lo que ha ocasionado que en estos tiempos se sienta una suerte de imposición del régimen político. Si ustedes no son democracia representativa, entonces ustedes no son un país civilizado, y si no son civilizados entonces van a ser colocados fuera del ámbito de la humanidad, es decir, ustedes son parias.

Esta es una política bien extraña porque obviamente cualquier teórico político se puede dar cuenta de que los Estados Unidos es en estos momentos un régimen de excepción y que este régimen de excepción corresponde a un Estado que según su lectura vive una situación de guerra. Podemos discrepar, ya que en la guerra hay un régimen diferente al que corresponde a la paz. Esto también es conocimiento de filosofía política. El conocimiento político es el conocimiento de todo y uno no puede hablar de algo si es que solamente asume una realidad, una parcialidad. El conocimiento del todo significa reconocer

una existencia de diversidad de regímenes políticos y también pensar que cada régimen corresponde a una situación en determinado contexto, en ciertas circunstancias.

Creo que he señalado algunas ideas provocadoras, pero en todo caso que son pertinentes a este nivel y sobre todo si queremos realmente hacer algo por el país. Si no vamos a hacer cambios de orden cualitativo, el futuro se presenta dentro de la radicalización de lo mismo, es decir, si acá tenemos un Parlamento realmente espeluznante, el próximo será peor, porque es una caída y parece que no hay fondo, aunque por lo menos es posible todavía discutir algo y traer a luz algunos de estos problemas.

Todavía puedo desarrollar algunas otras ideas, puedo dedicar unos momentos a desarrollar el tema de lo que implica el trabajo del Parlamento dentro de un régimen de democracia representativa normal tradicional. Hay algo que a veces mucha gente olvida o no le han enseñado. Por ejemplo, eso que en contextos antiguos las asambleas solamente se reunían cuando había problemas que solucionar, no tenía por qué darse una asamblea *permanente*. Esto creo que resulta bastante interesante, porque si se trata de una asamblea que no es permanente, entonces por qué hay que pagarles un sueldo a parlamentarios o representantes. De la misma forma, el hecho de que se reúnan solamente cuando existen problemas nos da un escenario que no es muy diferente al nuestro, en el cual podría ocurrir que muchas veces los problemas son resueltos a nivel particular o nacional. Esto es lo que uno encuentra en estos tiempos, una politización de la vida y esto es un problema que a mí me preocupa mucho y que lo discuto mucho con mis propios profesores, que están más bien en la línea de la *apertura*, de la democracia plena, porque básicamente, en teoría, nosotros tenemos dos posiciones: o bien aquellos que abogan porque la democracia tiene que expandirse y esos son los abanderados de la sociedad civil y aquellos que son minoría y que piensan que la política tiene que ser para *minorías*.

En el caso de aquellos que buscan expandir la democracia, el problema que veo es que todo se politiza porque se olvidan justamente que la política, así como tiene que ver con la generación de consensos, también tiene que ver con la lucha. Como decía un profesor francés muy conocido, Maurice Duverger: dudo de las dos caras de Jano, una cara de consenso y una cara de disenso. Pero de pronto en estos tiempos uno más bien se encuentra que la política es conflicto y entonces, si nosotros queremos politizar toda la vida social, lo que estamos haciendo es crear más problemas a nuestra vida. Y si como decía Schmitt, la política es la decisión entre amigo y enemigo, entonces politizar el ámbito privado es llevar conflictos donde antes no había, trasladar problemas a todos los lugares y después se resuelve esto. En este sentido, esa situación creo que al final produciría la fragmentación, hasta podríamos llegar a una lucha de todos contra todos, que es de pronto el peor escenario, porque allí nadie tiene asegurada su vida, pero eso se da cuando justamente todo se politiza. Y en ese afán de politizar todo, los demócratas que abogan por esta línea lo consideran la verdadera política democrática y todos tenemos que ser democráticos y demócratas, pero no se dan cuenta de que al impulsar eso lo que están haciendo es fragmentar la sociedad y con eso hace inviable la posibilidad de una democracia representativa. Se hace inviable la posibilidad del sistema de partidos, es decir, al final están socavando lo mismo que ellos piensan defender. Entonces, ésta es una situación bastante analógica. De pronto, lo que tenemos que hacer, más bien, es buscar neutralizar lo político al interior de nuestro espacio.

MESA TEMÁTICA 5  
FUNDAMENTO, OBJETIVO Y EXPERIENCIA DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN EL  
ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO

I

FUNDAMENTO, OBJETO Y EXPERIENCIA DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN EL  
ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR MANUEL PULIDO QUECEDO  
LETRADO DEL PARLAMENTO DE NAVARRA. LETRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.  
DIRECTOR DE LA REVISTA ARANZADI DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Sean mis primeras palabras de satisfacción por poder encontrarme en esta universidad que auspicia el Primer Congreso de Derecho Parlamentario por el Congreso de la República de Perú. Y, asimismo, les agradezco que estén presentes y podamos compartir experiencias y puntos de vista diversos.

Me complace enormemente poder compartir esta mesa con el Oficial Mayor del Congreso del Perú; es más, es un honor para mí el poder contar con la presencia como compañero de mesa —como les decía— del doctor José Elice, que sin duda su posición servirá de contrapunto a una exposición más general que yo pueda desarrollar.

Dicho eso, voy a desarrollar el tema *Fundamento, objeto y práctica de la agenda parlamentaria*, desde una perspectiva un poco más general, desde la perspectiva de la organización y funcionamiento de la Cámara.

Saben ustedes que cada sistema tiene sus particularidades y, sin duda, el sistema español y el sistema peruano, aunque puedan tener puntos de coincidencia, sin duda tienen también sus puntos de divergencia notables. Y, por lo tanto, saben que aunque el comparatismo es una muy buena ayuda para resolver los problemas de cada país, sin embargo, también cada sistema tiene su contexto, su atmósfera, y es preciso no descontextualizarla.

En el caso español nuestra praxis se basa en la experiencia bicameral del régimen nacional, integrado por el Congreso de los Diputados y el Senado, y la experiencia unicameral en los 17 Parlamentos de las comunidades autónomas. Esta praxis data ahora ya casi 25 años, contados desde la vigencia de la Constitución de 1978.

Pero les decía que sin duda existen algunas instituciones, en las que por ejemplo, no conocemos el consejo directivo y, por tanto, deben ustedes tener en cuenta esta circunstancia para no dar lugar a equívocos.

Dicho eso, me parece que, en primer lugar, y aunque los Parlamentos y el funcionamiento de los Parlamentos, como se ha dicho también en alguna otra aula esta mañana, puedan tener puntos de convergencia, en definitiva son asambleas deliberantes con funciones determinadas, de aprobación de leyes, de control, de autorización de tratados, de nombramiento de personas. Pero sus funciones, la

aprobación de leyes, la aprobación presupuestaria y el control parlamentario son la tríada de funciones clásicas de un Parlamento, a las que se añaden, sin duda, otras funciones en las constituciones más modernas, como de *indirizzo*, impulso político o, en su caso, nombramiento de altos cargos de instituciones del Estado, como ocurre tanto en España como ocurre también en el Perú, según tengo entendido.

Pero dicho eso, deben ustedes tener en cuenta la diversidad de sistemas en el que se mueve el Parlamento español y el Congreso peruano.

En primer lugar, el sistema español es una monarquía parlamentaria, por lo tanto es un sistema parlamentario de corte monista, en el sentido de que la responsabilidad del presidente y su elección se lleva a cabo por la Cámara Baja, por el Congreso de los Diputados. En consecuencia, esto comporta un dato importantísimo, a diferencia del Perú, que como ustedes saben mejor que yo, se trata de un régimen presidencial con tintes parlamentarios. Y, en consecuencia, aunque no pueda categorizarse o tipologizarse en la categoría de los regímenes presidenciales de corte parlamentario, como el existente en Francia, sin embargo, alguna semejanza tiene; y, por lo tanto, cabe señalar esta diferencia porque es notable, y lo verán enseguida con algunos ejemplos que les pondré.

En primer lugar, en el sistema parlamentario español, para que se sitúen, el Parlamento tiene como función prístina la elección del presidente del gobierno. El nuestro es un sistema de corte parlamentario con un sistema de elección proporcional, sin voto preferencial, como ocurre aquí, pero en el cual el cabeza de lista de alguna manera juega en algún modo de democracia plebiscitaria. Es decir, no se elige sin duda ni a Zapatero ni a Aznar ni a Rajoy, que son nuestros líderes, líderes de la derecha, de la izquierda o del centro, pero, sin embargo, su liderazgo sí tiene una importancia.

Es decir, se vota la lista del Partido Socialista, la lista del Partido Popular o la lista de Izquierda Unida, la lista de los partidos nacionalistas, que en España, como saben, en el País Vasco y en Cataluña tienen su importancia; y, sin embargo, debido a esta cierta plebiscitación, es decir, a este cierto cesarismo de todo tipo de democracia, en donde la propia idea de televisación de alguna forma singulariza en el líder el carácter de la elección, no es así. Y de hecho, el Parlamento, aunque fuera de forma teórica, podría, tras las propuestas en las que el Rey como jefe del Estado propone al presidente del gobierno, elegir sin duda a un candidato diverso, aunque sería inimaginable.

Pero el papel de la Cámara es fundamental, porque el presidente, solo el presidente, no el Consejo de Ministros como ocurre aquí o como ocurre en Italia, se somete a un voto de investidura, pero un voto de investidura que es fundamental. Y expone su programa de gobierno, y la exposición del programa de gobierno tiene un carácter o suerte de contrato de legislatura. De tal naturaleza que puede señalarse, a diferencia de lo que ocurre en el régimen presidencial, el mensaje anual que pueda dirigir el presidente a la Cámara viene sustituido, salvadas todas las distancias, por ese programa de investidura donde de alguna manera él expone su programa de gobierno y solicita la investidura. Pero quien es investido es él y, por lo tanto, es él el que luego nombra el gobierno y el que puede ser derribado a través de una moción de censura; pero que desde la influencia que tuvo en España la Constitución alemana, la llamada Ley Fundamental, de 1949, el voto de censura, siguiendo las ideas del racionalismo parlamentario, fue sin duda necesaria una moción de censura constructiva, en la que no solo cabe tener una mayoría necesaria para derrotar o desbancar al presidente sino que hay que tener el recambio; y, por lo tanto, en la propia moción va el recambio. De tal suerte que siempre se ha dicho que en la moción de censura el protagonista no es el censurado, sino es el que se somete a la candidatura de presidente.

Por tanto, ¿qué quiero decir con esto? Pues, sencillamente, que el programa del presidente del gobierno, que somete a la Cámara, solo a la Cámara baja, no como en Italia al Congreso y al Senado, solo a la Cámara baja, sin duda tiene una importancia, como les digo, de naturaleza de contrato de legislatura en el sentido de que ahí el presidente anuncia sus decisiones más importantes en materia de política exterior e interior y, sin duda, si de alguna manera puede señalarse, el paquete legislativo que en esa legislatura, por lo tanto, cuatro años, no cinco como aquí, en el Congreso puede plantearse.

En alguna ocasión se ha hablado de qué control pudiera derivarse del incumplimiento por parte del presidente del gobierno de ese programa.

Como comprenderán ustedes, nunca se ha planteado. Hasta la fecha, se habla más de un control político, no de un control jurisdiccional. Y digo esto porque, entre nosotros, tenemos en España un Tribunal Constitucional —sé que ustedes también tienen Tribunal Constitucional— con unas potestades muy importantes de control y sobre todo de control, y esto también es muy necesario decirlo, de los llamados en la doctrina tradicionalmente los *interna corporis acta*, los actos internos de la Cámara.

La doctrina italiana hablaba siempre de la falta de control; en España eso no existe porque en virtud de lo que dispone el artículo 42.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional existe una suerte de *face to face*, de cara a cara entre el órgano que encarna el principio democrático, como es el Congreso, y el órgano que encarna el principio de constitucionalidad, como es el Tribunal Constitucional, que puede corregir a la Cámara si se excede en el ejercicio de sus prerrogativas por la vía de la vulneración de los derechos fundamentales, en particular del artículo 23.2 que consagra el derecho a la participación política. Como ven ustedes, por tanto, esto es importante; es decir, el carácter con el cual el presidente se somete a la Cámara y la Cámara de alguna manera conserva intacta sus potestades para poder derribarles en el caso de que así lo considere a través de una moción de censura constructiva, que, les diré que en España no ha prosperado en el ámbito nacional, mas sí en otros ámbitos, porque la moción de censura constructiva se ha extendido, se ha generalizado al ámbito autonómico y al ámbito local, también en los ayuntamientos, pero en el ámbito nacional nunca ha prosperado una moción de censura constructiva.

Se ha hablado de aquella moción típica y muy clásica, allá en nuestra praxis parlamentaria, en la que siendo presidente del gobierno Adolfo Suárez, como saben ustedes, un gran Presidente de España que pivotó junto con el rey la llamada transición política española y que fue el artífice de la aprobación, junto con otros grupos, de la Constitución de 1978, se sometió a una moción de censura que propició el candidato socialista Felipe González. Y aunque no logró desbancar al presidente Suárez, sin embargo, sí le hizo presentarse ante la ciudadanía, ante la opinión pública como un líder serio, como un líder de fuste, que podía ser la alternativa. Por lo tanto, este papel también lo cumplen muchas veces las mociones de censura constructiva.

Como comprenderán ustedes, si esto lo ponen en relación con el sistema peruano, verán la diferencia o relación. Entre el presidente y el Parlamento no existe esa relación de fiducia entre el presidente del gobierno, que es el investido, vuelvo a insistir, y la Cámara que en su caso pueda derribarla a través de esta moción de censura constructiva.

Con ese esbozo mínimo del sistema parlamentario español podríamos hablar, para centrar el tema, para que no me ocurra como aquellos expositores o aquellos conferenciantes que cuando van a dar una conferencia el tema les sirve solo de pretexto para hablar de cualquier otra cosa; yo querría centrarme, en la medida de mis posibilidades, en el tema de la agenda parlamentaria, teniendo en cuenta esas diferencias y características.

El estudio de la agenda parlamentaria en el comparatismo no solo europeo sino internacional o mundial, podría dar lugar a una suerte de tipología entre regímenes de corte presidencial y regímenes de corte parlamentario, en el que consagran formalizar, explícita o implícitamente, la existencia de tal agenda parlamentaria, como ocurre en el caso peruano. Y podríamos hablar, también, como precedentes, del caso del sistema inglés, en que al principio de cada período de sesiones el gobierno, a modo de indicación, señala qué proyectos tienen preferencia para su tramitación, o bien del caso norteamericano o del caso peruano.

Pero más allá de esta consideración interesante, erudita, etcétera, de tipologías, de alguna manera de ordenar los sistemas y categorizar la existencia o no de la institución de la agenda parlamentaria, digamos que en ello se inserta, y ya hablaríamos entonces de su fundamento, una cierta racionalidad, una cierta ordenación de las Cámaras. Hoy los parlamentos no pueden vivir como en el siglo XIX, sin orden, sin reglas, sin fijación de tiempos para los debates, sin procedimientos: Esto me parece una cuestión previa esencial.

Es decir, el Parlamento es un Parlamento esencialmente procedimentalizado. Hay que respetar los procedimientos, hay que respetar las formas. Aquella clásica consideración de Benjamín Constant en su famoso discurso *De lo Moderno*, cuando decía que la forma era la libertad de los modernos frente al antiguo régimen en el que no existía.

Por tanto, las formas en el ámbito parlamentario son determinantes; quizás la existencia formalizada o no conlleva a diferencias desde la perspectiva de su régimen jurídico el incluir un asunto en la agenda parlamentaria, como ya el Oficial Mayor nos ilustrará, pues sin duda conlleva a unas consecuencias jurídicas que en el caso español no supondrían porque no existe esa institución de la agenda parlamentaria, pero siempre existe un programa legislativo, siempre existe una ordenación de trabajo, siempre existe una prelación en la jerarquía de los trabajos y de los temas a tratar.

Por tanto, yo me atrevería a decir que al hablar de fundamento constitucional, y José Elice me corregirá si en este punto yerro, es sin duda el artículo 107 de la Constitución peruana, me parece, el que marca también un carácter relevante al señalar que la iniciativa en materia legislativa corresponde al Presidente de la República y a los congresistas, de tal suerte que, sin perjuicio, insisto, de las diferencias de sistema, aquí ya se observa, desde el punto de vista legislativo, una primera diferencia. En España, y por no aburrirles a ustedes con todos los sujetos que están legitimados para poder ejercitar la iniciativa legislativa, les diré que fundamentalmente también se reducen a dos, el primero es el gobierno. El gobierno en las democracias parlamentarias es el origen o promotor del noventa y tantos por ciento del producto legislativo de las leyes que se aprueban. También es verdad que esta mañana veía en una diapositiva que nos presentaba uno de los expositores cómo en el Parlamento peruano se habían tramitado seis mil iniciativas, cosa que en España el año pasado se aprobaron cuatro leyes y fue el primer año de Rodríguez Zapatero que estaba un poco despistado, si quieren ustedes concederle el primer año de gobierno, el 2004; y Aznar, en los mejores años, pues de alguna manera rememoraba aquellos Parlamentos del siglo XIX cuando se hablaba de Canovas y del Parlamento Vasco, pues se llegaron a aprobar 60 leyes a lo máximo. De esas 60 leyes, el 90 y tantos por ciento, como digo, son de iniciativa gubernamental y un porcentaje muy estrecho es de iniciativa de los grupos, pues, como saben ustedes, el Parlamento moderno es un Parlamento grupal, al menos el Parlamento occidental europeo y, por lo tanto, la figura del parlamentario individual es una figura residual.

Por lo tanto, el mando del Parlamento lo tienen los grupos. Eso tiene sus ventajas y sus desventajas. Las ventajas son sin duda el que existe más orden, disciplina y control; la desventaja es que sabemos cómo va a funcionar el Parlamento, es previsible, no es imprevisible, no ocurría como en la Segunda República, cuando había oradores de primera fila, como Azaña, Ortega, etcétera, y cuando se iba a debatir la Constitución del 31 no se sabía qué iba a pasar porque a lo mejor llegaba Azaña y dictaba un discurso de tres horas y convencía a los parlamentarios acerca de la bondad de lo que decía; pero, sin embargo, eso no era bueno para el sistema, eso no era bueno porque era imprevisible.

Y no es bueno que un sistema sea imprevisible porque hoy el mundo vive con actores económicos, con actores sociales, con agentes de toda naturaleza y lo que quieren es certeza y previsibilidad en el funcionamiento de cualquier institución aunque sea la institución parlamentaria.

Pues fíjense ustedes que, por rematar el argumento en el caso de la iniciativa legislativa, piensen que en España en el Congreso y en el Senado y en todos los parlamentos de las comunidades autónomas existe un filtro que es la figura de la toma en consideración. Los grupos parlamentarios, los parlamentarios, con una serie de avales, pueden presentar el número de iniciativas que quieran pero tiene que pasar por el tamiz de la toma en consideración, y la toma en consideración es la voz de la mayoría.

Si la mayoría admite, la mayoría, porque claro hablamos del Congreso en cuanto institución, no del Parlamento, por eso tiene sentido esa figura de la toma en consideración en la que, como ha dicho el Tribunal Constitucional Español, no se observa la legalidad de la propuesta o de la proposición de ley, sino lo que se emite es un juicio de oportunidad, el Parlamento expresa su juicio de oportunidad política acerca de esa iniciativa de un grupo o de un parlamentario, si se va a tramitar o no.

Por lo tanto ya existe, como ven ustedes, un control en ese punto de la agenda y de lo que podríamos hablar es de quién tiene preferencia a la hora de la tramitación. Luego les comentaré alguna cosa de estas.

Por lo tanto, y enlazando con lo dicho anteriormente, cabría señalar que a diferencia también de lo que ustedes tienen en su reglamento, la institución del período de sesiones como saben, también se podría tipologizar qué países tiene período de sesiones, cuáles son su duración, etcétera. Creo que el peruano y el español coinciden en cuanto a tiempo, de siete, ocho, ocho meses y medio, etcétera. Pero hay una diferencia, se habla de un período anual, en España no hay período anual, hay dos períodos de sesión, uno inicia en setiembre y termina en diciembre, y el otro empieza en febrero y termina en junio.

Es verdad que esas son las sesiones ordinarias y que siempre caben sesiones extraordinarias, pero son siempre la excepción. Las navidades siempre son el tránsito feliz y que además nos permite rajarnos a todos después de la confrontación y la pelea, y en febrero se recogen fuerzas para llegar hasta el verano.

En alguna ocasión ha habido alguna ley que se quiere aprobar y se han habilitado sesiones. Existe la figura de la habilitación para que puedan llevarse a cabo sesiones extraordinarias, tal como se establece en el artículo 73 de la Constitución, que contempla estos períodos de sesiones, y también el reglamento del Congreso. Del Senado nos importa menos porque ustedes no tienen segunda Cámara.

Pero sí es relevante porque, claro, lo del período de sesiones se toma en cuenta en Perú para la determinación de la agenda parlamentaria, cosa que en nuestro caso no ocurre.

Por tanto, a diferencia también, y sigo poniendo otro punto de alguna diferenciación, por tanto, del papel determinante del Pleno para la aprobación de la agenda parlamentaria. La administración generosa o no por parte del Consejo Directivo, institución desconocida en España, para su ejecución, y la figura de la Junta de Portavoces ampliando, revisando o modificando, también administrando con criterios de oportunidad, me imagino, los asuntos que se incluyen en el orden del día. En España eso está en manos de la Mesa y de la Junta de Portavoces que son las instituciones capitales: Mesa y Junta de Portavoces.

Con todo les diré que la institución de la agenda entendida en un sentido más estricto de orden del día y no de programación general de los trabajos de una legislatura, cuenta con precedentes notables en la historia parlamentaria.

Si ustedes tienen interés por los casos diversos, interesantes y menos interesantes, que se han producido a lo largo de la historia parlamentaria, aparte de consultar el caso español que a lo mejor les viene más de cerca y además con temas más actuales, hay un manual que seguramente ustedes conocen que es el manual de Jean Pierre, *Traité parlementaire*, que narra todas las vicisitudes de los gobiernos de la tercera y cuarta República francesa que duraban menos de lo que duraban los gobiernos en Italia.

El manejo del orden del día es una cuestión capital para la vida de las cámaras. Cuando hay un sistema de preponderancia del gobierno o existe un gobierno autoritario o dictatorial pero con ribetes de aquello de lo que Loewenstein hablaba de las Constituciones semánticas, la apariencia de un régimen legal, lo cual no quiere decir que se trata de un Estado de Derecho, que es muy diferente. Sin duda un Estado de Derecho, como ustedes saben muy bien, es un sistema portador de determinados valores, de respeto a los derechos humanos, de separación de poderes, etcétera, es sin embargo en esos momentos en los que se ve cómo el gobierno tiene su “dedazo” para decir que se incluya en el orden del día lo que me interesa.

Es verdad que más allá de toda esa ideologización hoy día también los gobiernos sienten necesidad porque está en su agenda o está en su caso en el programa de gobierno o está en lo que en el Consejo de Ministros se ha dado prioridad en un momento determinado el que pueda, en algún asunto de manera excepcional, pedir que se incluya de manera urgente en el orden del día.

Eso está en el reglamento del Congreso de los Diputados y existe en la mayoría de las cámaras; por lo tanto, eso es así. Pero decía que el papel de la Mesa y de la Junta de Portavoces es determinante; la Mesa pese a que el Tribunal Constitucional Español ha pretendido que sea un órgano institucional en España, por ponerles un ejemplo la del Congreso está constituida por presidentes, vicepresidentes y lo que ustedes aquí no tienen, secretarios; no hay un Consejo Directivo formado por la Mesa y los capos de los grupos parlamentarios, sino son la Mesa, que son siete, con presidente, vicepresidentes y secretario. Siempre el gobierno pretende tener la mayoría de la Mesa, eso siempre hay que decirlo, y luego los portavoces de los grupos parlamentarios que pueden tener en algunas ocasiones voto vinculante, que como saben ustedes se dirime en función del voto ponderado para poder resolver los problemas.

Por lo tanto, ese es el esquema más básico en el sentido que indudablemente las mesas luego tienen un calendario de programación legislativa, de sesiones de control, de trabajo de las comisiones, en su caso de comisiones de investigación, de nombramientos de altos cargos en la medida que saben ustedes, no sé si ocurrirá en la práctica peruana, cada vez que el Congreso o el Senado tiene que nombrar a los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional es complicadísimo el ponerse de acuerdo y siempre se demoran.



Es decir, existe toda una serie de compromisos internacionales, de autorización de tratados internacionales. Piensen por ejemplo en todo caso de la ampliación de la Comunidad Europea o de otros tratados internacionales relevantes; es decir, todo Parlamento tiene que tener una mínima programación; sea, como les he dicho antes, con una agenda parlamentaria más formalizada o con otro tipo de medio o método de trabajo.

Y, por lo tanto, eso es así y sin duda da lugar a tensiones. En un momento determinado, como les digo, el calendario legislativo en España presenta menos problemas porque la mayor parte está en manos del gobierno y ahora, por ejemplo, que en España sea un gobierno o no de coalición declarado pero un gobierno en minoría apoyado por los nacionalistas catalanes, por izquierda republicana y por lo que es el postcomunismo, izquierda unida, el gobierno se ve necesitado de los apoyos en la Cámara porque no tiene ni la mayoría simple ni la mayoría absoluta, y en España para aprobar determinadas leyes es necesario la mayoría absoluta, 176 votos de 350.

Y en consecuencia, en esta legislatura, que es la octava desde la aprobación de las primeras elecciones de 1977, las elecciones democráticas del presidente Suárez, se ve que hay un mayor número de iniciativas. A veces ocurre que se solapa las iniciativas de los parlamentarios o de sus grupos parlamentarios y la iniciativa del gobierno o, en ocasiones, también se produce y todos sabemos, los que tenemos alguna experiencia en la vida parlamentaria, cómo un gobierno puede retrasar la toma en consideración de una proposición de ley para a continuación remitir su proyecto de ley y después decir el proyecto de ley ya lo he presentado y por lo tanto, no tiene sentido la toma en consideración de la oposición; o en todo caso, como acto de generosidad del Todopoderoso dice, bueno, pues en todo caso podríamos constituir si quieren ustedes una ponencia conjunta y así podríamos ensamblar el proyecto de la mayoría y el proyecto de la minoría.

Pero, en consecuencia, esto está también en función de cuál sea la mayoría de la Cámara. Como les digo, en los gobiernos de mayoría absoluta de Felipe González no se movía un hilo que no decidiese el gobierno; los gobiernos del presidente Aznar, en el primero, como no necesitaba el concurso de las minorías nacionalistas, pues era más generoso. En el caso del segundo gobierno, como obtuvo mayoría absoluta, pues se consideró ya revalidado y exento de cualquier otro tipo de consideración hacia sus adversarios políticos; y en el actual gobierno de minoría del presidente Rodríguez Zapatero, pues sin duda se es más generoso con las iniciativas de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios, sobre todo porque tiene que hacer de la necesidad virtud, es decir, ahí sí podría decirse que es un Parlamento más democrático, es un Parlamento dialogante, es un Parlamento que acepta propuestas porque es del diálogo y del talante que se ha hecho el programa de gobierno. Muchos decían menos talante y más talento.

Desde el punto de vista del régimen de convocatoria, y no me quiero extender demasiado, aquí el presidente del Congreso tiene una posición no de *primus inter pares*, no, tiene potestades. A diferencia de lo que ocurre con los presidentes de las asambleas o de los parlamentos territoriales españoles, como el Parlamento Catalán, del Vasco, de Navarra, de Castilla, etc., es la mesa, es la colegialidad la que decide.

En el caso del presidente del Congreso tiene su relevancia porque además la Constitución le otorga en algunos momentos un papel muy importante. Piensen que las propuestas de candidatos para presidente de gobierno deben de vehicularizarse a través del presidente del Congreso, que es el que refrenda.

Aquí también los actos del presidente de la Nación tienen que estar refrendados por el gobierno, en el caso del referéndum es una institución clásica de la monarquía en el sentido que se desapodera de responsabilidad al que firma y la asume el que la refrenda. Y por tanto, en este caso es el presidente

del Congreso de los Diputados, y algún otro acto más en la Constitución española, en que se ve que el presidente tiene una cierta relevancia, insisto, no es un *primus Inter pares*. Por tanto, derivado de esa posición constitucional, el reglamento del Congreso le atribuye la función de la fijación del orden del día, de acuerdo, eso sí, con la Junta de Portavoces.

En la Junta de Portavoces se pactan los tiempos, se pactan los acuerdos y las desavenencias, se escenifica, pues ustedes saben que el Parlamento no deja de ser una gran teatralización, una gran escenificación de la política, en la que cada uno debe jugar su papel; la mayoría debe jugar el suyo y la minoría debe jugar el otro.

En relación con las comisiones en la Cámara, también aquí existe una cierta diferencia, pueden ser las mesas de acuerdo con el presidente pero teniendo en cuenta, y aquí se dice “el calendario fijado”, o sea, aparece no la agenda, aparece la figura del calendario pactada entre los grupos. Tampoco se trata de imponer por imponer y sin duda siempre existe un *ten con ten*, una suerte de temporización para que en el seno de la Mesa y de la Junta de Portavoces no se desvirtúe sino que sea un vivir cotidiano un buen llevarse. Y, en consecuencia, así también es la vida política, como todos debemos conllevarnos unos con otros.

Ya culminando mi exposición quiero referir varias cosas. En relación con el contenido de la agenda, si no he entendido mal, en la agenda se fijan los proyectos legislativos y también otros temas; habrá que entender por otros temas aparte de otros productos legislativos u otros actos de autorización de tratados o de nombramiento de cargos, pues sin duda los temas de control. Un Parlamento sin control no es nada; es evidente que es la formulación de la alternativa y que se publicite y vea por la ciudadanía, para que en su caso pueda ser alternativa de gobierno, es la esencia de la democracia.

Y, en consecuencia, en el ámbito de las sesiones de control y las llamadas interpelaciones, interpelaciones urgentes, ahí sí se ha mejorado bastante en España, porque la salsa de la vida parlamentaria es la pregunta, el tratar de hacer un quiebre para coger al presidente o a un ministro en cierta descompostura; ese Parlamento tan formalizado en el que uno lleva las preguntas. Yo me acuerdo de mi vida parlamentaria en los primeros años, cuando tenía menos experiencia, había en Navarra un parlamentario que cuando se ausentaba escribía la pregunta, la respuesta y la repregunta que iba a hacer, y no se equivocaba nunca.

En consecuencia, la vida parlamentaria también aunque hablábamos antes de la necesidad de cierta disciplina y control, eso no evita la improvisación, el gesto elegante, el gesto torero —si quieren ustedes— el saber hacer un quiebre, el tener una oratoria brillante y bonita, eso se ve en las sesiones de control.

No sé qué ocurrirá aquí con el canal parlamentario que ustedes tienen y que en España también el Congreso da su señal y por lo tanto ha existido una cadena, la CNN española, la CNN Plus que emite los miércoles de cada semana las sesiones de control y es lo que capta el mayor interés. Creo que, como ocurre en la sociedad moderna, el exceso de información conduce a la desinformación, al tedio, al aburrimiento, etcétera. Es decir, hay que seleccionar, pero las preguntas sí tienen interés, sobre todo las primeras que formula el líder de la oposición, el líder de un partido que aunque no sea mayoritario pues tiene fuste parlamentario.

Y ahí, sí que se ha ganado mucho porque se ha modificado el reglamento, se ha complementado el reglamento, el régimen del 182 a través de unas resoluciones del año 88 y últimamente en cada período

de sesiones se fija el régimen de preguntas que tiene el grupo mayoritario, el grupo minoritario, perdón, el grupo que sustenta al gobierno y el grupo de la oposición; en este caso, el Partido Popular y cada uno de otros grupos existentes en la Cámara. Entonces, se puede presentar hasta el jueves anterior. No es la *Question Time* británica, que es la mejor de las formas —esa es espontánea—, no indica sobre qué se va a preguntar, sí es muy ágil, porque permite además hasta en 24 horas en casos urgentes sustituir preguntas para ver si le coge uno al ministro, le coge al presidente del gobierno.

También, en materia de interpelaciones urgentes existe un régimen —que no les aburro contándoselos pero es parecido— en consecuencia, digamos, que hay la agenda de control, perdón, acción legislativa. Le contaba, en la medida en que el gobierno tiene el control de las iniciativas pero también en las llamadas sesiones de control y en las sesiones de interpelaciones de más alto contenido constitucional, pues sí existe una cierta objetivación, una atención por observar lo que es la regla de oro en los Parlamentos, la atención entre mayoría y minoría y considerar y determinar que las reglas de juego se cumplan.

Bueno, eso era en términos generales lo que les quería decir; verán ustedes que algunas cosas les servirán o al menos les ofrecerá un punto de referencia para saber qué ocurre en otros modelos. Podría concluirse, cómo funciona la agenda parlamentaria en España, bueno, funciona, ya los calificativos o las valoraciones si es bueno, si es malo, si es regular, esto saben ustedes que dependerá del color pero es un sistema que funciona razonablemente. Y, por tanto, si se producen excesos pues si existen medios de control que sean propios de parlamentarios, o sea, fuera de la institución a través de medios de opinión, etc. me parece que en ese punto aunque otros aspectos de la vida parlamentaria española podrían ser más brillantes desde la perspectiva de una mejor tramitación de las leyes, mejorando el procedimiento legislativo, evitando la proliferación de las leyes, buscando la calidad de las leyes como viene siendo exigido por la doctrina y por los diversos operadores, como aquella expresión alemana tan bonita de menos leyes y más justicia, no nos hace falta aprobar tantas leyes, aprobemos las leyes necesarias.

Sabemos que eso es muy difícil porque un gobierno se presenta y dice yo he aprobado cinco leyes, he aprobado la Ley de Violencia Doméstica, he aprobado la Ley de Subsidios de Paro, me presento con los deberes hechos ante la ciudadanía y por lo tanto les pido su voto. Eso lo saben ustedes, eso forma parte del abecé de la vida política pero que se puede hacer un poquito mejor, le podríamos decir, ayúdenos o déjenos que les ayuden a los congresistas, a los diputados, déjenos y marquemos los campos. El marco de la discrecionalidad política es de ustedes, es el ámbito político; el ámbito del conocimiento técnico, de la solución técnica más precisa y del aquilatamiento y afinamiento de las cuestiones, déjensela ustedes a los técnicos para que el Parlamento pueda desempeñar su papel imprescindible sin duda, que sea Internet si es que puede mejorar la vida de los Parlamentos, que sea tantos y tantos influjos modernos pese a la enorme simplificación que suponen los medios audiovisuales, la enorme simplificación, la superación del discurso correcto, coherente, integral, el lenguaje corporal, audiovisual, ustedes saben de la buena facha, el buen decir, hoy eso es lo que prima, un buen Presidente, no les voy a dar nombres, aunque haya hecho las cosas muy bien si no goza de maquillarse bien.

Por tanto, no les quiero decir nada más, les agradezco mucho su atención y espero que les haya servido mi intervención.

## II FUNDAMENTO, OBJETO Y EXPERIENCIA DE LA AGENDA LEGISLATIVA EN EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO

### EXPOSICIÓN DEL SEÑOR JOSÉ ELICE NAVARRO OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

En primer lugar quiero agradecer a don Manuel Pulido porque, aunque lo que él nos ha dicho es en parte lo que venimos hablando en el Congreso, lo ha dicho con la claridad y seguridad que le da la experiencia de trabajar el Parlamento español dentro de un régimen de tipo parlamentario. Por lo que no es de gran utilidad; pues mientras nosotros “concluimos en forma provisional” e “intuimos de un modo previsual”, don Manuel Pulido afirma, y lo hace no solo porque ha leído, sino también porque ha vivido aquello de lo que habla.

Nosotros nos hemos planteado muchas veces el tema del sistema de gobierno en el Perú, y creo que esa es la base de todo; pero, antes, creo que el principal problema que el sistema político y la sociedad en el Perú tienen en este momento es la ausencia de partidos; de partidos fuertes, de partidos sólidos, de partidos que —aunque hayan nacido hace pocos años— por lo menos muestren una vocación de permanencia y consolidación en el tiempo con ideas más o menos claras y con líderes visibles.

Esta ausencia de partidos determina que el sistema de partidos, y el sistema político en general, presenten algunas debilidades importantes.

En un país como el Perú, esta debilidad en los partidos y en el sistema político en general se traduce inmediatamente en el Congreso, en el trabajo parlamentario; porque tiene que ver directamente con la actuación y la solidez de los grupos parlamentarios.

Hay una frase que he apuntado, y creo que la vamos a tener muy presente; es algo que siempre hablamos con diferentes colegas en el Parlamento y que don Manuel lo ha expresado muy bien, esto es, que el parlamentarismo individual —o el parlamentario individual— son figuras residuales en los parlamentos modernos: El trabajo parlamentario es grupal.

Entonces, retornando a las reflexiones que estaba haciendo, tenemos el problema de ausencia de partidos sólidos, un sistema de partidos débil y el reflejo inmediato de este problema en el Congreso de la República, porque los grupos parlamentarios, que en el Perú corresponden de manera casi exacta a los partidos, son débiles, no tienen norte, no tienen un plan de trabajo.

El Perú no tiene un sistema de gobierno parlamentario, ni tampoco presidencial. No lo podría tener. Tiene un régimen que ha sido calificado históricamente como presidencialista, porque nuestras sucesivas Constituciones le han atribuido al presidente de la República poderes muy fuertes, básicamente es por eso. Y el Parlamento ha sido, digamos, complementario al Ejecutivo. El poder efectivo es el Ejecutivo y el Parlamento generalmente ha sido el lugar donde el Ejecutivo ha legitimado su acción a través de sus mayorías. Esto hasta hace unos 20 años, cuando las cosas empezaron a cambiar.

Entonces, lo que tenemos ahora es, según mi punto de vista, un sistema presidencialista salpicado —más que nunca antes— por instituciones de tipo parlamentario a partir de la Constitución de 1993.

Recordemos que con la Constitución del 93 se introdujo dos procedimientos que no conocíamos aquí. Uno es la investidura del Consejo de Ministro; y el otro es la estación de preguntas, que además probablemente no la necesitábamos en un sistema como el nuestro, tanto así que no se cumple, pues muy pocas veces tenemos estación de preguntas; es más, nuestros parlamentarios suelen confundir la estación de preguntas con la sesión de interpelación y con la investidura; es decir, no distinguen realmente en cuál de esos procedimientos están actuando.

En el caso de la investidura, que es el punto más importante al que quería referirme para llegar al tema de la agenda legislativa, ¿qué tenemos? Tenemos que cuando se renueva el gabinete ministerial por cualquiera de las razones constitucionales establecidas, dentro de los 30 días posteriores a esa renovación, el presidente del Consejo de Ministros —el nuevo presidente del Consejo de Ministros— tiene que concurrir al Congreso, acompañado del gabinete en pleno, para exponer y debatir con los parlamentarios la política general de gobierno y las principales medidas que estima necesarias para cumplir, debemos entender, una gestión exitosa. Y con respecto a ese programa o a esa política general del gobierno está en la obligación de plantear una cuestión de confianza; es decir, dicho en términos más simples, el nuevo gabinete concurre al Congreso y le dice: Congreso, éste es mi plan, ¿te parece bien? Y si el Congreso le dice: Sí, me parece bien, entonces el Consejo de Ministros puede continuar. O si el Congreso le dice: No, no tienes mi confianza, no me parece bien. Entonces se produce una crisis y el gabinete tiene que renunciar.

Ahora, a diferencia de lo que ha dicho don Manuel Pulido nosotros no tenemos, como ocurre en España, el voto de censura constructivo; es decir, el que viene con alternativa. Acá de lo que se trata es que caiga el gabinete y después ya veremos qué hacer.

Por otro lado, también ha dicho algo importante, no recuerdo exactamente sus palabras pero sí la idea, porque además es una idea que constantemente discutimos en el Congreso. Me refiero a que cuando el Congreso aprueba esa política general del gobierno; es decir, cuando le da la confianza al gobierno, al nuevo gabinete, ahí lo que se produce es un pacto de colaboración que no exime, por supuesto, del control entre el Congreso y el gobierno.

¿Pacto en qué sentido? En el sentido de que el Congreso tendría que dar prioridad a aquellas proposiciones de ley que el gobierno envíe y que estén destinadas a cumplir o desarrollar esa política general por la cual recibió la confianza del Congreso. Y, por otro lado, sobre esa base el Ejecutivo debería dar cuenta al Congreso de sus actos y programarse en el Congreso todas las actividades de control parlamentario, o las más importantes. El Ejecutivo podría ser controlado por el Congreso sobre la ejecución de esa política general. Cosa que no ocurre.

Lo que ocurre, en la realidad —según mi experiencia y la de la mayoría de las personas que están aquí, porque trabajan en el Congreso—, es que una vez terminada la sesión de investidura y obtenida la confianza por el nuevo gabinete, el Congreso se olvida de la política general y el gobierno también. Y de pronto no sabemos, y el público, los ciudadanos menos aún, hacia dónde va el Congreso y hacia dónde va el gobierno. Y eso, como ustedes saben, nos ha creado gravísimos problemas en el sistema y el desprestigio de lo que se llama aquí, todavía, la clase política.

Eso es lo que está ocurriendo. Y este problema se expresa además de muchas maneras. Primero, la incertidumbre de los ciudadanos que no saben, reitero, hacia dónde va el gobierno y hacia dónde va el Congreso, y qué tan juntos están ambos órganos en aquellos temas que pueden ser de primera importancia nacional, o de primera importancia para la mayoría de los ciudadanos.

En segundo lugar, por un fenómeno que no solamente es peruano, que es la proliferación legislativa, la cantidad de leyes. Y si a don Manuel Pulido le informaron que eran seis mil los proyectos de ley, tengo que rectificar esa cifra, son catorce mil.

De esos catorce mil proyectos, el porcentaje que se convierte en ley es pequeño, pero igual son demasiadas leyes. Entre leyes cuyo contenido es muy importante para el país, leyes que son muy extensas y no sirven para nada, leyes que tienen una pequeña extensión y son muy importantes. Y entre proyectos de leyes que son importantes y de repente están por ahí arrinconadas en alguna agenda semanal.

Entonces, frente a estos problemas, frente al desprestigio del Congreso peruano, uno de los mecanismos que se pensó que podía ayudar a mejorar esta situación y tener más o menos las cosas claras en el sentido de hacia dónde vamos, era contar con una agenda legislativa.

Claro, en un sistema parlamentario, como en el caso de España, el presidente del Gobierno es investido por la Cámara, es investido a partir del programa de gobierno que presenta, y entonces hay conciencia de que existe un compromiso entre ambos institutos, y de que a partir de ahí se puede realizar el control parlamentario.

La última vez que estuve en las Cortes Generales conocí al secretario de coordinación con las Cortes, que tiene rango de ministro. El secretario de coordinación con las Cortes participa en las sesiones que realizan los portavoces para determinar la agenda. Y tiene derecho a poner, por lo menos, un punto en la agenda de cada semana, un tema prioritario en la agenda legislativa. Eso no tenemos en el Perú.

Antes de haber conocido esta experiencia en forma directa, y no tan solo los rasgos generales del sistema, cuando estuve en el Ejecutivo propuse que se nombre un ministro coordinador, pero como, digamos, esto no corresponde a nuestra forma de hacer política y hacer Parlamento, simplemente no prosperó la propuesta. Quizás nos hubiese ido mejor con un ministro especialmente encargado de la coordinación con el Congreso, de coordinar la agenda del gobierno con el Congreso.

Nuestra agenda legislativa no lo es en el sentido que ha mencionado don Manuel Pulido, sino que es una agenda legislativa “sí” en el sentido de programa legislativo. Eso es lo que nosotros hemos tratado de hacer aquí.

Empezamos aprobando una agenda con un número determinado de proyectos, de proposiciones de ley. Creamos la agenda legislativa priorizada. Después se aprobó otra agenda y, en fin, ahora estamos en la cuarta o quinta agenda legislativa.

Lo cierto es que, haciendo un balance de la experiencia de estas agendas legislativas, encontramos que mayormente no se cumple ni la tercera parte de ellas. Claro, hay modos de leer el resultado o los resultados del cumplimiento de la agenda legislativa. Y dependiendo de cómo se lean, algunos parlamentarios han dicho: Bueno se ha cumplido la mitad, se ha cumplido el 40%. Pero lo cierto es que se cumple una parte muy pequeña en realidad. Pero eso no es lo más importante. Lo más importante es que pareciera que los parlamentarios no se dan cuenta de lo que están aprobando cuando discuten y aprueban la agenda legislativa.

Tampoco muestran una preocupación permanente porque a aquellos asuntos que son materia de la agenda legislativa realmente se les dé la prioridad que requieren; es decir, que estén en primer lugar en las agendas de las comisiones, en las agendas que el consejo directivo semanal revisa para decidir qué se va a ver en el Pleno.

Entonces, no hay conciencia sobre la importancia o prioridad de los temas contenidos en la agenda.

En cuanto a la participación del gobierno, que tiene —a través del Presidente de la República— derecho a iniciativa legislativa, se limita simplemente al envío de una lista de proyectos, y por lo que hemos visto esa lista parece que tampoco es tratada en el Consejo de Ministros, parece que es una lista que se prepara generalmente en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Entonces, así las cosas, la agenda legislativa, realmente, no nos ha servido mucho en estos cinco años. Pero ahí está. ¿Por qué? Porque es una respuesta frente al problema que tenemos, que es, reitero, el problema de la ausencia de partidos, de programas, de grupos sólidos; lo que origina que sea muy difícil conocer qué piensa cada grupo parlamentario acerca de lo que se debe legislar primero y lo que se debe legislar después, y sobre qué se debe legislar.

Ya tenemos la agenda y de seguro la vamos a mantener, como muchas otras cosas que hemos creado y mantenemos, esperando que en su momento, seguramente en el siguiente período, alguien se dé cuenta de que puede ser un instrumento importante de planificación del trabajo legislativo, y entonces sea tomada en consideración y aplicada a plenitud. Incluso hemos trabajado un proyecto de reglamentación sobre cómo hacer la agenda legislativa, que en principio, según nuestro punto de vista, debía partir de un instrumento al que todos también creímos que se le iba a dar la importancia debida y que nos iba a servir de norte, cuando menos en estos últimos años, después del término del gobierno de Fujimori. Me refiero al Acuerdo Nacional.

El Acuerdo Nacional era para mí el primer instrumento referente para elaborar la agenda legislativa. Obviamente hay temas constitucionales por desarrollar que siempre deben estar presentes en ella. Después, los programas de los partidos; los programas que los partidos presentan durante los procesos electorales.

Sabemos que, por las razones que hemos explicado, eso es casi teoría. Pero esperamos que los grupos parlamentarios, cuando se inicie un nuevo período parlamentario, tengan las cosas más claras, quizás porque analicen las encuestas, porque sus asesores hagan un seguimiento permanente sobre lo que la ciudadanía opina acerca de lo que el Congreso debe hacer prioritariamente.

En la elaboración de la agenda legislativa también debe participar el gobierno, que tiene el derecho de iniciativa legislativa, y quizás habría que darle cabida a otros órganos que también tienen ese derecho en el Perú: El Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y otros órganos más, en asuntos de su competencia.

Debo decir, además, que creamos un sistema para desarrollar un proceso que se debería iniciar todos los meses de junio, con el fin de determinar el contenido de la agenda legislativa del período anual de sesiones, como nosotros le llamamos, porque el período anual de sesiones se inicia en julio. Pero en el mes de agosto tenemos la negociación de las comisiones, que es muy complicada, y finalmente los parlamentarios empiezan a trabajar con gran dinamismo. Es decir, empiezan a “producir” leyes. ¿Leyes sobre qué?, sobre lo que sea. ¿Cuáles leyes? Cualquier ley. Ésa es un poco la idea.

Pero, esto que nos causa un poco de gracia, es un drama tremendo.

Es un Congreso que oscila entre 9% y 10% de aprobación, según la mayoría de las encuestas. Por ahí estamos más o menos; es decir, con una alta desaprobación. Y eso en parte se explica porque simplemente

la gente no sabe hacia dónde va nuestro Parlamento. Y más transparentes de lo que somos no podemos ser, transmitimos todas nuestras sesiones, ponemos en Internet toda nuestra información; se sabe todo sobre nosotros, se sabe todo sobre el Congreso, sin embargo tenemos 9% o 10% de aprobación.

Reitero, y así lo creo, que la clave está en que la gente no sabe, no puede saber hacia dónde vamos, hacia dónde va el Congreso. ¿Qué es lo que está haciendo y qué es lo que va a hacer?; y a qué le da importancia, qué prioriza.

Ese es el sentido de la agenda legislativa. Tenemos la agenda legislativa semanal como la que podemos encontrar en casi todos los parlamentos, pero nosotros hemos creado un método, un procedimiento que se llama agenda legislativa priorizada, agenda legislativa concertada, que debería llamarse quizás programa legislativo anual concertado o algo así, que debemos tratar de mantener ahí, de mejorar para que, en su momento, sea valorada como una herramienta útil de planificación del trabajo legislativo en nuestro Congreso.

Muchas Gracias.



MESA TEMÁTICA 6  
LA REVOCATORIA DEL MANDATO  
¿ES POSIBLE SU RECONOCIMIENTO EN UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?  
REVISIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARLAMENTARIO

I  
LA REVOCATORIA DEL MANDATO  
¿ES POSIBLE SU RECONOCIMIENTO EN UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?  
REVISIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARLAMENTARIO

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA  
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Ante todo quiero agradecer a los organizadores de esta actividad. No sé si está por ahí mi buen amigo César Delgado-Guembes; para él mi aprecio de manera muy especial porque directamente fue él quien me convocó. A todos ustedes mi agradecimiento por su paciencia y mi saludo a Fernando Tuesta, quien seguramente tendrá cosas muy interesantes que decir sobre este tema.

Empecemos planteando ideas. Lo que está detrás de la revocatoria no solamente es la democracia representativa, sino la idea de con qué mandato llega el que es parlamentario. La idea de representación surge en Europa, durante la Edad Media. Lo que quiero decir con esto es que las personas no tenían los mismos derechos ni todos tenían los mismos espacios para ejercer. Prueba de ello es que para canalizar los derechos o los intereses de cada cual se desarrollaban asambleas.

Uno pertenecía a la asamblea que correspondía a su grupo social en particular, e iba a esa reunión como una suerte de mandatario con instrucciones expresas del grupo particular. Es más, la historia cuenta que algunos, por no haber seguido las órdenes y las disposiciones, no solamente perdieron el mandato, sino en algunos casos hasta la vida misma.

Este contexto duró muchos años y a ello habría que añadir que en ese momento los parlamentos, más que un espacio de deliberación tenían, en el mejor de los casos, un sitio de negociación con el rey para ciertos acuerdos en particular, todo formalizado en un acuerdo de Derecho, acuerdo en el cual el rey recibía recursos de ciertos sectores sociales y a cambio les daba cobertura y prerrogativas. Hablar de derechos en ese contexto es un poco más discutible.

Esta situación va a tener dos respuestas, una en un tono más radical, que es la respuesta de corte rousseauiano, donde Rousseau plantea que el eje de la representación de la vida política es una lógica de voluntad general, que se recoge en una asamblea y en esa asamblea, que lo decide todo en el país, van delegados a los cuales se les puede poner y quitar con facilidad.

En esta situación, ambas posiciones —la anterior y la de origen rousseauiano—, aun cuando en algunos casos formalmente no hablaban de revocatoria, en la práctica, en la medida que había un mandato claramente imperativo del representante, si es que se le podía llamar representante porque propiamente era un delegado, un mandatario; entonces, obviamente la revocatoria se daba sin más, tal vez sin la preocupación institucional que pensamos, pero sí como hecho básico.

Esta situación comienza a cambiar con algunas otras expresiones emanadas de las revoluciones burguesas, de influencia inglesa; también hay algunas expresiones en los Estados Unidos, sin embargo, el trabajo más sistemático lo vamos a ver en el pensamiento de Sinediski.

¿A qué se va a llegar? En las tres opciones, con alternativas históricas diferentes, es en Inglaterra, en base a todo esto que se va a construir sobre una soberanía en el Parlamento. Por decir, el Parlamento lo podía hacer todo. Podemos recordar el viejo aforismo de Lord Byron cuando se refería a que el Parlamento británico lo podía hacer todo menos convertir a un hombre en mujer aunque yo tendría mis dudas en esta época.

La idea de la soberanía popular estadounidense, que de popular no tenía mucho porque era un país con esclavos, tenía muchas restricciones porque el reconocimiento de igualdad formal recién se plasma en 1898. La igualdad real y material recién se dio en el siglo XX. A esto se une el escenario que promovía Sieyes sobre el ambiente europeo respecto de la soberanía nacional.

En cualquiera de estos supuestos va a cambiar la perspectiva general. Si tenemos a alguien que no representa solamente a quienes lo eligieron, representa a un colectivo, a algo más grande, a la Nación, al pueblo o al Estado mismo, pero ya no simplemente al grupo que lo eligió. En ese sentido, ya no hay mandato imperativo del grupo que lo eligió. Entonces, la idea de una posible revocatoria se debilita, cuando no desaparece.

¿Qué es lo que va a pasar históricamente luego? Surge una serie de factores que van a poner en cuestionamiento el sostenimiento de esta idea de mandato imperativo. Además, abre la puerta para una progresiva introducción de mecanismos de la democracia directa o participativa en un escenario de democracia representativa.

Entre esos acontecimientos el Estado comienza a crecer, comienza a asumir más atribuciones. Los gobiernos centrales se van llenando de responsabilidades y se van también llenando de requerimientos de democratización y sobre todo los primeros cuestionamientos vienen a nivel local.

Es sintomático que la idea de revocatoria vuelva a la palestra en Inglaterra —con la lógica de las *local options*, opciones locales. Los primeros espacios que se van a plantear de revocatoria son contra autoridades de carácter local. A la mano del gobierno central le comenzaba a serle difícil llegar a estos espacios y eso motiva que se inicien los reclamos. Se comenzó a descentralizar el poder en términos funcionales y hasta territoriales. Cuando se ingresa al juego de distribuir, forzosamente se pasa por democratizar, lo que ocasiona que la gente comience a demandar una mayor cuota de derechos y decisiones.

Este es un segundo fenómeno que también se hará notar. Vamos a ver la aparición de nuevos sectores sociales, aquellos que no tenían injerencia en la vida política anterior y estos nuevos sectores sociales hablarán del bien común con el Estado exigiéndole que les reconozcan derechos, entre ellos, su participación en la toma de decisiones o, por lo menos, en esa cuota de asistencia que no se suscribe a iniciativas, sino también a plantear mecanismos de control.

En un primer momento fue la lógica de las mayorías, pero poco a poco se abre el escenario. Sintomático es que las constituciones del Estado Social, como la de Weimar, van reconociendo algunos supuestos de revocatoria, aun cuando incluso la Constitución de Weimar plantea una posible revocatoria del presidente.

Como ustedes bien saben, la Constitución alemana de 1919, y de Querétaro (la Constitución mexicana de 1917), son las dos grandes Constituciones del constitucionalismo social.

Por otro lado, encontramos que algunas constituciones que se reclaman de pensamiento progresista también van a recoger pautas de revocatorias, aunque no se ponen en práctica. Nuestro amigo Santaolalla podría hacer referencia a algo anterior a la Constitución española, de antes de la guerra civil, de cómo recogían mecanismos de revocación.

Esto se hace más fuerte después de la Segunda Guerra Mundial, porque en el tránsito del Estado Social al Estado Social y Democrático de Derecho, al Estado Constitucional después, hay una serie de elementos que se van a exigir para la actuación del Estado y para la configuración del concepto de democracia.

Uno de ellos es entender que democracia no solamente es decisión de mayorías, sino participación. Mayorías y minorías van a buscar cuotas de participación en la toma de decisiones más importantes y esto significa cobertura de iniciativa y cobertura de control.

También en este escenario, después de la Segunda Guerra Mundial, se va a plantear la idea de la transparencia en el ejercicio del poder, es decir, ya no solamente yo soy elegido, sino que tengo que dar cuenta de lo que hago cuando me lo piden puntualmente o cuando se quiera hacer un interrogatorio más masivo. Ese es un escenario proclive para que vayan ingresando en contextos de democracia representativa instituciones de la democracia directa o de la democracia participativa.

A veces es difícil la compatibilización pero el fenómeno ya es mundial y se puede decir que ésta es casi irreversible. Camino aparte siguió el fenómeno norteamericano. Era más fácil construir de la soberanía popular todo un concepto del rencor norteamericano que, finalmente, es la pérdida de confianza que tiene el pueblo sobre una autoridad, pero para la construcción nuestra de la revocatoria va cayendo con desconfianza al principio, porque muchas veces la intención de usar mecanismos en la democracia directa era una intención de gobernantes con porte autoritario para romper con la intermediación del Congreso y tomar contacto directamente con el pueblo, para desconocer toda institucionalidad que estorbara a ese gobernante dentro del Estado.

Pero después ya se ha ido afianzando y tenemos la idea de mecanismos de democracia participativa en el escenario de democracia representativa y de la revocatoria. Por contar solo algunos ejemplos, la Constitución venezolana, que puede tener muchos aspectos impresentables, entre ellos su presidente, tiene un interesante reconocimiento de revocatoria para cualquier funcionario o autoridad elegida popularmente.

Por lo tanto, en la lógica de lo que es respetar la soberanía del pueblo, dice la Constitución colombiana, es permitido la revocatoria de alcaldes y de congresistas. Algunos países plantean una fórmula más genérica y ese es el caso de Ecuador a partir de 1998. El Ecuador juega con la idea de que puede haber revocatoria de autoridades, pero no necesariamente de alcance local, con lo cual deja abierta la puerta para la revocatoria de autoridades de carácter nacional.

Tenemos otras experiencias interesantes, como la de Brasil en el Derecho Comparado, que habla de revocatoria de autoridades locales y de autoridades federales. Entonces comienza a darse este fenómeno. Sin embargo, hay que tener cuidado de cómo se incorpora el mismo en la Constitución peruana de 1993.

En el caso peruano, y esto tómenlo como una opinión estrictamente personal, hay mucho de cosmético y también mucho de puesta de escena en la plasmación de ciertos mecanismos. Ya había algo en la Constitución de 1979; en la de 1993 se desarrollan, pero se desarrollan en un contexto en el que se quiere legitimar una Constitución que nace después de un autogolpe.

Es como una salida política que se le da a un contexto de rompimiento del orden constitucional o una Constitución que busca ser hecha a medida, no solamente del presidente que está en el poder y que quiere quedarse en el poder, sino porque como parte del Congreso Constituyente Democrático, como se autodenominó, pasa a ser Congreso ordinario después.

Se incluyen estos instrumentos porque quedan bien, suenan bien ante la opinión pública. Pero ya desde el mismo diseño constitucional vemos la intención de que estos instrumentos no toquen a todo el mundo ni en el ámbito de la iniciativa ni en el ámbito del control. Veamos sino el artículo 134 de la Constitución, que tiene elementos por los cuales se podría, bajo esas leyes, cuestionar la permanencia en el cargo de congresistas. No dice nada de revocatorias.

Veamos el 113. Pasa lo mismo con el presidente, a quien se le puede vacar por ciertas causales, pero no se habla de revocatoria. Entonces, no es casual que eso lo defina un Congreso Constituyente que después, ya como Congreso ordinario, puede ponerse en la posibilidad de ser revocado y que miembros del partido, que es el mismo del Presidente de la República, no se pongan en el contexto de esa Constitución la revocatoria de los congresistas.

Yo sé que para mucha gente es polémico, pero si me piden mi opinión creo que hoy, con el desarrollo de conceptos como representación y democracia, no se incurrirá en argumentos que puedan descalificar la introducción de mecanismos de democracia participativa.

En ese sentido, el problema no es si ponemos hoy o mañana la revocatoria a congresistas, sino que se haga una evaluación primero, que se analice si es necesario modificar algunos conceptos y preceptos constitucionales. Y segundo, qué tanto podemos hacer en la lógica de una necesaria prudencia política. No olvidemos que el derecho constitucional finalmente es la intención de encuadrar jurídicamente el ejercicio del poder político y para eso hay que encontrar salidas en las cuales el remedio no sea peor que la enfermedad.

Sin duda, el artículo sobre mandato no imperativo de los congresistas es un artículo que se debe conversar y discutir en un escenario donde, además de los elementos antes comentados, estén la lógica de centralización de la vida política y partidos como intermediarios del acceso del ciudadano a cargos políticos, así como la disciplina impuesta en los parlamentos y en el quehacer cotidiano de los congresos, en tanto y en cuanto hoy, si yo no soy parte de un grupo parlamentario, soy prácticamente un paria y no puedo hacer gran cosa en el Congreso.

Aparte de esa idea habría que mirar otros temas de cada experiencia concreta que hemos tenido en las revocatorias, pues sí las hubo; Fernando Tuesta lo puede contar mejor que yo. Tenemos la del 97, la del 2000, 2001, 2004, 2005.

Nos pueden dar una lista sobre cuáles se puede revocar, pero cuáles son los temas en los cuales se ha incurrido más en ese escenario para plantearlo; algunos de ellos sin duda, como en las revocatorias de autoridades básicamente locales no pueden ser traspolados al ámbito de los congresistas, y hay mucho que ver con conceptos que son bastante indeterminados y no solo en términos jurídicos, sino

en términos políticos: mala gestión, y en función de esa lógica de mala gestión, cómo podemos plantear un escenario de control, el de someter a alguien a revocatoria y una sanción, revocarlo en el cargo. Es un tema que hay que manejar con cuidado.

Otro tema que hay que manejar con cuidado es cuáles van a ser los requisitos; aquí se ha planteado, en el caso de la revocatoria, el 25 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón de la circunscripción donde está la autoridad que se va a revocar con un máximo de 400 mil firmas. Un parámetro parecido vamos a usar con los congresistas. Y si, como insisten algunos en el proyecto que fracasó hace poco pero en el que se va a insistir seguramente después, se vuelve a una segunda Cámara, cuáles van a ser los criterios si se quiere plantear en el trámite de revocatoria de congresistas.

Tercer punto que habría que ver en esa lógica. Como ustedes recordarán la revocatoria no procede en el caso peruano ni en el primero, ni en el último año en que se ejerce el mandato, y si la revocatoria fracasa, no va a poder haber intención de revocatoria hasta dos años después.

Esta lógica ¿podrá traspolarse en el escenario parlamentario? Y, si como algunos plantean, se pasa a una renovación parcial del Congreso por tercios o por mitades ¿cómo se operarían éstas? Temas delicados, sin duda, también son el de cuáles van a ser los efectos de los pronunciamientos en el caso de autoridades elegidas de corte municipal. Si se revoca a un regidor, se convoca al del nivel inferior. O sea, si por el primero que ingresó entrará el segundo o el tercero.

Supongamos que esta sería la pauta para los congresistas; entonces lo más lógico sería que asuma el puesto el Congresista de la misma lista que obtuvo más votos preferenciales. Eso es más claro en un país donde la disciplina de partidos es más cerrada, pero en un país donde el transfuguismo ha sido toda una verdadera institución en los últimos años, hasta qué punto estamos en el fondo con fórmulas como ésta.

El tema que hemos planteado genera todo tipo de interrogantes. Yo no tengo dudas, y seguro lo voy a discutir con alguno de los presentes y no es malo, siempre y cuando esté bien planteado y bien regulado introducir elementos de la democracia representativa. El cómo, el cuándo, con qué matices, es el tema que sí vale la pena discutir, porque una cosa es democratizar, una cosa es dejar participar, y otra cosa es crear un escenario de inestabilidad que a nada nuevo conduce.

Muchas gracias.

## II

### LA REVOCATORIA DEL MANDATO

### ¿ES POSIBLE SU RECONOCIMIENTO EN UNA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA? REVISIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARLAMENTARIO

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA

EX JEFE DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. PROFESOR DE LA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA Y DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Buenas tardes. Mi agradecimiento a los organizadores por invitarme y a ustedes por venir a escucharnos.

El tema de revocatoria es un tema de interés, planteado de alguna manera en términos de opinión pública, pero en realidad esto que es un mecanismo efectivo de las instituciones de la democracia directa no se da en cualquier lugar.

En realidad, si uno da una rápida mirada por las democracias estables probablemente este mecanismo no lo va a encontrar y es curioso cuando a su vez uno da una mirada por los países de nuestra región, lo encontramos en Colombia, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú. Si algo hay entre nosotros es que somos países de democracias frágiles, y muchas de ellas inestables.

Estados Unidos lo tiene. En 1913, en California se vieron las primeras revocatorias en la era moderna; y en realidad estamos delante de países con serias dificultades para construir democracias representativas en general y también son países cuyos sistemas de partidos y la representación son altamente cuestionados. Lo que en realidad la gente dice es qué se puede hacer en general para mejorar esa representación. Y, obviamente aparece en el menú de posibilidades el tema de las revocatorias.

La verdad, que es una figura no solamente interesante sino seductora. Es un mecanismo donde realmente la gente se siente más cercana en términos de decisiones; suele ser, además, un mecanismo que en algunos lugares ha sido evidentemente efectivo. Pero yo quiero proponerles una reflexión no tanto desde el punto de vista de derecho que no conozco y no manejo, porque no soy abogado, sino desde las ciencias políticas de las instituciones.

Existe una relación, en algunos casos de tensión, entre el tema de la representación, el tema de la gobernabilidad, y el tema de la participación. Nuestros países, generalmente los peruanos para poner el caso más cercano, suelen apreciar y centrar mucho su atención en el tema de la representación. De allí los congresistas, los medios de comunicación, los denominados analistas proponen también mecanismos como el de revocatoria.

Es más, habiéndose planteado en el año 1997, por primera vez, una ley de participación de control ciudadano, la Ley 26300, inicialmente en términos locales, en algunos sondeos de opinión se manifestaba el deseo de la gente de que eso se extienda a nivel no solamente de congresistas sino a nivel de Presidente de la República.

Es más, la gente va más allá, quizás por el desconocimiento de lo que puede ser este mecanismo, dicen que se debe revocar hasta a los ministros. En realidad, como ustedes bien saben, no son, ni nacen de un proceso electoral, pero allí lo que se advierte es un elemento que está muy presente. Hay una desafección en relación a la representación y sobre todo a los frutos del sistema político y peor aún al desempeño de los representantes, aun cuando en algunos casos eso pueda ser injusto; pero aquello que aparece ciertamente contrario a lo que uno puede pensar como un fiel representante de los intereses de la gente —ejemplos probablemente conocidos y altamente presentados por los medios de comunicación— uno siente en realidad que estos congresistas, en este caso, no deberían estar en el período para el cual los han elegido, es decir, cinco años.

Regresando al tema de la representación. En el Perú, nosotros tenemos diseños institucionales en donde efectivamente tenemos, por ejemplo, los sistemas electorales de representación proporcional; donde tenemos, pese a la ley de partidos, un clima en donde se ve bien que hayan muchos partidos —ya hay 30. Probablemente lleguemos a unos tres o cuatro más al cierre que debe ser enero, tenemos un gran aprecio en general por los llamados movimientos regionales, listas independientes, etc.

Si uno comienza a sumar absolutamente todos estos elementos que incluimos, revocatorias, etc., y algunos otros mecanismos que no están siendo parte de los diseños institucionales, muchas veces se discute, por ejemplo, la renovación por partes del Congreso, la renovación por tercios, etc.; todos estos elementos, yo les digo sinceramente, son casi ingredientes de serias dificultades para poder gobernar en general. Entonces ¿cómo se puede conciliar aquello que es una necesidad, producto de realidades versus diseños institucionales que permitan viabilizar no solamente el buen gobierno sino la estabilidad necesaria para que los sistemas produzcan también un desarrollo de país?

Aunque se habla por ejemplo de un tema de cultura política, no existe una cultura política democrática en países donde su sistema democrático apenas tiene duración en el tiempo, entonces voy a ponerme quizás del lado del “abogado del diablo” en términos de revocatoria.

Resulta ser que nuestros sistemas electorales producen en los últimos 25 años, más que en ningún momento de la historia, representación política a todos los niveles. Hay un aprecio, y eso está bien, porque el ejercicio de la democracia requiera leyes. Pero cuando existe un sistema de partidos de alcance nacional, cuando se logra recoger, sistematizar demandas, obviamente estos temas no están presentes, y me pregunto ¿desde cuándo están presentes en el Perú de manera mucho más clara?, ¿desde el establecimiento de Fujimori? Y es curioso miren ustedes y lo ha recordado Eloy, la Constitución de Fujimori coloca los elementos así llamados de democracia directa, y Chávez también lo hace, hay un punto de encuentro entre los dos.

Y ¿por qué eso? Me llama a colación y al recuerdo que muchos de los liderazgos autoritarios de la historia han apelado curiosamente a los elementos de democracia directa, entre otras cosas porque se saltan a los partidos, y muchos de ellos van en contra de los partidos.

Ustedes recordarán el clásico discurso de Fujimori sobre los partidos tradicionales; Chávez habla de una democracia directa casi absoluta, se dice que si es que gana el 18 de diciembre con mayoría de tres cuartos en Venezuela, va a declarar la República Socialista de Venezuela, va a modificar los sistemas de propiedad en términos de instituciones de democracia, la va a reconvertir.

Me hace recordar a Velasco con la democracia social de participación plena, con el sistema de no partidos, y en realidad si uno ve un poco más atrás, los principios del Estado fascista de Mussolini y

efectivamente allí la democracia representativa es hecha añicos. No quiere decir, y por favor que quede de una manera muy clara, que necesariamente estos mecanismos sirven a liderazgos autoritarios, sino que creo que en sociedades de alta fragilidad como la nuestra, de instituciones aún en crecimiento, este tipo de mecanismos que pudieran darle oxígeno, pueden, en algunos momentos, y de acuerdo a determinadas circunstancias, atentar contra aquello que es tan difícil de construir en el país como es la gobernabilidad.

Entonces vayamos de plano, quizás, de la observación a la realidad, y toquemos experiencias reales y no meras especulaciones.

En el Perú, las revocatorias de alcaldes, de autoridades, en realidad municipales en 1997, en el 2001, de autoridades municipales y regionales en el 2002.

¿A quiénes se les ha solicitado la revocatoria? En primer lugar hay un serio desconocimiento de la norma por parte de quienes toman las iniciativas, pero eso no sería raro, pero más allá de eso, es que se ha llevado un registro de que quienes proponen la revocatoria son los que pierden, pero inmediatamente casi en el primer año. Algunos pierden y ya están solicitando la compra de los formularios para pedir la revocatoria.

En 1984 se hizo una modificación de la ley de municipalidades que señalaba más o menos lo siguiente: el partido que ganaba debería ganar mayoría en la bancada y esto con la idea de que el Municipio tenía que funcionar. Una comuna fraccionada en términos de Concejo Municipal era inviable como había resultado entre los años 63 y 68 con el golpe de Estado de Velasco Alvarado, y sobre eso se manejó una modificación.

Resulta que con este nuevo diseño muchos alcaldes tienen mayoría en el Concejo, aun cuando hayan ganado por un voto superior al siguiente, y entonces era juntarse todos los que habían perdido contra el que había ganado. Esto por un lado.

Un segundo caso es que en realidad los motivos de la revocatoria, en principio no hay motivación, meramente se somete al electorado, si es que está a favor o en contra. No se requiere justificación en la medida de que es un derecho político de participación, pero cuando se preguntaba cuáles eran las causales muchas veces eran pasarlo a la vacancia. Saben ustedes que en el caso de Ilave, que tanto se dijo de corrupción, y que había documentación, y una serie de cosas, dicen que nadie nunca pidió la revocatoria del alcalde, pero ese es un caso extremo que quiero revisar en otro momento.

¿Quiénes han solicitado este tipo de iniciativas? ¿A quiénes se ha solicitado en términos estrictamente de representación? Y ahí había toda una serie de afirmaciones que no se condecían con la realidad; se decía lo siguiente: que los alcaldes y las autoridades ediles tienen poca legitimidad porque han sido elegidos con pocos votos, poca proporción de votos. Muchos fueron más allá y dijeron que como eso era así, se debía hacer una segunda vuelta electoral, que ustedes también deben de haberlo escuchado; como cuando en su momento, vaciamos y sistematizamos información y nos dimos con la siguiente situación: un porcentaje muy pequeño del cinco por ciento del conjunto, estamos hablando del 2001 y 1997, eran alcaldes que habían ganado con alrededor del 20 por ciento, a ellos se les había solicitado una revocatoria. Pero había un segundo grupo, también alrededor del cinco por ciento, que habían ganado por encima del 50 por ciento y en realidad la media eran alcaldes que habían ganado su elección entre el 30 y 40 por ciento lo que se mostraba en realidad era que no existía una relación de causalidad entre el porcentaje de votos obtenidos, porcentaje de triunfo y el desempeño del alcalde en su función.



Dicen que hay una serie de confusiones que en el Perú es muy recurrente. Se confunde mucho lo que se llama la *legitimidad de origen* que la da la elección. Una elección limpia, una elección transparente produce una alta legitimidad de origen y, en palabras de Max Weber, otra es la *legitimidad de desempeño* que tiene que ver con el gobierno. La legitimidad de desempeño es valorada como deficiente, mala, etc., y si se quiere como un mecanismo de solución a aquello que da la legitimidad de origen. Igual en parte sucede con los congresistas y con otros más.

Voy a detenerme en el caso del Alcalde para que vean cómo va esto. Efectivamente, se solicita un porcentaje de firmas, para que la revocatoria proceda, que va hasta 25 por ciento del padrón hasta 400 mil. ¿Saben ustedes cuánto es el promedio de población de los distritos que son casi todos de provincias? Es de tres mil personas y sobre esto apenas han ingresado el dos por ciento de todas las revocatorias. Estamos pues delante de un mecanismo que se ha aplicado en circunscripciones pequeñas, la mayoría rurales, la mayoría pobres, esto ha suscitado un enfrentamiento de pobres contra pobres, en municipios en que muchos casos su presupuesto es de S/.15 mil a 20 mil, movidos por la idea de la revocatoria en general.

Teniendo en cuenta lo que hemos señalado hace un rato sobre un clima de rechazo a la representación, repito, lo que ha señalado Eloy es peligroso y muchas veces el remedio puede ser peor que la enfermedad. Pero tengo la impresión de que no va a proceder, no porque los congresistas se opongan, sino que la posibilidad misma de que se produzca una revocatoria es bastante compleja por un término, que acabamos de señalar, de número.

Veán ustedes, para revocar a un Congresista: pongámonos en un escenario de posibilidades, que sea el 25%. ¿25% de qué? Tiene que ser con el 25 por ciento de la circunscripción, o sea del ámbito en donde fue elegido. En el caso de Lima se tendría que reunir el pedido de tres millones 800 mil electores, de acuerdo al padrón electoral, incluso si fuesen 400 mil sería complicado tenerlos en el papel.

Tenemos que ir a dos niveles de observación, la primera es que creo que los peruanos en la región tienen la impresión de que nuestros representantes están alejados de sus representados, y yo me atrevería a decir, a costa de que esto sea casi una herejía, que en realidad están más cerca que nunca, y es que nuestros representantes se parecen más a los peruanos que nunca, estos representantes no han salido elegidos por chilenos o por bolivianos, esto es una parte del Perú.

Hace poco en Argentina, en el momento más duro de la crisis, apareció esta frase que sintetiza el ánimo general, “que se vayan todos”. En Argentina, en realidad, tuvo bastante impacto. Claro que cuando fueron las elecciones se quedaron todos, no ganó ni el que encabezó aquel movimiento en el momento más duro.

El Perú, en contra de lo que se cree, es un país con menor tasa de reelección de congresistas y me atrevo a decir, en contra de lo que se piensa, que uno de los grandes problemas del Congreso peruano es su baja tasa de reelección.

Mientras más experimentado y mayor trayectoria tiene un Parlamentario, es un Parlamentario de Estado, con independencia. Que estemos a favor o en contra de lo que pueda ser su desempeño en general, en contra por ejemplo de escándalos, en contra de situaciones dolosas, son relativamente los nuevos.

La tasa de reelección en los Estados Unidos es de 93 por ciento. Es bien complejo, la realidad es compleja. Muchas veces queremos dar soluciones que son impactantes y bastante fáciles, que a la larga pueden convertir nuestro sistema en un sistema mucho más complicado.

Tuve la oportunidad de estar en Venezuela en la revocatoria del presidente Chávez; obviamente que se demoraron casi dos años para que se produzca entre el inicio de la petición al momento de la elección, pero el aparato estatal movido por Chávez para ganar el Referéndum no solamente le permitió seguir en el gobierno, sino que ahora esa lista que propusieron en la revocatoria es un personal que ahora está acechado por el chavismo.

Son esos dos años que hacen de Venezuela el único país en el mundo donde la norma establece que se pueda revocar al Presidente de la República; Austria también lo tiene pero nunca se ha realizado.

Quiero terminar la primera rueda con lo que empezó Eloy. Y es que siendo la revocatoria un elemento de la democracia participativa, en realidad evoca la democracia históricamente activa, la de masas, la moderna, la de los billones. Todo esto hace que la democracia representativa no solamente sea la única democracia que no debe tener apellido sino que nos debe obligar a echar mano a sus propios mecanismos para mejorarla, los mismos que muchas veces o se desconocen o se pierden de vista.

Pero lo otro, es advertir lo siguiente, la responsabilidad de la política no solo es de los representantes sino también de los representados; cuando uno va a votar tiene que saber que va a votar por un representante y lo va a hacer por un período y más aún en sistemas como el nuestro.

Yo creo que si algo hay que sacar de todos estos años es que debemos ser más responsables al momento de votar, mucho más todavía donde hay otros mecanismos desde el punto de vista altamente discutibles, como el voto preferencial, que justamente llevan a situaciones en donde el deterioro de la representación tradicional de los partidos abre el camino, tantas veces peligroso del ingreso de los *outsiders* que hemos visto ya mucho en el país, y de personas que creen que en realidad la función pública en la política es algo que no solamente se puede realizar casi sin experiencia, sin mucho esfuerzo, y en algunos casos con una irresponsabilidad que lamentablemente nuestro sistema político lo permite.

Muchas gracias.

## MESA TEMÁTICA 7

### DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD GLOBAL

#### I

### DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD GLOBAL

#### EXPOSICIÓN DEL DOCTOR LLUIS AGUILÓ I LÚCIA EX OFICIAL MAYOR DE LAS CORTES VALENCIANAS. LETRADO DEL PARLAMENTO VALENCIANO.

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

En primer lugar quiero reiterar, como he hecho esta mañana en la conferencia que he impartido en su momento, mi agradecimiento al Congreso de la República del Perú, por la invitación que me cursó en su día, a través del doctor César Delgado-Guembes, para compartir con ustedes estas jornadas y poder intercambiar información, experiencias, puntos de vista desde dos sitios tan diferentes en ocasiones pero tan cercanos como es el Perú y España.

Voy a intervenir yo, en primer lugar, y quiero hacer constar mi satisfacción de compartir esta intervención con quien por un pequeño retraso no se ha podido reincorporar todavía, el doctor César Landa, magistrado del Tribunal Constitucional del Perú.

Bien, yo comenzaría recordando a un cantautor valenciano de mi tierra, Raimon, que dice en una de sus canciones una frase que siempre me ha hecho pensar, dice, lo canta en valenciano que traducido al castellano es: “Quien pierde los orígenes pierde identidad”.

No cabe duda de que la sociedad global en la que vivimos es, por un lado, necesaria pero también es de alguna manera inevitable; por tanto, desde nuestra individualidad o desde nuestra postura colectiva sí que hay que establecer procedimientos o mecanismos para compensarla. Cada ser humano conlleva una carga cultural, una tradición, unos orígenes que deben ser compatibles con esa sociedad global de la red, con esa sociedad global que también representa Internet.

Por eso, sin renunciar a los beneficios de la sociedad global, que son muchos, debemos buscar formas y maneras para no perder la identidad, para no olvidar los orígenes. No se trata de luchar contra la sociedad global porque esa sería una lucha, en cierta manera, contra el progreso. Lo que debemos hacer es establecer mecanismos que nos preserven como ciudadanos, como individuos; pero también la sociedad global nos puede mostrar una imagen negativa del futuro inmediato como “La granja de los animales”, 1964, de George Orwell. Por eso la profundización y la extensión de la democracia, y la lucha por preservar la propia identidad creo que son mecanismos que deben acompañar y compensar a la globalización.

Desde la perspectiva que hoy y aquí nos interesa, yo quiero destacar que una de esas manifestaciones puede ser sin duda la de la descentralización parlamentaria en un nuevo paso de este Estado en transformación

que, como decía esta mañana, todavía es el instrumento que hace posible la convivencia política entre los ciudadanos de un país. Por ello ahí donde las dimensiones territoriales, ahí donde el número de habitantes, ahí donde las diferencias culturales sean un factor determinante parece oportuno introducir mecanismos de descentralización parlamentaria como un instrumento para acercar todavía más los procesos de decisión a los ciudadanos.

Es verdad que hoy día se pretende, en todos los sistemas democráticos del mundo, potenciar los entes locales, los ayuntamientos, los municipios, como elemento íntimamente ligado al desarrollo físico, local, más inmediato de las personas; sin embargo, el municipio desde el punto de vista jurídico tiene, como todos sabemos, unos límites estrictamente administrativos.

Por el contrario, el Parlamento tiene una dimensión política puesto que donde las grandes decisiones se adoptan es en el seno de la institución parlamentaria, donde se aprueba la ley como instrumento jurídico por excelencia, y donde acuden los representantes políticos que son elegidos periódicamente de manera libre y directa por los ciudadanos que viven en una concreta comunidad.

Por eso pensamos y creemos sinceramente que la manera de preservar los orígenes, la manera de no perder las identidades en esa sociedad global a la que estamos abocados, que tanto nos beneficia pero que también tiene aspectos que nos puede perjudicar, una de esas maneras es la descentralización que puede ser un mecanismo de compensación de esa sociedad global para hacer recordarnos a cada ciudadano la sociedad política más inmediata de la que formamos parte.

Hoy ya no se puede predicar, de los estados, aquel principio absoluto de la soberanía que Bodino configuró hace ya muchos años.

No existe ya ese Estado soberano sin límites donde efectivamente las instituciones políticas que hay en él de manera unitaria ejercen todo el poder político. Hoy el poder político está mediatizado por el poder económico, por las multinacionales, por las influencias de unos estados sobre otros, por las organizaciones supraestatales o supranacionales, y todo este complejo provoca la crisis de la concepción clásica del Estado.

Y esa sociedad globalizada, de la que ya formamos todos parte puede, como digo, y debe ser, compensada por esos mecanismos de descentralización democrática para hacer llegar todavía más las decisiones políticas al entorno más inmediato de cada uno de los ciudadanos.

Repito, por ello, que creo que estados de grandes dimensiones demográficas, territoriales o que contienen determinadas pluralidades lingüísticas y culturales diferentes pueden y deben llevar a cabo un proceso de descentralización parlamentaria, de descentralización política en última instancia y no solo de la pura descentralización administrativa, como digo e insisto una vez más, para poder acercar esas decisiones políticas, la adopción de esas decisiones políticas al ciudadano de manera más cercana.

Ahora bien. Descentralización no puede significar nunca duplicidad; en el seno de la Unión Europea tenemos un principio básico que es el principio de subsidiariedad, que supone que lo que se pueda hacer —como decía esta mañana— a nivel local no se haga a nivel regional; que lo que se pueda decidir a nivel regional no se adopte a nivel nacional; y lo que un Estado pueda decidir no se decida a nivel de toda la Unión Europea.

De esta manera, con este principio de subsidiariedad a la sociedad global solo le correspondería aquello que cualquier órgano de un nivel inferior no pudiera llevar a cabo. La descentralización política debe concebirse de esta manera a nuestro entender; es decir, de tal manera que no haya nunca una duplicidad de administraciones.

Hay un ejemplo bastante curioso, y es que a veces, cuando viene gente que no conoce el funcionamiento de la Unión Europea nos suele preguntar dónde están, en una comunidad autónoma española, por ejemplo, los funcionarios de la Unión Europea.

No hay funcionarios de la Unión Europea en cada uno de los países que forman parte de la Unión Europea. No hay funcionarios de la Unión Europea en cada una de las regiones que forman parte de los estados que integran la Unión Europea; es decir, la Unión Europea tiene sus instituciones en unos lugares determinados, y desde ahí delega en las autoridades, en las administraciones de los Estados miembros, de las regiones, de los municipios, la ejecución de todos sus acuerdos. Es decir, se evita, por tanto, esta duplicidad de personal en los niveles inferiores.

Además, la compensación entre descentralización política y globalización hay que plantearla también desde una óptica propia del derecho constitucional.

Ya hace años que Carlos Beristain planteaba que el principio de división horizontal de poder, el tradicional, entre Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, había que complementarlo con el principio de división vertical del poder. Este autor en su tiempo solo planteaba una descentralización política; es decir, consideraba necesario lo que hoy entendemos una descentralización en lo que hoy llamaríamos Parlamentos en las regiones, a través de los Parlamentos y los gobiernos regionales. Pero su teoría hoy nos sigue sirviendo cuando muchos estados, además de la descentralización interna política, como ha sido el caso de España, la han completado en aras de la globalización, en su división vertical del poder, transfiriendo parcelas de éste a organismos y entes supraestatales, y la Unión Europea es un buen ejemplo.

Y los estados que integramos en este momento la Unión Europea, algunos como veremos a continuación, no todos, ahí donde ha sido necesario han llevado a cabo una descentralización interna, pero en todos ellos se ha producido también la renuncia al ejercicio de determinadas competencias que en aras a la necesidad de una homogeneidad en el conjunto de la Unión Europea se deciden por las instituciones europeas, por el Parlamento Europeo, por la Comisión Europea, por el Consejo Europeo a nivel de toda la Unión Europea.

Por ello, creemos que frente a una sociedad global, con la actuación del capital, de la información, de las nuevas tecnologías, existe una tendencia a concretar la adopción de las decisiones políticas en torno a una difusa noción de ciudadanía urbana y cosmopolita en un proceso clave de homogeneización de la cultura, por lo que hay que reclamar una descentralización de los estados como contrapeso y como elemento inmunizador.

Y en este proceso descentralizador que le otorga a las regiones de un Parlamento propio que aprueben las leyes que regulen la realidad más inmediata y más cercana a los ciudadanos, puede ser un reto de nuestros días ahí donde se plantea que es necesario, una manera más de afirmar y profundizar en la democracia.

Y esa descentralización parlamentaria no debe ser uniforme, precisamente, porque esa descentralización debe tener en cuenta aquellos rasgos específicos de cada región; es por lo que no parece conveniente que haya una descentralización uniforme igual, exactamente, para todos aquellos territorios, sino que precisamente la descentralización lo que debe suponer es la adaptación del ejercicio del poder político a circunstancias peculiares de esa región a las que se quiere dar una respuesta singularizada.

En España, cuando ya han transcurrido casi 27 años de vigencia de la Constitución, y cuando el modelo de descentralización política y por tanto parlamentaria —como comentaba esta mañana— se ha generalizado, hoy día se abre un nuevo debate.

Se trata de que las nuevas reformas de los estatutos de autonomía que se están planteando en estos momentos partiendo del marco constitucional han de destacar —se dice— lo que llamamos ahí los hechos diferenciales de cada territorio. Estos hechos diferenciales, como bien indica su propia denominación, ni son los mismos en todos los casos dentro de un mismo Estado ni coinciden en todos los estados donde se ha optado por una descentralización política.

Y vamos a poner un ejemplo que es el que yo conozco más bien, directamente, que es el caso español. En el caso español nos encontramos una serie de hechos diferenciales que son los que en este momento priman a la hora del inicio de las nuevas reformas de los estatutos de autonomía. Es decir, hay un segundo paso, en estos momentos, para adaptar todavía más la descentralización política, la descentralización parlamentaria a las peculiaridades concretas de determinadas regiones.

Vamos a ver un poco en dónde nos encontramos. El primer caso, el más notorio, el más conocido, no es el único como vamos a ver, es el tema de la lengua.

En España, además del español se hablan otras tres lenguas, como ustedes saben el Gallego y el Vasco, así como el Catalán Valenciano que siendo una misma lengua, recibe territorialmente dos denominaciones diferentes siendo una misma lengua.

Otros hechos diferenciales que se consideran en mi país, uno es la existencia de un Derecho Civil específico que nosotros denominamos derecho foral y que se ha mantenido por lo que se refiere al derecho privado a lo largo de los años y que en estos momentos continúa vigente, evidentemente, no en todo el territorio del Estado, pero, sí, en algunas de las comunidades autónomas; es el caso de Galicia, del País Vasco, de Cataluña, de Aragón, de Navarra, o de mi propia comunidad, la comunidad valenciana.

También se considera hechos diferenciales, por ejemplo, los sistemas especiales de financiación que comentábamos esta mañana de pasada, que existen en el caso del País Vasco y en Navarra, llamado *concierto económico*. Recordemos lo que explicaba esta mañana —quienes han estado a primera hora— que consiste en que el Estado recaude básicamente parte de los pequeños impuestos que las comunidades autónomas pueden establecer; y el Estado luego, a través de una ley de financiación, reparte una parte de esa financiación, de lo que se obtiene por los impuestos, a las comunidades autónomas, con una excepción o con dos excepciones. En el caso del País Vasco y de Navarra históricamente ha perdurado hasta nuestros días que es al revés, allí es la administración financiera de las dos comunidades la que recauda y ya luego llegan a un acuerdo en concierto para transferir al Estado el dinero que contribuya al mantenimiento del conjunto del Estado.

O viene el caso de Canarias y como consecuencia de su situación geopolítica tiene un régimen de fiscalidad distinto en determinados aspectos al resto del Estado.

Otro tipo de hecho diferencial es la fuerza política que se le dé a determinadas instituciones intermedias que hay entre la comunidad autónoma y el municipio.

Es el caso, por ejemplo, de las diputaciones forales vascas, de los cabildos insulares en Canarias, de los consejos insulares en las Islas Baleares, más recientemente en las comarcas en Aragón o en Cataluña, son hechos diferenciales que tienen una manera diferente de organizar a nivel local, básicamente local, la organización territorial de una comunidad autónoma. Incluso por su trascendencia también es un hecho diferencial si los estatutos de autonomía reconocen o no la capacidad de una comunidad autónoma de tener su propia policía, su propia policía compatible con la del Estado, pero con competencias dentro de la actuación de la policía diferente.

En estos momentos ya hay dos comunidades autónomas que tienen su propia policía, que son Cataluña y el País Vasco, y en otras tres lo que hay es unidades de la Policía Nacional adscritas a esa comunidad autónoma para determinadas funciones pero que las instrucciones las recibe de la propia comunidad autónoma. Esto se da en mi comunidad autónoma, la comunidad valenciana y posteriormente se extendió este modelo también a Galicia o Andalucía.

Les pongo como ejemplos estos hechos diferenciales que son los que se remarcan en determinados momentos a la hora de plantear en última instancia las reformas de los estatutos, que si bien por un lado, como les explicaba esta mañana, van estableciéndose al mismo nivel competencial en este momento se destaca, sobre todo, estos aspectos, estos hechos diferenciales que existen, que son objetivamente identificables en alguna de las comunidades autónomas.

Bien, efectivamente, digo estos ejemplos concretos de mi país precisamente para poner de relieve cómo frente a la sociedad global la descentralización política simbolizada en nuestro caso la existencia de los Parlamentos regionales, permite adaptarse a las peculiaridades propias de cada territorio que en España, como digo, denominamos hechos diferenciales.

Bien, en la Unión Europea no es España el único Estado que ha adoptado por una descentralización política, recordemos otros casos: Austria, Alemania y Bélgica, son estados federales con un especial régimen en el caso de Bélgica, pese a las pocas dimensiones que tiene el país tanto demográficas como territorialmente, como consecuencia del fuerte peso que tienen las comunidades lingüísticas, las dos lenguas existentes en el país, el caso del flamenco y el francés, en menor medida también el alemán que además se habla en una pequeña parte del territorio belga.

Italia tiene una descentralización a dos niveles, una descentralización claramente política, las regiones denominadas de estatuto especial, una descentralización básicamente administrativa aunque también hacen sus leyes, pero tienen una descentralización más administrativa para las 20 regiones restantes de estatuto ordinario.

Descentralización política parcial se da también en Gran Bretaña, por lo que se refiere sobre todo a Escocia, en menor medida Gales; existe también en Portugal en cuanto a las islas Azores y Madeira que tienen sus estatutos de autonomía y sus Parlamentos que aprueban leyes., Incluso se da a una situación peculiar, como es en el caso de Finlandia que tiene un archipiélago en el mar Báltico, las Islas Alan, que es una región autónoma, tiene sus propias competencias y un Parlamento para aprobar sus propias leyes.

Incluso la propia Francia, el modelo más centralista de Europa por antonomasia, ha iniciado una cierta descentralización regional puramente administrativa, pero que especialmente es más tangible en el caso de la isla Córcega que tiene un estatuto de autonomía y unas competencias más importantes que el resto de las regiones francesas.

Así, pues, y con esto acabo, el ejemplo español y el más general de Europa nos muestra cómo este es un reto que hay que asumir; incluso en las instituciones europeas existe ya un gran debate sobre cuál ha de ser el futuro del comité de las regiones, porque hasta estos momentos el comité de las regiones aunque se denomina en Europa, son órganos consultivos de las instituciones europeas llamado “comité de las regiones”; sin embargo, como no todos, como acabamos de ver, todos los países europeos que forman parte de la Unión Europea, tienen una descentralización política interna de hecho, la representación en este comité de las regiones lo comparten las regiones con los ayuntamientos. Esto provoca a veces que los puntos de vista no son convergentes, los intereses políticos, la perspectiva política no es convergente y en estos momentos dentro del proceso de aprobación en que estamos inmersos en Europa con la aprobación de la Constitución Europea, hay uno de los retos que se ha planteado que es la modificación del Comité de las Regiones para dar un mayor peso a lo que son las regiones frente a la representación municipal.

O incluso desde el punto de vista lingüístico se ha aprobado muy recientemente lo que es la Carta Europea de las Lenguas y que está permitido trasladar a la Unión Europea esta Carta y que se puedan utilizar ya en las instituciones europeas las lenguas regionales o minoritarias que existen en algunos países europeos como es el caso de España o en otros países europeos que no son las lenguas oficiales del conjunto del Estado.

Por ello, la descentralización parlamentaria abordada desde el marco constitucional, pero aplicado con criterios no uniformadores que permitan ser expresión del mundo más cercano a cada ciudadano es, como les digo, uno de los grandes retos actuales.

Así pues, y con esto acabo, creo que la aldea global en que todos ya vivimos, no debe hacernos olvidar nuestros orígenes ni perder nuestra identidad, seamos ciudadanos del mundo, sin renunciar a nuestro entorno más inmediato.

Esto es todo lo que les quería indicar, aprovecho, ahora, que se ha incorporado el doctor Landa para manifestarle la satisfacción que es compartir con él esta tarde en esta Universidad de Lima.



DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN PARLAMENTARIA  
EN EL CONTEXTO DE LA SOCIEDAD GLOBAL

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR CÉSAR LANDA ARROYO

MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Quiero expresar mi satisfacción personal por la organización de estas primeras jornadas de Derecho Parlamentario, lo cual pone en evidencia el trabajo institucional que desde una perspectiva de reflexión, más allá de las coyunturas propias de la labor congresal, realizan los funcionarios e incluso los parlamentarios y que ha permitido el concurso y la visita de destacados profesores así como funcionarios de Europa, y de América del Norte y en particular la visita de nuestros colegas españoles entre ellos el profesor Lluís Aguiló de quien he leído y he escuchado, pero con quien en esta oportunidad, tengo el gusto de compartir por primera vez una mesa de trabajo.

En primer lugar, a partir de lo que acontece en nuestra legitimidad democrática incipiente, voy a esbozar algunas reflexiones e ideas en torno a cómo afecta la crisis de legitimidad a la propia representación parlamentaria y sobre la base de ello poder postular algunas reflexiones e ideas sobre rearticular esa representatividad pendiente a través de un esquema de descentralización del Estado.

Como bien sabemos, la tarea parlamentaria que tiene nuestro Congreso básicamente está centrada en tres grandes funciones constitucionales, la función de legislación, la función de control y la función de representación y siendo esta última una función muy importante, incluso originaria en la creación del Parlamento, diríamos que es la más olvidada, porque las tareas legislativas, las tareas de fiscalización y control mal que bien son tareas que están consensuadas con algún debate en torno a los alcances o las posibilidades del ejercicio de la legislación o del control político.

Sin embargo, el Parlamento nace como un proceso de parlamentarización de la opinión pública en la Baja Edad Media; en esa medida son los representantes del pueblo, precisamente, los que logran sintonizar y expresar las demandas legítimas de la población y establecer los llamados *Pactum subjectionis*, es decir, los acuerdos de estabilidad o los pactos de dominación que establecían con el monarca. Desde 1215, ya el Rey Juan Sin Tierra pactaba con los barones una serie de autolimitaciones o reconocimiento de ciertas prerrogativas que no eran derecho en un sentido de universalidad, sino prerrogativas concretamente para un determinado sector de la población.

Y un principio que aparece es precisamente el que no hay impuestos en representación, el *no taxation without representation*, es decir, que no cabía la posibilidad de afectar el patrimonio de estos representantes, que era “el pueblo”, si es que no había una voluntad manifiestamente expresada por ellos mismos. La propia revolución en Estados Unidos en 1776 se funda precisamente —o por lo menos se desencadena— en dos factores: uno el no respeto al *Common law*, al derecho común según el cual uno debe ser juzgado por sus pares, porque hay un derecho a un juez natural y eran súbditos irlandeses los que no eran juzgados por otros súbditos irlandeses sino por británicos.

Y en segundo lugar, que se establece un impuesto especial al té, con lo cual se gravaba el patrimonio y el derecho que tenían los colonos de poder comercializar con este bien, con un arancel o un impuesto

que no estaba precisamente autorizado por la representación, derecho consagrado en este principio que no hay impuesto sin representación, sin la voluntad.

Sin embargo, este concepto de representación que atraviesa innegables fases donde no se ha podido todavía delimitar con claridad cuáles son los fundamentos y los alcances, es el que de manera común en el sentido llano de la opinión pública le falta al Parlamento, le falta al representante; es decir, estamos ante una crisis parlamentaria donde la crisis de la representatividad, de la legitimidad en otras palabras es la que pone en evidencia con mayor claridad la falta de confianza ciudadana en sus representantes.

Ahora, esta crisis de legitimidad no es otra cosa que una crisis también de legitimidad de la democracia representativa, en la medida que el Congreso de la República no puede ser entendido si no se reflexiona en el marco de una crisis de la representación o de la democracia representativa y sus sistemas, pues la democracia participativa que va apareciendo en nuestro modelo constitucional desde la Constitución de 1979 y con claridad en la de 1993, es consecuencia de la crisis de la democracia representativa en su fórmula totalmente formalizada del Estado de Derecho positivo y de su derecho positivista, de su formalización.

En consecuencia, vale la pena brevemente recordar a efectos de poder analizar cómo se forma, en qué se basa esta democracia representativa.

Rousseau plantearía que la soberanía popular es la base legitimadora y expresión de la voluntad general, por un lado, y de otro lado el artículo XVI de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció dos grandes principios; en primer lugar que no había Constitución si no se garantizaban los derechos de la persona ni se aseguraba la división del poder.

Con estos dos instrumentos, el de la voluntad general y del orden constitucional como expresión jurídica de un principio de supremacía de un orden establecido, en este caso jurídicamente que es la Constitución, y un principio político que es el principio de soberanía popular, es que se va construyendo precisamente un régimen de organización del Estado de Derecho donde el cambio político se realizaba pacíficamente, se transmitía a través de un sistema electoral donde la mayoría de la población podía estimar qué cosa era lo justo y lo necesario en cuanto a la alternancia, dejando de lado el viejo derecho de resistencia de origen de la baja Edad Media, el llamado *ius resistendi*, cuando había un gobierno ilegítimo o un gobierno ilegal.

De modo tal que la incorporación de estos principios en Francia también va a tener una expresión en los Estados Unidos, pero es en Francia donde adquiere un mayor grado de elaboración cuando, al calor del desarrollo de la revolución se va planteando también la llamada teoría de la representación política según la cual el pueblo deposita en sus representantes su voluntad ante la imposibilidad del autogobierno ciudadano.

De modo tal que este mecanismo de representación política se va a hacer efectivo a través de un llamado sistema electoral, si mayoritario o proporcional, pero sistema electoral fundado en el sufragio, en el voto, que no era un voto universal en el sentido que no todos los hombres eran ciudadanos y menos aún las mujeres, sino que era un voto censitario en ese momento.

En ese contexto la democracia en el Perú, que se va a instalar durante el siglo XIX a partir de la independencia en 1821, va a estar caracterizada precisamente por ser una democracia representativa en el sentido censitario que he mencionado, donde los principios que forman un Estado constitucional van a estar alejados un tanto de la realidad económica y social.

¿Qué quiero decir con esto? Como dice el profesor Barrington Moore si en Europa se dieron estos grandes cambios, no solamente sociales y económicos que se van a expresar jurídicamente en la formación del Estado-Nación con la conformación del Estado moderno, y posteriormente su transformación hacia una fórmula de Estado Liberal de Derecho, en nuestros países y en el Perú en particular no hubo una nación previa para la formulación sobre la base de la cual se formara un Estado jurídicamente hablando al momento de la independencia, sino que la nación no estaba consolidada, integrada por la ruptura del orden colonial sino que se trata de formar la nación prácticamente primero, declarando la independencia con una Constitución, con gobiernos “democráticamente elegidos”, por las guerras civiles, por los golpes de estado, por la insurrección militar, por la debilidad del gobierno nacional o centralizado; y en efecto, lo que se va a buscar es crear un Estado jurídicamente hablando con las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1836, 1856 y 1860 y 1867 por lo menos en el siglo XIX, con lo cual lo que tuvimos antes fue un Estado desde el punto de vista jurídico y formal muchas veces antes que una nación que estuviera a la base.

No solamente una nación como vínculos de sangre o históricos o religiosos sino nación en un sentido también de identidad, de sentido de pertenencia a un proyecto común que es precisamente un Estado constitucional; sentidos de integridad, sentidos de pertenencia pero a partir de la identidad no solamente de lengua o cultura sino también de una base económica compartida y no con mercados totalmente aislados en el mundo andino fuera del mundo urbano.

De modo tal que en esas circunstancias es que se produce en nuestra historia un conjunto de elementos que pone en evidencia la crisis de legitimidad de la democracia representativa, y como ha dicho Loewenstein para otras dimensiones, nuestro constitucionalismo del siglo XIX fue un constitucionalismo meramente semántico, regulaba el orden jurídico por un lado mientras la realidad iba por otro lado.

Pero de ello también hay una responsabilidad histórica y es que esta falta de estabilidad en el orden jurídico, en el orden político y en la procura del orden y del progreso cuando menos, que era el lema del siglo XIX o del bienestar, tempranamente en el siglo XX, son las élites políticas y económicas de nuestro país.

Élites a nivel de liderazgos partidarios o no partidarios porque se han servido de las coyunturas políticas y muchas veces apelando siempre a situaciones de emergencia y de reconstrucción nacional o en situaciones de eventuales conflictos internacionales o internos a efectos de asumir y controlar el poder, donde al final lo único que han logrado es beneficiar a su grupo o personalmente o dejar precisamente que otros grupos se beneficien.

Esta situación durante el siglo XX va a tener precisamente matices, cambios; de este Estado oligárquico típicamente que tuvimos durante el siglo XIX y comienzos del XX, va a surgir de una u otra forma un desarrollo a partir de los años veinte y treinta donde el pueblo empieza a tener una capacidad electoral autónoma y organizativa.

Se funda el Partido Aprista en el año 1924, lo que hoy será la izquierda, el Partido Comunista en el año 1929, pero empiezan a participar tardíamente a partir de los años sesenta o setenta, pero tempranamente otros tipos de organizaciones políticas que van a representar los intereses de la sociedad a través de su incorporación al sistema político.

Me refero a la aparición ya, por ejemplo, de los partidos, concretamente del socialcristianismo en los años cincuenta, o representantes también de la Democracia Cristiana en su fórmula ya más autónoma

que van a poner en evidencia la incorporación progresiva de todas las fuerzas dentro del sistema representativo, es decir, las fuerzas extraparlamentarias, que en los años treinta el Apra intentaba una revolución como la que ocurrió en Trujillo en el año 1931 o el bolchevismo insurgiendo, van a lograr confluir con las demás fuerzas que se van modernizando y se van traduciendo en fuerzas del sistema, consensuadas dentro de lo que es la democracia representativa, sin mayor alteración de las formas de actuación de esa democracia.

Pero lo que se pone en evidencia, sin dejar de soslayar, es que lo que se va a producir es una suerte de ficción jurídica y política de la representación donde el gobernante que es elegido por los ciudadanos representa a la nación y ya no al pueblo en sí mismo. Es decir, la nación es un concepto jurídico en el cual estamos todos y nadie a la vez. Por eso los representantes lo son de la nación, no son representantes del pueblo.

Porque el pueblo, en primer lugar, no tiene un mandato vinculante con la decisión de su representante, es decir, una vez electa la autoridad no hay un mandato imperativo. Y así lo dice el artículo 93: “Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo [ ] No son responsables por opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones “.

Entonces, eso quiere decir que lo que se ha consagrado y en lo cual progresivamente se incorporan las fuerzas de oposición históricamente, es a una democracia representativa donde no existe un mandato imperativo de la población para que su voluntad electoral sea obligatoria en las decisiones de los representantes.

Tan es así que Giovanni Sartori señala precisamente que el único momento en el cual el pueblo es realmente soberano es cuando está en las urnas, porque allí ejerce su derecho de sufragio y puede al final decidir individual y colectivamente la decisión de la autoridad.

En segundo lugar, las autoridades electas no son delegados de los ciudadanos sino representantes de la nación, que al ser esta una ficción jurídica y política reemplaza a la voluntad general del pueblo concreto.

Los representantes en verdad solo están supeditados a sus propios límites éticos y, en todo caso, flanqueados por los límites que la Constitución y las leyes establezcan. Pero ya vemos que ellos también pueden modificar las leyes, incluso presupuestarias, y eso hace que los límites en todo caso sean la Constitución y la ética personal.

Y en tercer lugar, la democracia representativa constituye el modelo jurídico-político que en la práctica ha quebrado el vínculo de dependencia que inicialmente debería existir, según plantearía Rousseau, entre el ciudadano y sus representantes, como representantes de la voluntad general del pueblo. Para lo cual el sistema de partidos y el derecho electoral han contribuido a consagrarla, pero también podría ser para resolverla.

Porque, como dice el profesor Mac Pherson, de Ottawa, mientras el sistema del Estado democrático liberal ha ido creando cada vez más mecanismos de ‘participación’ o de relación entre el ciudadano y la autoridad ampliando el derecho de sufragio ya a los menores de 21 años, el derecho de sufragio a los obreros agrícolas e industriales progresivamente, a los analfabetos, a las mujeres.

Lo que ha sucedido es que en vez de que la población se acerque más a su autoridad y haya un mayor vínculo de interdependencia, se ha ido distanciando más. Y si a eso añadimos también la aparición de los partidos políticos, como dice Von Trieppe, no solamente como opositores al régimen o al gobierno de entonces del siglo XIX, desconociendo el rol de los partidos, sino ya legalizándolos en los reglamentos parlamentarios o en las leyes electorales de finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX. Y por último, en el periodo de entreguerras mundiales se empiezan a constitucionalizar los partidos. Igual nosotros recién el año 1979 tenemos una norma partidaria que los regula.

La norma partidaria me parece que es la 142 de la Constitución de 1933, era para procribir los partidos de afiliación internacional.

De modo tal que este proceso de rechazo, desconocimiento, legalización y constitucionalización de los partidos políticos, finalmente ha servido también para que existan más partidos políticos, pero el ciudadano cada vez más se distancia de la autoridad, de las decisiones de la autoridad.

Entonces, es la paradoja, que señala Mac Pherson, de cómo la democracia ha ido avanzando, y en ese avance lo que ha ido haciendo es, aparentemente, poniendo más tules entre la autoridad.

Entonces, ¿cómo resolver ello? Cuando empieza a plantearse la crisis de la democracia representativa empieza a surgir el proceso de ampliación del derecho de sufragio —como digo— la aparición de doctrinas políticas: el aprismo, el socialcristianismo, el desarrollo de ideologías, como el marxismo. Y todos estos cambios, en el mundo de las ideas, no van a ser suficientes ni siquiera para germinar soluciones dentro de la estructura del Estado, a la cual se van integrando y participando representativamente, sino que van a surgir movimientos fuera del sistema, pero son movimientos sociales y legítimos de carácter agrario, laboral, social y urbano que, finalmente, van a tener una expresión, al margen de los partidos políticos, con una suerte de autonomía, y que muchas veces esto va a tener una dramática expresión en la década de los 80. Cuando se reconstruye la democracia aparecen dos grandes crisis: la crisis —por un lado— política, de la violencia del terrorismo; y la crisis económica de la llamada “El Estado, bienestar y de la hiperinflación”; y buscar, entonces, una solución a los problemas de la democracia, que históricamente se venía asumiendo a través de un período de crisis, lo único que se va a lograr más bien es estrechar, no estrechar la relación entre el pueblo y sus representantes, sino, precisamente, más bien ver que la diferencia es casi inalcanzable.

Es en esa circunstancia que ya, previamente, la Constitución del 79 había incorporado algún mecanismo de participación que va a surgir en la Constitución, a partir del autogolpe de Estado del año 92, un conjunto de instituciones que van muy de la mano del régimen, como son los derechos de participación ciudadana, del referéndum legislativo, del referéndum constitucional, de la revocatoria del mandato popular, de la remoción de autoridades, de la iniciativa popular en la formación de leyes, el derecho de exigir rendición de cuentas.

Y parece muy sintomático que sea un golpe de Estado o una dictadura, precisamente, la que instaure los derechos del pueblo. Y esto no ocurre solamente en el Perú de hoy, sino Leguía, que hizo un autogolpe de Estado el 4 de julio de 1919, precisamente porque la renovación del Congreso, de la asamblea era por tercios y él no había logrado, con esa mayoría que tenía con su tercio, controlar el Parlamento.

De modo tal, lo que produjo fue la clausura del Parlamento, la convocatoria, en agosto de ese año 19, a un plebiscito de 18 puntos para reformar la Constitución, que fue aprobado casi unánimemente, dada la égida de su candidatura y el populismo que él representaba, en contra de la oligarquía, ciertamente.

Y lo que finalmente ocurrió fue la dación de una nueva Constitución el mismo año 19, la Constitución que entró a regir el año 20.

Y el año 39, el militar Benavides, que gobernaba clausurando ya las potestades del Congreso, cuando el año 36 iba ganando el candidato Eguiguren, con el apoyo del Apra, la campaña electoral, pues Benavides lo que hace es clausurar, suspender las elecciones, recesar el Congreso, y el Congreso antes de recesar su mayoría áulica le otorga facultades legislativas al Ejecutivo, que no estaban previstas en la Constitución del 33, y gobierna por decretos leyes y, finalmente, el año 39 convoca un plebiscito para que se pronuncie en torno a la reforma de la Constitución, otorgando más facultades al Poder Ejecutivo, que gana con el 99% de los votos.

Digamos que esas dictaduras plebiscitarias siempre tienen un gusto de acercamiento al pueblo a través, incluso, de una serie de mecanismos de participación, que significa más participación, pero, por lo general, menos capacidad de decisión, porque, precisamente, como dice Mac Pherson, estos mecanismos empiezan, paradójicamente, a servir como un acordeón, a poner más elementos pero para estirar más la relación de la decisión del pueblo sobre sus gobernantes.

Por ello es que, frente a esta perspectiva, la democracia participativa viene sesgada o de la mano, puede ser llevada fácilmente por una dictadura, como ocurrió en Europa con Benito Mussolini, o de alguna manera, el régimen nazi o el régimen de Franco. Es decir, hay una sintonía entre lo que se llamaría el gobierno cesarista-bonapartista, es decir, de la autoridad máxima con el pueblo, no entendido como sujetos de derecho, sino como plebe, es decir, la relación directa.

Por algo Fujimori diría que él escuchaba, a través de las encuestas que hacía el SIN, los *focus group*, y hablaba a través de la televisión, de los medios de comunicación.

Pero frente a ello, precisamente, no se trata de hacer un discurso reconstructivo crítico, sino alternativo, qué propuestas hay. Y, precisamente, la democracia es un elemento del cual hay que partir para repensar, desde mi punto de vista, la reestructuración del Estado. Y es la democracia crítica la que nos permite repensar el Estado de Derecho y la democracia representativa, y la democracia directa, claro está, desde una perspectiva ética y, además, de carácter no solamente nacional sino también descentralizada, con miras a reformar instituciones políticas, que se conviertan en instrumentos de alcance real de los ciudadanos a nivel nacional y local, para que no solo participen sino también para que —lo que es más importante— decidan en torno al interés general, al interés local o al interés regional.

Ahora bien, como decía Kelsen, —basta recordar en su libro “La esencia y valor de la democracia”, un libro muy interesante, pero poco trabajado, más es visto el Kelsen jurídico—. Él decía: el bienestar y la seguridad podrían ser obtenidos, incluso, en mejores condiciones por un régimen autocrático. Porque un régimen autocrático no consulta, puede ser más eficiente, eso que gusta mucho a la tecnocracia neoliberal o del análisis económico del derecho.

Evidentemente, quien no tiene que discutir nada, porque es un asunto “técnico”, tiene la capacidad de decidir y de imponer, a través del *jus imperium*, o de la fuerza legítima un plan, un modelo. Pero, en cambio, la democracia constitucional es precisamente no solamente una democracia política de deliberación, de debate, sino también una democracia que debe alcanzar los ámbitos económicos y sociales. Pero no quiere decir que se pueda sustituir la democracia política por una democracia económica y social, sino que tienen que ir de la mano; pero tampoco negar una a partir de la otra.

Ahora bien, lo cierto es que hay una gama de modelos de democracia, y se han intentado en el Perú unas democracias liberales, clásicas, formales, tradicionales o la democracia social, muy de la mano también del gobierno militar de Velasco Alvarado, con reforma agraria, reforma de la propiedad y una serie de expropiaciones, nacionalizaciones; redistribución de la riqueza o de los impuestos en los gobiernos de los 80; pero, de una u otra forma, esas experiencias han tenido una legitimidad por el origen, pero no una legitimidad por los resultados. O, finalmente, ha habido una alternativa de democracia liberal en la última década, neoliberal, que tampoco han tenido un resultado. Por algo existe una situación de pobreza extrema que se sigue manteniendo o, por lo menos ahí, creciendo vegetativamente, o un nivel de desconfianza en la propia democracia, heredada, en buena medida también de una cultura antidemocrática impulsada desde las altas esferas en la década pasada, de la desconfianza de los partidos, del sistema representativo, incluso, manipulando a los medios de comunicación, como es de todos conocido.

De modo tal que estos tipos de modelos democráticos, incluso la democracia deliberativa, de la búsqueda de los consensos y los acuerdos parece bastante complejo cuando en el Congreso tenemos la realidad de que ponerse de acuerdo para nombrar a la Defensora del Pueblo, en este caso, ha costado cuatro años de resultados, muchas veces infructuosos. Y también para otras importantes leyes y decisiones. Falta —parece— la suscripción, por ejemplo, de un acuerdo de la Convención del Mar, sobre lo que existen también bastantes dudas.

Entonces, en el Perú se puede decir que hay que ir no a los modelos en el sentido de lo que las élites hayan aportado, pretendida legítima o ilegítimamente, sino lo que hay que ir más bien es a ver cuál es la posición de la mayoría de la población o de la población peruana. Y es cierto que la población peruana de una u otra forma se ha movido bajo dos grandes opciones: o las élites, sobre todo, entre la opción dogmática y escéptica o la democracia. ¿Qué significa esto? Ambos extremos conviven en la medida que instrumentalizan la democracia.

En el primer caso, la dogmática permite imponer su verdad formal de la democracia representativa. Entonces, lo que importa es la democracia como forma, como reglas, como leyes, como principios de seguridad jurídica, no importando —muchas veces— el fondo, la materia, la sustancia de la democracia.

Y en el segundo caso, la democracia entendida como un escepticismo o escéptica, cabe postular, es la democracia sin real convicción, por puro oportunismo. “Soy demócrata porque en fin, me conviene ahora a mis inversiones o a mis intereses políticos o regionales hacer, participar en democracia”.

Frente a ambas formas de pensar la democracia, siguiendo acá al profesor Gustavo Zagrebelsky, en un libro muy interesante, “La crucifixión y la democracia”, hay que establecer una teoría, precisamente, la democracia como finalidad y no solamente como medio, es decir, cuando hablamos de una revalorización de la ética en la democracia, tenemos que entender que la democracia no es un fin valioso por sí mismo, ni tampoco es un medio únicamente para llevar a cabo determinadas finalidades de bienestar, por ejemplo, de libertad, sino que la democracia constituye un medio para un fin, que es solamente válido a través de la democracia.

Nadie puede llegar a la democracia haciendo un golpe de Estado, como ocurrió en el 92, que se dijo: “vamos a ir a una democracia”. Porque esa es la monserga que han hecho la democracias populares o las democracias, que Pinochet hablaba de una democracia..., le daba también un nombre a la democracia “democradura”, o sea mitad democracia, mitad dictadura; pero las distintas fórmulas que han utilizado

dictadores, de un lado o de otro, en el mundo de ahora y de siempre, ha sido apelar a la democracia, dándole apellidos.

De modo tal que lo que debe plantearse, siguiendo —como digo— al profesor Zagrebelsky, es una noción de democracia, donde el pensamiento democrático no sea absolutista, sino un pensamiento más bien de la posibilidad, un pensamiento relativo.

El pensamiento de la posibilidad se mantiene siempre abierto a nuevas ideas. En el fondo hay una concepción filosófica de una sociedad abierta, dinámica, porque es así la vida. La vida late vida, y la política late vida y, en consecuencia, hay que ir recogiendo lo mejor de las transformaciones de una sociedad, de la tecnología, de la política, de los valores, de la religión inclusive, que va adecuándose a la realidad.

De modo tal que lo que hay buscar es una exigencia ética. Ciertamente no existe una verdad ni una justicia absoluta en cuanto a valoraciones políticas democráticas, pero sí buscar las que mejor se orienten hacia las posibilidades que puedan satisfacer ciertos fines, donde la democracia no sea únicamente un medio —repito—, sino también una finalidad, que son, la justicia, elementos fundamentales; el bienestar general, como elementos generales.

Y esto lo digo solamente señalando que muchas veces se apela al principio del *vox pópuli, vox dei*, “La voz del pueblo es la voz de Dios”. Y bajo este concepto democrático muchos se apegan a una fuerza popular que puedan obtener electoralmente en la opinión pública para utilizar, precisamente, esa supuesta voluntad o la voluntad popular para simplemente llevar a cabo planes distintos o halagar a la voluntad popular o adecuarse a ella.

Pero una visión crítica de democracia debería rechazar la tentación de concebir que el pueblo nunca se equivoca. ¿Qué quiere decir esto? Si un ser humano, una persona, como ciudadano, como padre de familia, trabajador, funcionario, juez, se puede equivocar, obviamente el conjunto de ciudadanos se puede también equivocar, porque errar es humano. Porque es evidente que un pueblo, en la experiencia nazi, pues se equivoca, en una perspectiva democrática, básica, elemental y saludable.

De modo tal que, como diría Loewenstein, en la cratología del poder hay una semilla de autodestrucción del poder, porque el ser humano tiene de virtud pero también tiene de lo contrario. De manera que los sistemas de gobierno, los sistemas políticos lo que deben buscar es controlar los excesos, la arbitrariedad que pueden surgir de manera espontánea y natural si es que no existe control, si es que no existen límites.

Entonces, qué coartada más perfecta para un dictador que avalar al pueblo y decir lo hago en nombre del pueblo, si decimos *vox pópuli vox dei*, el pueblo no se equivoca porque es la expresión de Dios... Pero el pueblo puede equivocarse.

Ahora, esto no quiere decir apostar a una teoría de las élites en la democracia y decir: Ajá, aquí hay hombres sabios que nunca se equivocan, filósofos antiguamente o tecnócratas de la materia económica, que no deban los políticos meterse en economía.

Las teorías reaccionarias de las élites lo único que han hecho es simplemente alimentar y promover nuevamente fáciles expectativas en el orden de la tecnocracia, de la economía, del bienestar y, finalmente, lo que han hecho es encubrir intereses muchas veces invisibles, lo que llamaría, precisamente, otro profesor italiano, Norberto Bobbio, “los llamados poderes invisibles”. ¿Qué significa eso?



Que cuando los tecnócratas y las élites de la tecnocracia o la burocracia, de la economía, del poder empresarial o militar o cualquier otro poder ha estado realmente gobernando detrás del aparato de un partido o de un líder, en el fondo lo que ha habido son esos manejos a trastienda, donde esos poderes fácticos no son poderes elegidos por nadie, sino poderes fácticos, la prensa, la iglesia, la fuerza armada o los sindicatos, etcétera, han podido en sus cuotas de poder ir manipulando, ir obteniendo ventajas, incluso legislación o reformas en su beneficio. Y la expresión más clara de ello han sido los grupos económicos, los medios de comunicación y las fuerzas armadas durante el gobierno de Fujimori.

Si de algo pueden quejarse las élites cuando dicen: “El pueblo no sabe elegir, porque siempre elige mal, se deja engañar por una propaganda, y tenemos candidatos de todo en el Parlamento”. Lo que hay que decir es que quienes han fracasado son las élites, porque si ellos se consideran la clase dirigente del país encargada de dirigir los destinos del país, históricamente, por ser líderes en lo que fuera —como propietarios, como intelectuales, etcétera— lo que no han podido hacer es capacitar o educar o saber conducir, liderar a toda la población, de modo que los fracasos de la democracia no son más que la expresión del fracaso de sus élites.

Y por eso Jorge Basadre, nuestro historiador por excelencia, diría en su libro *Perú, problemas y posibilidad*, “El Perú tiene posibilidad siempre y cuando remonte de tres grandes problemas”, y hablando de las élites: las élites que están corrompidas, es decir, las élites que están podridas y las élites que están congeladas.

Las élites que están *congeladas* son aquellas élites a las cuales simplemente no les interesa nada más que su patrimonio, les interesa simplemente su familia, seguramente sus viajes y nada más, que el Perú siga su camino, total, a él que lo dejen vivir.

Las élites *podridas*, son aquellas que precisamente están resentidas del país, que prácticamente hay que cerrar la puerta e irse del país, mejor mudarse a Miami, inmigrar, sacar su dinero, no invertir en el Perú, no arriesgar, no hacer patria.

Y en tercer lugar, las que están *quemadas*, son aquellas que quieren simplemente prender fuego al país, hacer una revolución, un golpe de Estado y que un dictador resuelva todo esto.

Y esas tres alternativas son las que han estado gobernando este país y son las que han fracasado.

Entonces, estas teorías de las élites antidemocráticas, son la expresión muchas veces de las formas de actuación de estas élites, según las describía Basadre.

Ahora bien, para ir cerrando y entrando también a nuestro tema.

La democracia, tenemos que decir, es un sistema perfectible, pero desde esa perspectiva realista de la democracia se trata de recuperar la realidad, no plantear un modelo de democracia que es para Suiza o para los países escandinavos, que no tenga relación con la nación peruana, con la realidad peruana.

Hay que buscar y recuperar lo mejor de la cultura política de nuestro pueblo, la que es y no la que quisiéramos o debería ser, porque el secreto de la democracia —si puede existir alguno— está en esa íntima y verdadera parte de la opinión pública no descubierta de la realidad. Por algo surge Humala con un 11% de la nada; o surgió Fujimori, hace “n” años, ¿y dónde nace?, porque está expresando, quiérase o no, el alma de un sector del pueblo, las aspiraciones frustradas que hay.

Y precisamente es Ortega y Gasset quien plantea que en ese fondo oscuro y privado del alma popular, ahí se pueden encontrar esas ideas de democracia que circulan en nuestro ambiente político, de justicia, de libertad. Y creo que es importante tomar conciencia de las concepciones, precisamente falsas de democracia, como pantalla engañosa para enmascarar transformaciones constitucionales o políticas que son democráticas solamente en el sentido de falsa amistad con la democracia, porque un señor que señala que va a fusilar a todos los corruptos, significa que no respeta las garantías mínimas de un sistema democrático que es que exista un debido proceso, por ejemplo.

Entonces, como quiera que esta situación democrática, llegado a este punto, debemos reconducirla, tenemos que señalar también que a nivel de la entidad más representativa, que es el Parlamento en nuestro sistema, que si bien es un sistema presidencial o semipresidencial atenuado con un conjunto de instituciones parlamentarias, no podemos dejar de señalar que la crisis de legitimidad de nuestra democracia y las alternativas de solución en el seno mismo de la sociedad y de sus propias instituciones jurídico-políticas también afecta al Congreso, y no por un análisis mecánico, pero tenemos que señalar de manera muy sucinta que hay causas intrínsecas y extrínsecas a la crisis de la legitimidad del Congreso, más allá de su vinculación con la democracia representativa que va muy de la mano.

A nivel intrínseco hay una deficiente actividad de control político, existe una insuficiente transparencia en las decisiones parlamentarias, y no se trata de que debe haber más Cámaras, sino de cómo se conversan, cómo se acuerdan un conjunto de decisiones legislativas, o de otra naturaleza: baja calidad legislativa, disfuncionalidad de las prerrogativas parlamentarias, el transfuguismo parlamentario, la primacía de la lealtad partidaria y personal sobre todo, frente a la lealtad institucional como característica fundamental de esta falta de legitimidad intrínseca del Parlamento, y a nivel extrínseco, lamentablemente está el rol que juegan los medios de comunicación en el deterioro de la legitimidad parlamentaria.

El Parlamento expresa la pluralidad de la opinión pública política de los peruanos de la manera más fidedigna a través nuestro sistema representativo. De modo tal que a diferencia, por ejemplo, de un Poder Ejecutivo, que es un sistema uninominal que representa una opción política o la alianza que ha llegado a la presidencia, aquí tenemos la representación de la sociedad peruana.

Y en la medida en que haya una representación plural, significa que habrá diversidad de opiniones que, dentro de la lógica de la elaboración de leyes o del control o de la representación, tienen que debatir y buscar consensos, o en todo caso, existe el control entre ambas porque son opuestas mayorías y minorías. Mientras que en el Ejecutivo no existe esa opción porque hay uniformidad mayoritaria o unitaria de las opciones.

En tercer lugar, ese mecanismo de control permite, además a través de los medios de comunicación y llevado a un punto, que la ciudadanía conozca el debate, conozca lo que está pasando, a diferencia de lo que pasa en el Poder Ejecutivo donde se maneja el presupuesto público y no se sabe cómo caen licitaciones o no en un sector u otro, o en las decisiones del gabinete; a diferencia del Parlamento que se puede ver, alguna vez, que han colgado una media o han pintado incluso la pared.

Esos extremos se pueden ver porque existe transparencia, pero en un nivel. Lo que quiero decir es que cuando existen estos mecanismos de representación plural, existe la posibilidad del control, y cuando hay control hay autolimitación, y si alguien se excede, hay sanción. Y por eso hay gente que no es electa en el siguiente proceso electoral, porque hay una sanción política cuando menos, sino un antejuiicio, a diferencia del Ejecutivo.

Es así que Parlamento sigue siendo el mejor escenario de una reconstrucción democrática si es que se van a llevar a cabo el levantamiento, el diagnóstico y solución del conjunto de problemas que se presenta en su quehacer legislativo, en su quehacer de control, —en lo que no voy a incidir, tan solamente los he mencionado— y en el ejercicio también de ciertas prerrogativas que ellos tienen para que no se vea esto como un abuso o un exceso frente a la población.

Y finalmente, diría yo, para concluir. En lo que atañe a la crisis de legitimidad de la democracia representativa y la democracia parlamentaria, la descentralización puede ser uno de los mecanismos que nos ayude a la reconstrucción de problemas de legitimidad, digamos, dentro del sistema que produce nuestra democracia representativa, siempre que no reproduzcan todas las deficiencias que estamos viendo en sus tareas en el nivel que le corresponde.

Y de modo tal que este exceso a veces de prerrogativas parlamentarias que se pretendió en la década de los 80, hoy se encuentran limitadas porque no hay una asamblea parlamentaria. Pero hay falta de transparencia, de decisiones de los consejos regionales en su capacidad deliberativa —aunque la ejecutiva y de dirección la lleva el presidente regional—, o a veces también de calidad normativa. Las ordenanzas regionales del Cusco, del libre cultivo de la hoja de coca, por ejemplo, presentó un problema no solamente nacional sino *cuasi* internacional que tenía un problema más que de mala voluntad, como es obvio, creo yo, un elemento político de mala elaboración que generó todo ese problema jurídico.

Muchas gracias

MESA TEMÁTICA 8  
LAS BARRERAS ELECTORALES, SU NATURALEZA, LÍMITES Y EFECTOS EN EL PERFIL  
DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

I  
FUNCIONAMIENTO DE LAS BARRERAS ELECTORALES

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR PABLO SANTOLAYA MACHETTI  
VOCAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL POR DESIGNACIÓN DEL CONGRESO DE LOS  
DIPUTADOS. CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD ALCALÁ DE  
HENARES (MADRID). ESPECIALISTA EN DERECHO ELECTORAL

Quiero empezar, por supuesto, agradeciendo al Congreso de la República del Perú y a la Universidad de Lima la invitación para participar en esta jornada, en la que se me pide que realice una reflexión general sobre el funcionamiento de las barreras electorales.

Una opinión sobre un instrumento del sistema electoral, además que en su versión más extendida nos viene de Alemania a todos, que existe en muchos países; en el derecho comparado y operativo, por ejemplo el español con el 3% para el Congreso de los Diputados y con el 5% para las elecciones locales. Pero teniendo en cuenta una importante diferencia con el sistema peruano, que es el que vamos a ver, es que estas barreras juegan en cada circunscripción y no con carácter nacional, lo que significa que funcionan en la práctica en forma absolutamente distinta a como van a funcionar en el Perú.

Se me pide que haga una reflexión teórica sobre derecho constitucional; tengo una cierta experiencia práctica como vocal del acto electoral español, una visión teórica sobre las barreras electorales; supongo que también inevitablemente al mismo tiempo, ustedes están mucho más interesados en que les dé mi particular punto de vista sobre la reciente reforma en el Perú, que ha introducido la barrera electoral del 4% para las elecciones del 2006, y 4% o cinco legisladores, si no me equivoco, y que se elevará automáticamente al 5%, o seis legisladores, tras el próximo proceso electoral.

Reforma que, como he seguido desde España, ha tenido opiniones muy divididas, desde quienes consideran que es un instrumento para fortalecer la democracia y para crear un mejor Congreso de la República, que pueda desempeñar mejor sus funciones, hasta quienes consideran que es indirectamente inconstitucional porque es discriminatoria y porque va a dejar fuera en la representación popular a personas que en número de votos debería de estarlo.

Entre medias hay un grupo de personas que considera que, incluso aunque no fuera inconstitucional, supondría un mayor alejamiento en un problema presente en este país, que es el problema de la opinión y el Congreso porque inevitablemente la barrera electoral va a hacer que personas que atendiendo a los votos tendrían acceso al Congreso vayan a dejar de tenerlo como consecuencia de la aplicación de esa barrera.

Se me pide que exponga mi opinión sobre esto, y yo debo de decir que es un tanto arriesgado, porque conozco el funcionamiento teórico pero no conozco lo suficiente este país, como para pronunciarme, como para tomar partido sobre la ventaja o inconvenientes que en concreto, en el Perú, puede suponer la aplicación ahora de una barrera electoral.

Por tanto, mi opinión es una opinión un tanto teórica, de *jurista persa*, como decimos en España, de alguien que conoce los elementos teóricos pero no la práctica, no las situaciones concretas políticas y por tanto muy posiblemente equivocada, y les pido de antemano perdón por mis equivocaciones que van a ser sin duda muchas.

Para empezar, este elemento de la barrera electoral es desde luego parte del sistema electoral. Supongo que es obvio que les tengo que aclarar que, cuando empleo este término lo hago no en el sentido presente de la Constitución peruana, donde el término —sistema electoral— se emplea más bien para hablar de los elementos de control, para hablar de la junta electoral central y demás.

Por sistema electoral se entienden los elementos centrales de la normativa electoral de un país, los que tienen una mayor influencia en la mediación entre los votos y escaños. Los que son capaces en definitiva, y esto es lo importante, de producir a igualdad de votos una distinta composición de las instancias representativas. Cuando estamos ante un elemento que con exactamente los mismos votos populares produce unos resultados parlamentarios distintos, estamos ante uno de los elementos del sistema electoral; entre ellos, además de la barrera electoral, está desde luego la circunscripción electoral, está también la fórmula electoral, los procedimientos matemáticos de conversión de escaños en sufragios, está la forma de expresión del voto.

Precisamente por la importancia que tienen estos elementos es muy frecuente que el sistema electoral se encuentre constitucionalizado. Es decir, que los elementos centrales de la mediación, los que van a determinar la composición política del Congreso sea de una manera o de otra, estén fuera del juego político, fuera de los cambios políticos, por el procedimiento de estar en la propia Constitución. Y es la propia Constitución la que suele decir cuáles son las circunscripciones, qué sistema, si existe o no barrera, etc.

No quiero ocultarles que la barrera, o mi primera sorpresa cuando empecé a analizar el tema de hoy, es que en el Perú esto no sucede; es decir, tienen ustedes una Constitución en la cual se dice muy poco con relación al sistema electoral. Se dice única y exclusivamente, y puedo equivocarme, están ustedes acá para corregirme y para eso creo interesante que haya un cierto debate, que hay 120 miembros del Congreso que se eligen por cinco años, nada más, absolutamente nada más.

De manera que es igualmente constitucional, hay que entenderlo, que los 120 se eligieran en una única circunscripción nacional o se hicieran en 120 circunscripciones locales, igualmente nacionales. Sería igualmente constitucional que se eligieran mediante listas cerradas y bloqueadas o mediante listas abiertas, si hubiera votos preferenciales o no hubiera votos preferenciales, que hubiera barrera electoral o que no hubiera barrera electoral.

Es decir, hay absoluta apertura a los elementos del sistema electoral. Y hay que entender que es posible cualquier sistema electoral en el Perú, que sea compatible obviamente con el carácter democrático y representativo del Estado peruano, que sea compatible con la igualdad de los organismos electorales.

Pero al margen de eso la Constitución deja las manos absolutamente abiertas, una gran capacidad de configuración formativa por parte del Estado del sistema electoral del país, probablemente más de la que debería —y entiendo que esto es materia en la que no debo entrar.

Quiero acotarles en este momento un segundo aspecto teórico para la reflexión. Y es que los elementos del sistema electoral forman una unidad y están interrelacionados. De manera que por ejemplo la

introducción de una fórmula proporcional solo tiene sentido en circunscripciones electorales de determinado tamaño.

En concreto, si, como es lo más común en todos los que estudian derecho electoral, se considera que toda circunscripción por debajo de cinco diputados o de cinco miembros es una circunscripción que produce resultados mayoritarios, resulta que en estos momentos en el Perú, 22 de las 25 circunscripciones en que está organizado el país, elijan cinco o menos miembros del Congreso; con lo cual resulta que el 60% de los escaños totales del Perú no se eligen por unas circunscripciones que permitan el juego de la representatividad, entendido como proporcionalidad.

Es evidente por ejemplo que la fórmula de D'Hondt, que se aplica en el Perú y que se aplica en España, no puede jugar igual en la circunscripción de Madre de Dios con un miembro del Congreso, y donde por definición no hay nada que dividir ni fórmula matemática alguna que aplicar, que en la circunscripción de Lima que tiene 34 divisiones que dan resultados tremendamente proporcionales.

Es decir, que los elementos no se pueden coger uno a uno, sino que son elementos interrelacionados. Y tocar uno de ellos, la barrera electoral de la cual estamos hablando, pues va a producir una reacción en cadena en otros elementos electorales. No se puede pretender que un sistema electoral sea el mismo después de tocar elementos que inciden unos a otros.

A continuación voy a tratar de exponerles cómo funcionan las franjas electorales y cuál es en concreto mi opinión sobre la peruana. Pero antes me gustaría realizar una serie de precisiones metodológicas breves sobre el estudio de sistemas electorales.

La primera de ellas es que no existe ningún sistema electoral neutro, no existe ningún sistema electoral sin efecto manipulador en este tema.

Todos los sistemas electorales obedecen a una idea política determinada, a unos intereses políticos concretos, pero hay grupos políticos que en cada momento están en condiciones de elaborar una ley electoral o de tocar algunos de los elementos de su sistema electoral.

Precisamente por ello, enlazando con lo que hablaba antes de la constitucionalización de los elementos del sistema electoral, es que resulta que toda reforma coyuntural acerca de una cita electoral es sospechosa de pretender influir de alguna manera en sus resultados, en especial si no se realiza con un amplio consenso de todas las fuerzas políticas.

Cuando se toca, cerca de una cita electoral, algunos de los elementos del sistema electoral, de alguna forma se cree que con el sistema anterior se van a dar resultados que no interesan y que hay que modificar las reglas de juego para conseguir unos resultados electorales.

Y unido a esto mismo, en mi opinión, una democracia consolidada debería de tener constitucionalizados los suficientes elementos del sistema electoral para evitar reformas coyunturales, no suficientemente pactadas.

La idea, por tanto, es que en principio no sería aconsejable la modificación de este elemento del sistema electoral, de la importancia de las barreras electorales inmediatamente antes de una lid electoral, porque supone efectivamente querer de alguna forma jugar en el proceso electoral mediante la modificación de las reglas de juego.

La segunda de las precisiones metodológicas para analizar los sistemas electorales es que todos los sistemas electorales tienen que ser capaces de reducir millones de votos en cientos de escaños —esto es común en cualquier sistema electoral. Y desde luego que la reducción no es en absoluto desinteresada, no es neutral; todos los sistemas electorales —lo dice muy gráficamente Rae— actúan como el legendario alguacil de Notting Hill de Inglaterra que robaba a los pobres para dárselos a los ricos. Todos los sistemas electorales roban, en términos de representación, sufragios a los partidos pequeños para dárselos a los partidos grandes. Esto es un aspecto común a todos los sistemas democráticos. Pero claro, eso tiene que desarrollarse dentro de ciertos límites permisibles.

Se admite, por tanto, que los sistemas electorales roben a los partidos pequeños, —los partidos que en ningún caso tienen representación— y que esos votos sean indirectamente votos para los partidos grandes, pero dentro de ciertos parámetros.

Por ejemplo, si tomamos como referencia las elecciones del Perú de 2001, resulta que un importante número de votos que suman aproximadamente el 9,8% de los votos populares, en el que estarían presente los votos del FIA, Proyecto País, Renacimiento Andino, Todos por la Victoria y Solución Popular, que entre todos tienen tres escaños, es decir, el 2,4% de la Cámara, pero representan el 9,8% de los votos populares. O sea, estos partidos pequeños han sufrido un castigo en términos de representación del 7,4%. El sistema electoral peruano ha tomado a los pobres y ese 7,4% se lo va a dar los partidos grandes (Perú Posible).

Las normas para analizar un sistema electoral consisten en tener mucho cuidado con la clasificación clásica entre proporcional y mayoritario, porque en realidad todos los sistemas mezclan elementos electorales proporcionales y elementos electorales mayoritarios; y, en ese sentido, son muchos de ellos mixtos porque tienen elementos de los dos.

Esto se debe a que todo sistema, cualquier sistema electoral que pongamos en marcha, tiene que satisfacer al mismo tiempo dos variables, que son hasta cierto punto contradictorias: tiene que ser lo suficientemente proporcional para que sea representativo; es decir, el Congreso tiene que representar al conjunto de la población, de alguna forma tiene que ser una escala de lo que es la Nación; pero al mismo tiempo tiene que ser lo suficientemente mayoritario para permitir la gobernabilidad de un país, y las dos cosas al mismo tiempo entran con alguna frecuencia en contradicción. A veces es muy difícil lograr que un Parlamento que represente fielmente, a escala, la opinión política del país y que ese mismo Parlamento permita la formación de un gobierno estable capaz de llevar adelante un programa electoral que ha recibido el apoyo mayoritario de los ciudadanos.

Por eso, se mezclan con frecuencia elementos, y la barrera electoral es un elemento mayoritario en un sistema proporcional, tratando de buscar esta especie de poner algún límite a la excesiva representatividad del Parlamento en aras de la gobernabilidad del país; no cabe ninguna duda que la introducción de barreras electorales puede ser crítica y puede cumplir una función institucional. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional alemán en varias ocasiones, y así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional español, que ha tenido directamente ocasión de enfrentarse a este tema en una sentencia que recomiendo a los jóvenes que estén interesados en esta materia, que es una sentencia central para nosotros, es una sentencia antigua, es la Sentencia TC 75/1985, del 21 de junio, en la que se plantea directamente esto, se plantea un recurso de amparo por un partido político al que se le aplicó una barrera electoral del 3%.

Es la sentencia de un partido político al que directamente se le ha aplicado en la práctica una barrera electoral, no sobre una ley sino en la práctica, es decir, que hay una distribución de escaños en la

provincia de Barcelona de la que se ha excluido a un partido político por no rendir el 3% de los sufragios y que si no se hubiera excluido en virtud de esa barrera legal, hubiera tenido representación en la circunscripción de Barcelona.

Lo que denuncian estos recurrentes es que, básicamente afirman que es una interferencia a la representatividad, que es la sustancia del voto, porque de no existir esa barrera ellos hubieran obtenido, en la realidad, en la práctica, su escaño; que la barrera ha servido para excluirlos de la representación, excluirlos en forma desigual y, por tanto, esto es contrario a un sistema electoral.

El Tribunal Constitucional español dice que esto no es así y que este es un elemento que puede perfectamente jugar en los sistemas electorales.

Dice literalmente “*no es ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo del pluralismo, con la pretensión de efectividad de la organización y funcionamiento de los poderes públicos*—. Es decir, ello sería perfectamente suscribible por las personas que están defendiendo la situación de la barrera en el Perú, directamente podría ser de aplicación.

Y concluye el Tribunal Constitucional que “*nos encontramos ante un elemento racionalizador de nuestro sistema parlamentario y hay que considerar una garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias en cuanto tiende a corregir fragmentaciones en la administración política obtenidas mediante la proporcionalidad electoral*”, y lo legítima, considera que es adecuado.

Obviamente, en este momento lo que tenemos que ver es si esta doctrina que les acabo de exponer, la doctrina alemana y la doctrina española —la llegada a España a través del Tribunal Constitucional alemán— la podemos traer tal cual, automática e inmediatamente al Perú. Creemos que eso es lo que nos interesa, y es donde supongo que yo puedo empezar a caminar con más alegría, tengo menos datos y los que me van a permitir que me equivoque con absoluta tranquilidad, pero, deseo contar mi punto de vista que puede ser perfectamente erróneo.

Contestar a la pregunta ¿Esta doctrina del Tribunal Constitucional español sobre las barreras electorales se puede trasladar tal cual sin más al Perú? requiere a su vez, desde mi punto de vista, que contestemos a una doble pregunta.

La primera de ellas es si los demás elementos del sistema electoral peruano producen tal dispersión en la representación como para que tenga que ser corregida con una barrera electoral.

Eso es lo que pasaría en Alemania. En Alemania, donde el sistema electoral que tiene sin la barrera electoral, o España, se produciría una dispersión tal que la barrera tiene sentido porque los demás elementos del sistema llevarían a una dispersión.

¿Pasa esto en el Perú? Bueno, suponiendo que esto pase, la segunda pregunta que es aún más complicada es si la corrección del exceso de fragmentación, que es perfectamente válido en un sistema parlamentario en la medida en que se corrige la fragmentación porque hay que elegir un gobierno, ¿tiene exactamente el mismo sentido en un sistema como el peruano en donde esto no ocurre o no ocurre como en el sistema español o en el sistema alemán? En el sistema español o en el sistema alemán, hay que corregir la fragmentación de la representación porque del Congreso de los Diputados depende de que exista gobierno, cosa que no es exactamente lo que ocurre en el Perú.



Por tanto, la segunda pregunta es: Suponiendo que todos los demás elementos sin la barrera electoral del Perú producen excesiva fragmentación, todavía quedaría por contestar la siguiente pregunta que es: ¿tenemos que corregir la fragmentación en la misma medida que se tiene que corregir en España o en Alemania?

Hay un elemento esencial: en España hay que investir a un presidente de gobierno; en el Perú hay un Presidente de la República que tiene su propia legitimidad y que no necesita de investidura. ¿Es preciso corregir esa fragmentación? Son dos preguntas sucesivas.

La primera de ellas, desde luego podemos estar de acuerdo con que un Congreso de la República que tiene 11 partidos y 120 diputados, aparentemente, puede ser considerado excesivamente fragmentado, que es lo que ocurre en el Perú; en especial si tenemos en cuenta que entre los dos mayores solo suman el 60,8% de los escaños, por poner un paralelismo con lo que ocurre en España, donde también curiosamente tenemos 11 partidos representados, sin embargo tenemos 350 diputados, y sobre todo hay un dato absolutamente diferente, y es que entre los dos mayores partidos políticos en España suman casi el 90% de los escaños, casi el 90%. Es decir, que hay casi 30 puntos de diferencia de los dos mayores partidos políticos en España y en el Perú. Por tanto, a primera vista hay una excesiva fragmentación del Congreso peruano.

Sin embargo, es mucho más dudoso que esta fragmentación se deba precisamente a lo excesivamente proporcional del sistema electoral del Perú. Es muy dudoso que podamos achacar esta fragmentación que existe al sistema electoral y que por tanto, la corrección tenga que hacerse sobre el sistema electoral o a base del sistema electoral.

Más bien los datos apuntan lo contrario, es decir, a la existencia de un fuerte sesgo mayoritario del sistema electoral peruano en la actualidad que obviamente no hará sino aumentar muy considerablemente con la barrera electoral.

Dos, para corroborar esta afirmación. El primero de ellos es analizar los resultados en la fijación del índice de error, índice que es perfectamente discutible, pero es un índice muy extendido en el mundo para medir la proporcionalidad de los sistemas electorales, que insiste en sumar las diferencias entre el porcentaje de votos y de escaños obtenidos por los partidos políticos, dividirlo entre dos y restarlo.

En el caso español, el sistema que es frecuentísimamente criticado por ser muy proporcional, el índice de error da 88 con 25%. Y para Perú, en el 2001, 83,1%, es decir, 5 puntos menos de lo que se considera es un sistema muy poco proporcional como es el sistema español.

Este índice, para Perú, de las elecciones del 2001, está por debajo de todos los sistemas proporcionales europeos y por debajo de muchos mayoritarios, como Japón Estados Unidos y Canadá.

El segundo dato es mucho más significativo. El sistema electoral peruano produce ya en la actualidad una sobre representación —entendiendo por sobre representación que se tiene un tanto por ciento más de escaños que de votos populares— en que los dos principales partidos tienen 14,18 puntos, de los que una gran parte se beneficia Perú Posible, 11,2 puntos más en términos de escaños que en términos de votos; 26,3% de los votos populares y 37,5% de los escaños: 11,2 de diferencia; tomados los datos de Fernando Tuesta Soldevilla, *Las Instituciones Electorales*.

En España, por ponerles un paralelismo, la sobre representación es significativamente menor, 8,83, entre los dos principales partidos, esto es comparando sus escaños y sus votos; y además se reparte prácticamente por igual entre los dos principales partidos; 4,26 para el PSOE, en el gobierno; 4,37 y algo más para el Partido Popular, segundo partido en la oposición. En el Perú esto no ocurre, en el Perú el gran beneficiado es Perú Posible (11,2); para el segundo partido su beneficio ya es notablemente menor (3,6).

Por tanto, podríamos decir que la sobre representación en España favorece a los partidos grandes, pero la sobre representación en el Perú favorece directamente al gobierno. Obviamente, si aplicamos la barrera electoral sobre esto que tenemos haremos un sistema electoral aún más mayoritario; no hay duda.

Probablemente voy a hacer un ejercicio que no existe. Pero si aplicamos la barrera electoral sobre los resultados del 2001, resultaría que se convertirían en parlamentarios 6 de los actuales partidos peruanos, que en su conjunto tuvieron prácticamente el 20% de sufragios nacionales. Es decir, tendría una prima de representación para los partidos grandes en torno al 20% y el índice de Rows caería a 77,34% ya por debajo del rango de la línea.

¿Me van a decir que eso no es lícito? claro que no es lícito. Efectivamente, cada vez que se pone en marcha una medida de este tipo se relacionan inmediatamente los partidos políticos que harán coaliciones para presentarse conjuntamente y, por tanto, no serán los mismos resultados. Pero esto sí que no lo podemos calcular con los últimos resultados.

En definitiva, mi respuesta a ese primer punto queda un tanto en el aire. Estoy de acuerdo con que el sistema político peruano está excesivamente fraccionado y requiere una cierta recomposición desde el punto de vista de la gobernabilidad, pero no lo estoy tanto, francamente no lo sé, que sea precisamente la barrera electoral. Así es que no creo que sean problemas del sistema electoral, son problemas de otro tipo que no estoy seguro de que puedan adecuadamente responder a ellos con la modificación de elementos del sistema electoral.

La segunda de las cuestiones tampoco tiene una respuesta fácil. La barrera electoral juega sobre todo en sistemas parlamentarios. Nace en Alemania para que no se fraccione excesivamente el Bundestag, con la experiencia de la República de Weimar, y nace efectivamente para consolidar gobiernos lo suficientemente estables.

¿Tiene sentido introducir una barrera que disminuya la representatividad del Parlamento en un país que por lo menos no es parlamentario? Yo no sé muy bien qué es el Perú. Es difícil de clasificar, no se acaba de entender cuando uno parte del esquema presidencialismo-parlamentarismo, la verdad es que es bastante chocante y que no acabo de entender muy bien dónde está.

Yo aquí más bien les traslado la pregunta, es decir, ¿esto es un parlamentarismo o es un presidencialismo?, ¿qué es?; o un poco más técnicamente, ¿cuál de las dos cosas es más?

En mi opinión este tipo de barreras electorales tiene su justificación en los sistemas parlamentarios, sistemas en los que el gobierno requiere una investidura por parte del Parlamento y que la vida del gobierno depende en todo momento de tener la confianza del Congreso, que es lo que pasa con los sistemas parlamentarios de verdad.

Sin embargo, tiene muchísimo menos sentido, porque si partimos de que es lícito disminuir la representación en aras de la gobernabilidad, si la gobernabilidad no depende de eso, porque es un

sistema puramente presidencial —en el que la lógica del Presidente va por su lado y la lógica de la representación va por el suyo— la introducción de una barrera tiene muchísimo menos sentido.

Entonces, no sé dónde está el Perú; pero si ustedes me aseguran que es el parlamentarismo en el que el Perú ha avanzado lo suficiente como para que estemos más cerca del sistema parlamentario que del sistema presidencial, yo diría que va cobrando sentido la barrera electoral. Si la respuesta es la contraria, en mi opinión se va alejando del sentido de la barrera electoral.

Y poco más que eso, una última opinión personal. ¿Tiene alguna posibilidad de triunfar una acción de inconstitucionalidad frente a una materia como ésta? Pues, la respuesta española ha sido —yo aquí sí que no quiero meterme en la labor del Tribunal Constitucional peruano pero la respuesta del Tribunal Constitucional español ha sido clara— que no y ha dado un argumento que por lo menos con el texto de la Constitución peruana en la mano parece directamente trasladable. Es decir, que el derecho de participar en los asuntos públicos es, en el caso de la Constitución española, *con los requisitos que señalan las leyes*, artículo 23 de la Constitución. Por tanto, la ley puede introducir una barrera electoral.

El artículo 31 de su Constitución dice: *de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica*. Y volvemos a aquello con lo que prácticamente hemos empezado; la Constitución peruana dice demasiado poco del procedimiento, de sistemas electorales, como para que se pueda construir proporcionalidad en aras de este argumento. El ejercicio de este derecho es, *de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por Ley Orgánica*.

Muchas gracias.

## II LA BARRERA ELECTORAL

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR NATALE AMPRIMO PLÁ  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Bueno, antes que nada quiero agradecer a quienes han organizado este evento.

Yo partiría por decir ¿qué es el Perú?, y partiría por señalar que el Perú, lamentablemente, de 184 años de vida republicana independiente solamente ha tenido 55 años de democracia. Hemos tenido 129 años de dictaduras, autocracias o pseudo democracias.

Creo que quizás esa afirmación, de que en el 60% de nuestra vida republicana hemos pasado por sistemas y regímenes en donde no ha sido la democracia la que ha primado, puede un poco explicar la situación en la cual nos encontramos política, institucional y electoral.

Somos un país cuyo promedio de vigencia de cada Carta Constitucional es de 15 años. Manuel Vicente Villarán decía que el Perú se la pasaba haciendo y deshaciendo Constituciones, y creo que si algo hemos institucionalizado en el Perú totalmente es la inestabilidad.

Así como otros países tienen determinadas características, quizás la del Perú, lamentablemente a la luz de los resultados, es justamente la inestabilidad; inestabilidad que se demuestra en partidos políticos sin mayor solidez, totalmente desarraigados de la ciudadanía que muestra altos índices de indiferencia en el tema político.

Hace unos días, esta Casa de Estudios, la Universidad de Lima, publicó una encuesta que señala que en Lima —imagínense cómo será en provincias— el 98% rechaza a los actuales partidos políticos y más o menos 95% señala no tener ningún interés o poco interés en temas políticos.

En el año 2001, me tocó presidir el Grupo de Trabajo encargado de hacer una reforma constitucional del capítulo del sistema electoral. Debo decir que, lamentablemente, ese tema quedó en el debate y nunca fue materia de votación, ni de mayor discusión.

Justamente hubo presiones para que ese tema quede de alguna manera empantanado. El objeto de reformar el sistema electoral no solamente tendía a precisar las competencias de los órganos electorales, sino a hacer algunas precisiones como las que ha señalado el doctor Santolaya. Esto se quedó en proyecto y en el Pleno el tema no fue siquiera objeto de votación.

Y, después, en el año 2003, cuando presidí la Comisión de Constitución, dejé elaborado un Código Electoral, que permitía unificar en un solo texto legal las más de 13 leyes dispersas que en materia electoral tiene el Perú.

Y creo que ese era el momento de empezar a discutir esas reformas, porque no estábamos ante un año electoral, porque teníamos a tres años vista las elecciones; en consecuencia, podíamos intercambiar puntos de vista y llegar a entendimientos sobre las reglas electorales, y no como ahora, que cualquier reforma que se haga obviamente responde a un interés político de algún grupo que está en el Parlamento. Eso es clarísimo, eso se ha señalado muy bien.

¿Por qué en el Perú no tenemos partidos políticos sólidos? Esa sería la primera pregunta. Obviamente que una razón es por la inestabilidad política que tenemos. Si somos un país que 60% de nuestra vida republicana ha estado en dictaduras, pseudo democracias y autocracias, difícilmente va a haber partidos fortalecidos con una estrecha relación con la ciudadanía.

De otro lado, hay que decir que más que partidos de propuestas y de ideas, hemos tenido caudillismo: hemos tenido bustamantismo con Bustamante, odriísmo con Odría; bedoyismo con Bedoya, belaundismo con Belaúnde, leguísimo con Leguía. Eso es lo que hemos tenido, lamentablemente, los peruanos.

Y quizás hoy día también lo vemos en nuestra actual realidad. Cuando se me preguntó qué diferencia notaba respecto a las transiciones que se dieron en España, en Chile, de la dictadura a la democracia, y respecto a la transición que se dio en el Perú, respondí que la diferencia es que en los partidos peruanos más tradicionales las caras de 30 años vistos para atrás son las mismas del día de hoy.

En España, en el Partido Popular tuvieron primero a Fraga, tuvieron a Aznar, a Rajoy; en el Partido Socialista estuvieron primero González, después tuvieron a otros candidatos, ahora tienen a Zapatero. En Chile la derecha tuvo al señor Pinochet, después tuvo al candidato Rázuri, después de Rázuri vino Lavín, ahora está el señor Piñera; en la Concertación estuvo el Presidente Aylwin, después vino Frei, después vino Lagos, actualmente Bachelet.

Pero, en el Perú, las caras de treinta años atrás son las mismas que tenemos el día de hoy, no ha habido ninguna renovación política en los partidos, y esa es la razón por la cual tampoco hay una participación mayoritaria de la ciudadanía en los partidos.

## INESTABILIDAD Y CÓMO SE MUEVE EL VOTO EN EL PERÚ

El APRA hoy día es la segunda fuerza en el Congreso, tiene 28 escaños, sacó 28 escaños el año 2001. ¿En el año 2000 cuántos escaños tenía el APRA?, o sea, un año antes. Tenía 5 escaños, no era ni siquiera bancada. Y el PPC, o sea, Unidad Nacional, no existía, no tenía inscripción vigente, sus parlamentarios tenían que ir buscando quién les abriera las puertas para integrar una lista. Y Acción Popular, con el presidente Valentín Paniagua que fue elegido Presidente del Congreso y como consecuencia de ello pasó a presidir la transición, tenía dos congresistas.

El señor Paniagua fue el parlamentario electo con la más baja votación de todos los parlamentarios, dicho sea de paso. Con barrera no hubiera entrado el señor Paniagua. Y Perú Posible existió el 2000 y sacó un grupo parlamentario que después, en su gran mayoría, terminó pactando con Fujimori. Entonces, esa es la situación del país.

En el Perú a partir del año 2001 el Parlamento se elige por distrito múltiple y no único. Y se elige por distrito múltiple con doble voto preferencial excepto aquellos lugares en los cuales se elige menos de dos parlamentarios.

La barrera está contemplada únicamente para el caso del Parlamento Nacional y no para, por ejemplo, la elección del Concejo Municipal o la elección del regional. En cambio en el Concejo Municipal, por ejemplo, la lista ganadora saca el 50 más uno de todos los integrantes; en el caso de gobiernos regionales es más complicado porque es por provincias... una ensalada rusa, difícil de explicar en este momento.

Entonces, creo que el primer punto es señalar que es lamentable que en nuestro país no tengamos un sistema electoral único que busque justamente reglas claras tanto a nivel parlamentario, regional como municipal, que es lo buscaba el Código Electoral que dejamos trabajado y terminado pero que lamentablemente las fuerzas mayoritarias no tuvieron vocación de discutir en su oportunidad.

Debo decir que yo presidía la Comisión de Constitución pero el único voto era el mío, no tenía más votos que el mío, porque no había otro integrante de mi bancada en la comisión. Y debo decir que cuando se discutió el Capítulo de Reforma Constitucional del Poder Legislativo, mi dictamen en minoría justamente tendía a ir hacia un sistema parlamentario, porque creo que en países en los cuales se producen tantas crisis como el Perú, el sistema parlamentario da más posibilidades de solución que el sistema que hoy tenemos. Creo que tendríamos que tender hacia un régimen parlamentario. Y lamentablemente tampoco hay voluntad de hacer ese tipo de discusiones en el Congreso.

Entonces, ¿qué busca la barrera? La barrera busca corregir elección-fraccionamiento de la representación parlamentaria. Como bien decía el profesor Santolaya eso es bien discutible en el actual sistema peruano.

Quizás el argumento que se ha utilizado es que en la elección regional del año 2002 participaron mil 240 movimientos y partidos políticos. Y es un argumento para utilizarse.

La Ley de Partidos Políticos también usó ese argumento para establecer una serie de mecanismos que tendían a no tener *partidos sofá*, partidos sofá porque todos los integrantes entran en un sofá. Partidos membretes, partidos que se abren una semana antes de la elección. Y para eso la Ley de Partidos Políticos buscó justamente que los partidos debían tener comités a nivel nacional para que así tengan una representación más mayoritaria. ¿Pero qué encontramos el día de hoy? Que los partidos lo que han hecho es falsificar actas para tener comités. Y no se puede hacer nada porque estamos a siete meses de una elección.

Lo primero que veo aquí es que no ha habido una autocrítica por parte de los partidos políticos. Los partidos políticos no se van a fortalecer por ley si es que ellos no cambian realmente en el fondo su forma de tener mayor relación con la ciudadanía.

En cuanto a la barrera, en el Perú no se ha recurrido al Tribunal Constitucional, no se ha planteado ninguna acción, quizás porque se sabe de antemano que no va a tener ningún éxito. Es sabido que el Tribunal Constitucional, en su composición, tiene un alto matiz político, político-partidario. Los integrantes del Tribunal Constitucional para su designación requieren ser electos por dos terceras partes del Parlamento y eso ha implicado que se aplique un sistema de cuotas, cada partido tiene el suyo.

De otro lado, hay que señalar que la barrera, en el fondo es una barrera que lo que hace es imponer más el centralismo en el Perú, porque en el Perú el 40% de la votación está en Lima. Está en Lima. O sea que bastaría que un partido, un partido como el PPC, con una alta concentración en Lima históricamente y no a nivel nacional, saque una votación interesante en Lima y no saque nada más a nivel nacional para que cumpla la barrera. Y tampoco ese es el objeto de la barrera electoral.

Entonces, yo lo que diría es que el planteamiento que se ha aprobado no va, desde mi punto de vista, a solucionar el problema. Durante mi intervención en el Congreso señalé justamente este tema *centralista*,

entonces se puso ese agregado de que tenga por lo menos en dos jurisdicciones; pero eso es Lima y Callao. Todos sabemos que la votación en Lima se influye en el Callao. Entonces, eso no soluciona absolutamente nada.

Y ante el imperativo ya de aprobarse la barrera, yo propuse un dictamen en minoría que recogía la propuesta de la Comisión de Bases de Reforma Constitucional que laboró en el año 2001. Cuando asumió el doctor Paniagua la Presidencia nombró una comisión de expertos en derecho constitucional para que hiciera las bases para lo que sería una reforma constitucional. Y esa comisión estableció la posibilidad de una barrera electoral. Pero doble. Era de 3% a nivel nacional y de 5% a nivel de cada circunscripción. O sea, no solamente bastaba sacar X porcentaje a nivel nacional si es que esto no venía acompañado de una votación también mínima en su respectiva circunscripción.

Yo me pregunto: ¿Le estamos dando una mejor representación, por ejemplo, a Madre de Dios? El caso del congresista Salhuana que entró al Parlamento por el Partido Renacimiento Andino, el único congresista, y sacó 40% en Madre de Dios; obviamente con la barrera no hubiera ingresado.

Entonces, ¿la población de Madre de Dios estaría bien representada por un congresista que llega al Parlamento con una votación muy baja a nivel de Madre de Dios, pero cuyo partido sí alcanzó el 4% o el 5% a nivel nacional?

Porque si estamos eligiendo a través del distrito electoral múltiple, tienes que poner una barrera también en ese distrito. Habrá que discutir si es que lo mejor que podemos hacer los peruanos es elegir por distrito múltiple, pero ese es un tema distinto, es un tema diferente. Pero yo tengo mis dudas.

Pero si lo que queremos el día de hoy —y no queremos cambiar— es mantener el sistema electoral de distrito múltiple, obviamente, una barrera nacional lo que puede generar más bien es una mayor deslegitimación del sistema porque puede ser que el electo lo sea con una votación sumamente baja a nivel de su circunscripción solamente porque pertenecía a un partido que a nivel nacional obtuvo más del cinco por ciento.

Y ahí hago la referencia al caso lamentable ocurrido hace poco más de un año, el caso de Puno con el alcalde de Ilave. El alcalde de Ilave fue asesinado, en una suerte de fuente ovejuna; estamos hablando de hace un año, en una plaza pública —con la televisión filmando todo aquello— por el pueblo que no se sentía bien representado por este alcalde. Fue linchado y lo eliminaron ahí. Cuidado que no estemos generando un sistema que en el fondo lo que hace es deslegitimar más a la autoridad.

Y creo que lo primero que se debe hacer —para fortalecer el ente democrático, fortalecer el sistema de partidos— es que los partidos realmente hagan un examen de conciencia y vean si se están conectando o no con la ciudadanía.

Al final dicen que el derecho siempre se rebela contra aquellos que lo quieren manipular.

Cuando se aprobó esta ley y fue en octubre de este año, nadie pensaba en Humala, nadie pensaba en el factor Humala. Hace un mes. Porque el efecto Humala lo que refleja es el descontento de la ciudadanía justamente a las candidaturas tradicionales; y, en la medida en que los partidos no tomen en cuenta eso, seguirán saliendo *Humalas* y seguirán teniendo éxito.

Entonces, yo concluiría señalando que quizás en el Perú lo que hay que hacer es —más que reformas de maquillaje, como son éstas— entrar nuevamente en una discusión de fondo sobre qué sistema político queremos tener. Y creo que lamentablemente esta discusión no se quiere dar en el Congreso, y no la quieren dar, lamentablemente, los partidos que tienen más tiempo en la política y que deberían ser los primeros interesados en tener reglas más claras, más estables y más definidas.

Muchas gracias.



## MESA TEMÁTICA 9

### EL PAPEL DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN LA EFICACIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO

#### I

### EL PAPEL DE LAS COMISIONES ORDINARIAS EN LA EFICACIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ  
PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. LETRADO DE LAS CORTES GENERALES

Bien, me corresponde comenzar reiterando los sentimientos, que ayer expresé, en el sentido de gratitud por haber sido invitado a participar en este importante Congreso de Derecho Parlamentario; y, también de alegría y satisfacción por lo que estoy recibiendo, tanto a nivel humano, con el contacto de tantos compañeros y amigos, como lo que estoy también recibiendo de información y de conocimiento de lo que acontece en nuestras instituciones parlamentarias.

Cuando me contactó el doctor César Delgado-Guembes me propuso que hablase sobre el trabajo o el papel legislativo de la comisiones, en España, para tener una referencia con vistas a posibles reformas que se podrían instaurar en el Congreso peruano. Y éste va a ser el tema central de mi disertación.

Les voy a intentar explicar cuál es la función legislativa de las comisiones del Parlamento español y cómo se organizan las mismas en torno a esta función.

Pero, antes de ir directamente al grano, me parece obligado hacer una especie de introducción sobre la justificación de este órgano interno que llamamos comisiones; órgano que se ha visto muy afectado por una serie de circunstancias políticas que es necesario tener en cuenta para comprender su papel.

Sabemos todos que las funciones oficiales del Parlamento son: la legislativa, la de control y la presupuestaria. Esto es el ABC del Derecho Parlamentario; sin embargo, esto que es una gran verdad a nivel oficial luego en la práctica se ve, en alguna medida, matizado porque en esas funciones también interviene, de modo importante, el Poder Ejecutivo, el Gobierno. El Gobierno, al menos en los sistemas parlamentarios, es realmente el que decide la política legislativa del país y el que lleva la voz cantante, y por supuesto es el que se encarga de preparar los proyectos de leyes más importantes y el que se encarga, luego, de su ejecución una vez que esos proyectos se convierten en leyes. Y también participa en la función de control en la medida que es el sujeto pasivo de la misma.

Lo que ante todo sigue definiendo al Parlamento contemporáneo son dos notas. La primera nota es la de ser una institución deliberante, una institución basada en la discusión; en cambio los gobiernos, los poderes ejecutivos actúan de modo distinto, actúan a modo, a puerta cerrada y sin debate o discusión general.

Y, por otra parte, hay un segundo rasgo que define a los parlamentos y que está íntimamente conectado al anterior y es el carácter numeroso, el carácter colegial y numeroso que tienen los parlamentos. En el

caso del Parlamento peruano son 120 miembros; en las cámaras parlamentarias de mi país son 350 y 259, respectivamente. En todo caso, un número muy elevado.

Y esto supone que para ejercer esa función deliberante y de debate a cargo de un cuerpo muy numeroso, se requiere una organización específica porque no se podrían elaborar leyes debidamente si esos cuerpos numerosos y que tienen que discutir públicamente, actuasen sin más a través de las instituciones plenarias; se comprende fácilmente que surjan unos órganos, unas articulaciones internas que permitan combinar esa dimensión deliberante del Parlamento con el desarrollo adecuado de sus funciones y en concreto de su función legislativa. Y es aquí donde surge la existencia de las comisiones.

En el Siglo XIX, al menos en España y en otros países europeos, el procedimiento o la organización interna era bastante diferente a la actual; había unos órganos que hoy han desaparecido, que son las secciones. Y las secciones se integraban por todos los miembros del Parlamento que eran elegidos por sorteo para pertenecer a una de las diferentes secciones a lo largo de todo el mandato legislativo o legislatura.

Cuando llegaba una iniciativa legislativa era estudiada por todas las comisiones para así igualar las posibilidades de intervención de los distintos parlamentarios. Y luego, en una segunda fase esas secciones designaban, cada una de ellas, a un único representante y se reunían en una comisión temporal que es la que ya profundizaba en el estudio del proyecto o proposición de ley. Esas comisiones eran comisiones temporales y especializadas porque se constituían para cada proyecto de ley y una vez emitido su dictamen o propuesta se disolvían.

Sin embargo, este panorama va a cambiar claramente en el Siglo XX con el triunfo de la democracia de masas que implica la existencia de grandes partidos políticos, organizados, disciplinados y cohesionados.

Además, ese sistema de partidos de masa coincide con la intensificación del trabajo legislativo; se produce una multiplicación del número de leyes como consecuencia de la paralela instauración del Estado del bienestar. Esto hace que el sistema clásico, ese sistema que he resumido del Siglo XIX, se haga claramente inadecuado. Entonces, había que acudir a un sistema distinto y ese sistema distinto va a ser el de comisiones permanentes. En lugar de comisiones temporales como existían en el Siglo XIX se asiste a un proceso de instauración de comisiones permanentes y especializadas por ramos de la actividad administrativa. Así, al igual que existe un Ministerio de Agricultura, un Ministerio de Asuntos Exteriores y un Ministerio de Educación, existen también una comisión para cada uno de esos sectores administrativos.

También en las comisiones se va a producir, en estas nuevas comisiones, una alteración importante como consecuencia del triunfo de la representación proporcional que afecta a un número elevado de países europeos; este sistema de representación proporcional supone —y se ha dicho en varias comunicaciones que hoy se han expuesto en este Congreso— que cada partido político, cada candidatura recibe un número de escaños aproximadamente proporcional al número de votos que recibe en las urnas. Pero esta proporcionalidad crea una especie de inercia, no se acaba aquí sino que contagia a todo el sistema y esos diputados que han sido elegidos con arreglo a un criterio de proporcionalidad tienden después a organizarse internamente en el seno del Parlamento también con arreglo a criterios de proporcionalidad y esto conduce, como resultado final, a que cada comisión se constituye de modo proporcional al número de miembros de cada grupo político, que cada grupo parlamentario tiene en el total de la Cámara.

Y de este modo se llega a que las comisiones permanentes sean una especie de micro cosmos que reflejan, a pequeña escala, la composición política del Pleno.

Y esto va a reforzar enormemente el papel de las comisiones en general y en concreto en el ejercicio de la función legislativa, puesto que pensemos en esos datos que he citado.

Las comisiones reflejan a pequeña escala la composición del Pleno y por otro lado esos grupos políticos, esos grupos parlamentarios que están presente tanto en el Pleno como en las comisiones están unidos, están sujetos a una fuerte disciplina de partido; una disciplina que le imponen sus líderes y que en el caso del partido de la mayoría, que es el partido que sustenta al Gobierno, esa disciplina supone que ese grupo mayoritario está sujeto, precisamente, a las indicaciones, a las directrices del propio Gobierno.

Esto hace que al ser las comisiones unos microcosmos que reproducen a pequeña escala la composición y el perfil del Pleno, se sientan potenciadas para asumir nuevas funciones y esto es lo que ha pasado concretamente en el caso del Parlamento español, se ha asistido a un proceso de fortalecimiento de las comisiones que les hace intervenir de modo importante tanto en la función de control como en la función legislativa.

Esta potenciación, este fortalecimiento de las comisiones se refleja ya en la propia Constitución de 1978, ya la Constitución lo quiso. El artículo 75° dice que las cámaras funcionarán en Pleno y por comisiones; por tanto, fíjense lo importante de esta norma, porque se nos presenta a las comisiones como una alternativa al Pleno. Las cámaras pueden actuar bien en Pleno o bien en comisiones y después la Constitución se refiere también a las comisiones en numerosos preceptos de su texto.

Bien, tengo también aquí en la disertación que ya he presentado por escrito un análisis, una exposición de los rasgos más importantes de las comisiones como son los relativos a su composición, a su organización, a su competencia, funcionamiento, etcétera. Pero me referiré exclusivamente a las más importantes que son las comisiones permanentes legislativas, de las cuales existen 16 en el Congreso de los diputados y 18 en el caso del Senado. Coinciden, como ya dije antes, con los grandes bloques de la actividad administrativa.

Las comisiones del Congreso se componen de 40 miembros, mientras que las comisiones del Senado se componen de 25 miembros. Cada una de ellas está presidida por una mesa que actúa como órgano rector y que se elige al comienzo de la legislatura.

Las mesas de las comisiones se integran por un Presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios; y son las encargadas de preparar los asuntos que se van a conocer y debatir en el seno de las comisiones.

Las comisiones funcionan de modo regular, pero no pueden hacerlo coincidiendo con las sesiones plenarias; tienen que reunirse en momentos en que no se reúne el Pleno. Y están dotadas de importantes facultades en el sentido de que pueden recabar la presencia de miembros del gobierno y de otras autoridades para informar acerca de asuntos de su competencia, y pueden recabar también todo tipo de documentación e información del gobierno y de las administraciones públicas.

Pero lo importante ahora es que nos centremos ya en la participación de las comisiones en la función legislativa del Parlamento, que es donde desarrollan un rol muy importante.

Esos reglamentos del Congreso y del Senado a los que me he referido anteriormente, regulan de modo pormenorizado y detallado el procedimiento legislativo. Tengo que darles la mala noticia de que es un procedimiento bastante complejo, y por tanto aunque yo hago esfuerzo de síntesis, tengo la sensación de que les voy a trasladar una idea a lo mejor difícil de asumir, difícil de comprender en una primera intervención. Pero trataré de ser lo más esquemáticamente posible.

Existen varios procedimientos legislativos, uno de ellos es el ordinario que es como indica su propio nombre, el que se utiliza con carácter general.

Quiero hacer un paréntesis para explicar que proyecto de ley llamamos a las iniciativas que proceden del gobierno, mientras que proposiciones de ley llamamos a las iniciativas legislativas que tienen orígenes distintos como son las propias cámaras: diputados y senadores; las asambleas legislativas de las comunidades autónomas que también disponen de esta facultad, y la propia iniciativa legislativa popular. Porque los ciudadanos en número de quinientos mil pueden presentar proposiciones de ley, salvo que se refieran a ciertos temas.

Pues bien, una vez que se presenta en el Congreso de los Diputados un proyecto o proposición de ley, lo primero que se hace es remitirlo a la Mesa del Congreso que es el órgano de gobierno de la misma. Esta mesa hace lo que llamamos calificación, esto es la comprobación de que esa iniciativa legislativa cumple con todos los requisitos constitucionales y reglamentarios; y acto seguido abre plazo de enmiendas y lo remite a la Comisión competente.

Nosotros tenemos esto como peculiaridad, que no se da en muchos parlamentos y, concretamente, según he visto, en el Reglamento del Congreso peruano no existe. Esto es un plazo específico para presentar enmiendas que pueden ser de dos tipos: enmiendas a la totalidad y enmiendas al articulado. Las enmiendas a la totalidad son las que suponen un rechazo completo absoluto de la iniciativa legislativa, mientras que las enmiendas al articulado son enmiendas parciales que se limitan a proponer un cambio en unos o en otros artículos.

Si se presentan unas enmiendas a la totalidad, debe convocarse una sesión plenaria para manifestarse y decidir sobre las mismas; y esto ocurre frecuentemente respecto a los proyectos de ley que presenta el Gobierno. Los grupos de la oposición presentan enmiendas a la totalidad, entonces, esas enmiendas a la totalidad tienen que debatirse y votarse en el Pleno.

Esas enmiendas proceden normalmente de grupos de la oposición, de grupos minoritarios, y por ello están condenadas al fracaso. Por consiguiente, este trámite tiene como único sentido, como única justificación, la posibilidad de trasladar a la opinión pública las razones por las que se oponen a esa iniciativa gubernamental.

Pero lo importante en términos prácticos es lo que ocurre con esas enmiendas parciales o enmiendas al articulado. Una vez concluido el plazo se procede a designar un órgano, que creo que tampoco tienen en el Congreso peruano, que es la ponencia. La ponencia es un órgano muy reducido de tan solo diez diputados; digo reducido en comparación con el tamaño de nuestro Parlamento, que se reúne a puerta cerrada para examinar esas enmiendas, discutir sobre las mismas y negociar sobre su aceptación o rechazo.

Esta fase, la fase de ponencia es una fase clave en el procedimiento legislativo español, porque el número reducido de los integrantes de este órgano, y el hecho de actuar a puerta cerrada permite precisamente profundizar en el texto, profundizar en las enmiendas presentadas, y también proceder a lo que es

normal en una institución política, que es la negociación entre las fuerzas políticas para la aceptación o rechazo de esas propuestas alternativas.

Es una fase clave porque los ponentes han sido designados por los distintos grupos parlamentarios, y son como los representantes de esos grupos parlamentarios acerca de esa iniciativa que está en tramitación. Consiguientemente su postura, lo que ahí se acuerde, va a condicionar seriamente el resto del procedimiento legislativo, en el sentido de que lo que acuerde ese órgano en términos generales se va a mantener, se va a respetar en las fases subsiguientes.

La ponencia, entonces, emite un documento, un informe, en el que propone un nuevo texto con las enmiendas que considera que deben aceptarse de modo integral o de modo parcial. Una vez concluida esta fase de la ponencia con la emisión de su informe se pasa a una nueva fase que es ya la de la comisión. Y aquí se procede de nuevo a debatir las enmiendas, pero a la vista de ese informe emitido por la ponencia en la fase anterior; el informe de la ponencia se constituye ahora en el eje en la referencia básica del debate.

Esta intervención de la Comisión tiene un perfil enteramente distinto, porque la Comisión es mucho más numerosa. Como dije antes, se compone de 40 miembros, y por otra parte actúa con plena transparencia, porque actúa con la presencia de los medios de comunicación social, y con la transcripción íntegra de sus debates en el Diario de Sesiones. Incluso, alguna de estas sesiones se retransmiten por el canal parlamentario de televisión.

Y esto, claro, hace que las deliberaciones que tienen lugar en esta fase tengan un sentido distinto, son deliberaciones fundamentalmente políticas, que tratan de llegar a la opinión pública, a los electores, más que tratar de convencer al resto de compañeros que se sientan en la Comisión. Es un debate mucho más político que técnico, y se trata ya no de convencer a los otros grupos parlamentarios, sino simplemente de justificar su posición ante el electorado.

Las enmiendas que se han debatido en esta fase de comisión se someten a votación y algunas de ellas pueden resultar aprobadas, y consiguientemente surge un nuevo texto, un nuevo texto que llamamos el dictamen o propuesta de la comisión. Y ese nuevo texto se somete en una tercera fase al pleno de la cámara; o sea que ya llegamos, entonces, a la fase final dentro del Congreso de los Diputados, donde se procede a un nuevo debate y votación de las enmiendas que queden vivas hasta ese momento.

Pero, éste es un debate, y aquí lo importante, que tiene un carácter duplicativo respecto al debate que se ha producido anteriormente en la fase de Comisión; y es que en el sistema parlamentario español las comisiones precisamente por su fortalecimiento están un poco mermando el poder político del Pleno, están actuando como auténtica alternativa a las discusiones plenarios.

Y luego, una vez concluida esta fase de Pleno en el Congreso de los Diputados, el proyecto de ley se remite al Senado, donde sufre una tramitación muy parecida. Esto es, llega al texto, se publica, se abre fase de enmiendas, después se reúne una ponencia que actúa a puerta cerrada, y que propone o no la aceptación de esas enmiendas; después se reúne la comisión competente, y finalmente, sobre el dictamen elaborado por esa comisión competente, se reúne ya el pleno del Senado para discutir y votar sobre el tema.

El Senado, puede aprobar enmiendas y modificaciones al texto del Congreso de los Diputados. Si aprueba enmiendas, esas enmiendas tienen que volver al Congreso de los Diputados donde se someten ya a una votación final. Es el Congreso de los Diputados el que decide si las enmiendas del Senado se

aceptan o no. Esto es un exponente claro de que hay un desequilibrio entre las dos cámaras en el sentido de que el Congreso tiene un protagonismo muy fuerte, muy decidido, mientras que el Senado juega un papel mucho más débil en el procedimiento legislativo.

Y, finalmente, me voy a referir al segundo procedimiento legislativo que se utiliza en el Parlamento español. Es el procedimiento de competencia legislativa plena, que ha sido importado bien que con alguna adaptación de lo previsto en la Constitución italiana.

Concretamente el artículo 75, apartado 2, de nuestra Constitución dice que “las cámaras podrán delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley”. El Pleno, no obstante podrá recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto de ley o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

En definitiva ¿qué supone este procedimiento? Este procedimiento supone que el Pleno puede autorizar para que las comisiones discutan y aprueben, finalmente, un proyecto o proposición de ley. ¿Con qué consecuencias?, pues con una consecuencia muy importante, que nos ahorramos la fase final, la fase de intervención del Pleno.

Esto obedece a la multiplicación del trabajo legislativo que padece el Parlamento. Son numerosísimos los proyectos y proposiciones de ley presentados, aunque seguramente no tantos como en el Congreso peruano. Y, además, dado que las comisiones reflejan perfectamente a pequeña escala la composición del Pleno, y que por tanto, la decisión de las comisiones va a ser la misma que podría adoptar el Pleno, se ha pensado que podría simplificarse el procedimiento dando la última palabra a las comisiones.

Esto es, cuando ingresa un proyecto de ley y se decide la aplicación de este procedimiento, el proyecto de ley se publica, se abre fase de enmiendas, se reúne después la ponencia y en un tercer momento se reúne la Comisión; y la Comisión aprueba directamente y por sí misma el proyecto o proposición de ley, sin intervención ulterior del Pleno.

Y, luego, ese proyecto de ley, naturalmente, se remite al Senado, donde también se puede aplicar este procedimiento.

Este procedimiento de delegación de competencia legislativa en las comisiones se utiliza en un porcentaje importante. En la legislatura pasada, que ocupó los años 2000 a 2004, se empleó en 68 ocasiones; mientras que el procedimiento ordinario se empleó en 92 iniciativas legislativas. Si comparamos las cifras, podemos ver que este procedimiento especial de delegación de la competencia legislativa plena supone un porcentaje importante respecto al procedimiento ordinario.

Y ahora quisiera, ya para terminar, hacerlo con unas conclusiones sobre el procedimiento legislativo que he tratado de resumir para ustedes. Es un procedimiento legislativo o son unos procedimientos legislativos que tienen sus luces y sus sombras, sus ventajas y sus inconvenientes.

¿Cuáles son las ventajas de estos procedimientos legislativos?

La primera es la racionalización del trabajo legislativo. Esto es, permite aprobar un número importante de leyes dentro de cada legislatura. En la pasada legislatura, se aprobaron 173 proyectos de ley y 19 proposiciones de ley. Esto para nosotros es un porcentaje sumamente importante. Por tanto, la principal ventaja es ésta: que el gobierno y la mayoría que lo apoya gozan de unos cauces, de unos procedimientos

que les permite dar efectividad a su programa legislativo, porque todo gobierno concurre ante la opinión pública con un programa de actuación legislativa. Y gracias a esta severidad de los procedimientos y los plazos se puede conseguir la satisfacción de este compromiso.

Al mismo tiempo, estos procedimientos legislativos, que están —como digo— dominados por esa disciplina parlamentaria que aglutina el gobierno, aseguran que las leyes aprobadas son leyes cohesionadas entre sí, leyes donde pocas veces se da una contradicción, una incompatibilidad de unas con otras. Hay por supuesto, defectos técnicos, hay casos de incoherencia, pero esto no suele ser lo habitual, puesto que las leyes que se aprueban son fundamentalmente las leyes que ha querido el gobierno y la mayoría que le apoya; y desde este punto de vista, no es lógico que haya contradicciones en la aprobación legislativa, en la actuación legislativa del Parlamento.

Éstas serían las ventajas.

Pero también tenemos —y en esto tengo que ser sincero—desventajas. Tenemos también una serie de desventajas.

Se trata, estos procedimientos que he resumido, de procedimientos complejos pero, paradójicamente muy expeditivos, con plazos tasados e intervenciones tasadas. Son procedimientos donde las posibilidades de intervención de los parlamentarios están muy restringidas, puesto que quienes pueden participar son los portavoces de los grupos parlamentarios, son esos ponentes de los que hablé antes al tratar de la fase de ponencia y son los portavoces que tiene cada grupo en el seno de las comisiones legislativas. El resto de los parlamentarios, los parlamentarios que no tienen esta condición de portavoz, apenas pueden participar en las deliberaciones y debates. Y esto trae como consecuencia, naturalmente, un cierto empobrecimiento de los debates, y nos quedamos sin las posibles aportaciones que se derivarían de una presencia más activa de estos parlamentarios que no son portavoces. Ésta es —como digo— una rémora, una consecuencia negativa que tenemos de este sistema.

Y también hay otro inconveniente que tiene este procedimiento legislativo, y es ese carácter abierto de las comisiones con presencia de los medios de comunicación y con transcripción íntegra de los debates en el Diario de Sesiones.

Esta publicidad, como ya anticipé antes, hace que el discurso de las comisiones, que los debates de las comisiones tengan un sesgo fundamentalmente político, buscando el apoyo electoral de los ciudadanos; pero no tiene la posibilidad, no son debates destinados a profundizar en los temas, no son debates destinados a buscar alternativas o a buscar la mejor solución posible entre todas las enmiendas presentadas o entre todas las propuestas presentadas. Esto también es —a mi juicio— algo a corregir, algo a lamentar, porque hace que el procedimiento legislativo español se prive de una serie de oportunidades que podrían enriquecer los textos legislativos.

Y nada más, con esto termino y me ofrezco para contestar a cualquier pregunta u observación que quieran ustedes formularme.

Muchas gracias.

## II

### LA FUNCIÓN Y EL PAPEL DE LAS COMISIONES PERMANENTES. EL EJEMPLO DE LA ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA

#### EXPOSICIÓN DEL DOCTOR HERVÉ MESSAGE

DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE COMISIONES DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE FRANCIA

Tan antiguas como la institución parlamentaria, las comisiones siempre han sido el garante de la eficacia del trabajo en Cámaras muy numerosas, siendo difícil una deliberación en sesión plenaria sin un trabajo preparatorio en el marco de una comisión más limitada.

Dadas las críticas que sufrieron a lo largo de las III y IV Repúblicas, por ser demasiado numerosas y poderosas, la Constitución del 4 de octubre de 1958 le restó fuerza a las comisiones, planteando como principio el examen de un texto por una comisión especial y limitando el número de comisiones permanentes a seis. Además, previó que, en la sesión del Pleno, la discusión sobre los proyectos de ley deba basarse en el texto inicial del gobierno y no en el adoptado por la comisión.

Sin embargo, en la práctica, las comisiones permanentes se impusieron rápidamente como los órganos de trabajo mejor adaptados a las necesidades del legislador y supieron desarrollar poco a poco su papel en materia de información y de control del gobierno.

#### **1. El principio: papel privilegiado de las comisiones especiales**

La asamblea constituyente de 1958 quiso poner fin a lo que consideraba eran los “excesos de poder” de las comisiones en las repúblicas anteriores. Con este fin, planteó el principio de la remisión de los textos sometidos a las Cámaras una *comisión especial*.

La —especialidad— de una comisión y su carácter temporal estaban destinados a disminuir la importancia de su rol, el cual no va más allá de la finalización de la adopción definitiva del proyecto concernido. Pero los inconvenientes de esta solución aparecieron rápidamente: el control político del trabajo de la comisión especial es a menudo difícil ya que, al reunir a los —especialistas— del proyecto determinado, a veces no siempre hay consenso en la repartición Mayoría/Oposición en el Parlamento. Además, su carácter temporal no siempre incita a los responsables de la comisión (Presidente y ponente) a apresurar el progreso de sus trabajos. Finalmente, el Gobierno no dispone de un interlocutor privilegiado y permanente (el Presidente de la comisión permanente) cuyo papel puede ser muy útil para preparar con anterioridad la etapa parlamentaria de la elaboración de la ley.

#### **2. La excepción: las comisiones permanentes**

Luego de haber sentado el principio de la “remisión” de los proyectos y proposiciones de ley a una comisión especial, la Asamblea Constituyente de 1958, consciente, sin duda, de que no era muy realista poner fin brutalmente a una larga tradición parlamentaria, previó que cada Cámara pudiese crear seis comisiones permanentes, consagrando así la existencia constitucional de éstas.

La limitación del número de comisiones permanentes estaba destinada a evitar una especialización demasiado profunda y a debilitar su rol, obligando a cada una de ellas a cubrir un ámbito de



competencia muy amplio (demasiado amplio). Se trataba de no volver a caer en los defectos de una hiper especialización, que propicia la expresión de intereses particulares antes que la del interés general.

Se logró el objetivo, sobre todo en la Asamblea Nacional, cuando se decidió crear dos comisiones distintas Relaciones Exteriores, por un lado, y de Defensa nacional, por el otro —una decisión hoy en día muy cuestionada. De ahí resultó una Comisión de Asuntos culturales, familiares y sociales, cuyo título basta para demostrar la diversidad y amplitud de sus competencias. Nada mejor que aumentar las tareas de una comisión permanente para limitar su papel a un mero “despacho de los asuntos corrientes”. Las otras tres comisiones son las siguientes: Comisión de Asuntos económicos y del medio ambiente; Comisión de Leyes; Comisión de Finanzas.

### **3. Revancha de las comisiones permanentes**

Aun cuando la constitución de una comisión especial para el examen de un proyecto de ley es “de derecho”, cuando lo pide el gobierno o uno o varios presidentes de grupo cuya representación global representa a la mayoría absoluta, muy pocas comisiones especiales fueron designadas: de 1959 al 2002, solo se contaron 68 comisiones en la Asamblea Nacional (41 en el Senado).

Es verdad que los Presidentes de las comisiones permanentes, que tienen la facultad de pedir tal creación, son por naturaleza poco propensos a hacerlo.

La flexibilidad del procedimiento de “solicitud de opinión” también facilitó la expresión de las comisiones permanentes y evitó la constitución de comisiones especiales sobre asuntos transversales. Asimismo, la facultad de los grupos de proceder a cambios temporales en la composición de las comisiones permanentes tuvo el mismo efecto.

Respecto a la organización y condiciones de trabajo de las comisiones diremos lo siguiente:

#### **1. Papel privilegiado de los grupos**

Los grupos parlamentarios desempeñan un papel privilegiado en el funcionamiento de las comisiones.

Las curules se asignan a cada una de las seis comisiones permanentes repartiéndolas proporcionalmente a sus representantes, de tal manera que la mayoría parlamentaria también disponga de la mayoría en cada una de las comisiones.

Del mismo modo, los grupos que constituyen la Mayoría en la Asamblea Nacional (actualmente un único grupo tiene la mayoría absoluta, lo cual es una situación excepcional) se reparten los puestos en el seno de las comisiones (Presidencia), ya que los candidatos que designan siempre son elegidos por éstas.

#### **2. Batalla contra el tiempo**

La mayoría de las veces, el orden del día fijado por el Gobierno acarrea fuertes presiones sobre la agenda de las comisiones permanentes. El poco tiempo que transcurre entre la adopción, y por lo tanto la presentación, de un proyecto de ley por parte del Consejo de Ministros y su inscripción en el orden del día de la Asamblea (que raras veces supera las tres semanas) en el fondo obliga a la comisión encargada y, más específicamente a su ponente, a trabajar intensamente. La superposición de las reuniones de comisiones y de las sesiones celebradas por la Asamblea es inevitable y se da a pesar de que la mañana del miércoles esté reservada para los trabajos de las comisiones.

### 3. Papel preponderante del Presidente y de los ponentes

Designado por la comisión al inicio de cada sesión ordinaria, el Presidente de una comisión permanente ha logrado ser un interlocutor privilegiado del gobierno, tanto antes de la preparación de los proyectos de ley —fase en la que se le consulta frecuentemente— como durante el desarrollo del procedimiento legislativo. Ocurre lo mismo con el ponente designado por la comisión para el examen de un texto determinado, quien está encargado de presentar a la comisión conclusiones, casi siempre acompañadas con propuestas de modificación, bajo la forma de enmiendas.

### 4. Medios de funcionamiento

Evolucionando constantemente, estos medios movilizan aproximadamente a 140 personas en la Asamblea Nacional de las cuales 70 están encargadas de ayudar a los ponentes en la elaboración de sus informes.

Ahora bien, las Comisiones permanentes tienen un doble papel:

#### 1. Papel de preparación del trabajo legislativo estrictamente limitado

Según el artículo 34 de la Constitución de 1958: “la ley es votada por el Parlamento”.

El examen en comisión tiene como único objetivo preparar la deliberación en sesión pública analizando el contenido del proyecto, su contexto y objetivos.

Por lo tanto la Comisión ejerce un mínimo de atribuciones: revisión del texto, toma de posición sobre las enmiendas, publicación de conclusiones (informe).

Las comisiones no pueden formular preguntas escritas ni orales al gobierno. Estas comisiones no tienen iniciativa de ley y literalmente solo tienen indirectamente el derecho de enmienda. La discusión en sesión empieza sobre la base del texto inicial (salvo para las proposiciones de ley). Las enmiendas rechazadas en comisión deben entonces nuevamente presentarse en sesión para que sean examinadas.

La remisión de un proyecto a una comisión para que ésta lo examine es una obligación constitucional pero el procedimiento legislativo no se interrumpe aun si la comisión no está en condiciones de concluir sus trabajos antes del inicio de la discusión en sesión.

Las comisiones volvieron a ejercer una cierta influencia en el marco de la ejecución de la reforma constitucional del 4 de agosto de 1995 que creó una sesión mensual “reservada con carácter prioritario al examen del orden del día fijado por cada Cámara”, poniéndose en el orden del día, para su discusión en el Pleno, proposiciones de ley cuyo texto es el que las comisiones adoptan.

Sin embargo los efectos de esta reforma se limitan a la Asamblea Nacional. Solo las proposiciones cuya inscripción en el orden del día es solicitada por el grupo mayoritario (“*oficialista*”) son susceptibles de ser adoptadas, mientras que las de la oposición son rechazadas sin que se hayan examinado sus artículos. Además, este procedimiento de la “*ventana parlamentaria*” a veces es utilizado para inscribir debates sin voto en el orden del día de la Asamblea.

Por otro lado, el procedimiento “de adopción simplificada” creado en 1991 y mejorado en 1994 y 1998 (actualmente llamado —procedimiento de examen simplificado—) se utiliza de manera sistemática para los proyectos de ley que autorizan la ratificación de tratados internacionales. Este procedimiento reserva lo esencial de los debates a las comisiones y refuerza su papel en el procedimiento legislativo.

Pero el respeto absoluto del derecho de enmienda, por el que vela muy especialmente el Consejo Constitucional, establece un límite estrecho para una renovación del trabajo parlamentario que pasa por un reequilibrio de los poderes en beneficio de las comisiones.

Es cierto que la idea de una delegación legislativa confiada a las comisiones, además de colisionar con una larga tradición y de necesitar una reforma de la Constitución, presenta algunos inconvenientes (dificultad de la selección de los textos, riesgo en términos de corporativismo, menos publicidad de los debates, entre otros). El hecho de votar la ley a nivel de las comisiones significa el riesgo de una pérdida de la flexibilidad que caracteriza su funcionamiento y de la —proposición— de otras estructuras, informales y más opacas, de elaboración de las decisiones.

### *Naturaleza del trabajo en comisión*

El papel del ponente es esencial. Es él quien debe encargarse de la difícil tarea de elaborar un informe que contenga un análisis o presentación global del proyecto y su contexto, la revisión detallada de los artículos y enmiendas.

En el seno de las comisiones, el debate tiene a menudo una connotación técnica, aun cuando las consideraciones políticas siguen siendo preeminentes. Esto se explica principalmente por una cierta confidencialidad de los trabajos que permite hacer un examen profundo de los textos. Es por ello que el porcentaje de adopción de las enmiendas depositadas por el ponente en nombre de la comisión es muy elevado (60% aproximadamente).

### *Publicidad de los trabajos*

Los trabajos de las comisiones son objeto de actas publicadas en plazos muy cortos (se suele publicar al día siguiente de la sesión), y cuya naturaleza se asemeja a la del “acta analítica” de los debates en sesión plenaria de la Asamblea.

Desde hace unos diez años, los Presidentes de las comisiones pueden decidir, caso por caso, abrir las sesiones a la prensa, práctica a la que se recurre solo para las audiencias. En cambio, las sesiones en las que se examinan los mismos textos son secretas y el gobierno, que puede asistir desde 1995, solo lo hace muy raras veces.

### *Prácticas que ponen en tela de juicio la eficacia del trabajo en comisiones*

La brevedad de los plazos de examen de los proyectos explica en una cierta medida la presentación tardía de numerosas enmiendas. La comisión dictaminadora, en la mayoría de los casos, no está en condiciones de examinar las enmiendas de los diputados que no están entre sus miembros y lleva a cabo examen de manera muy formal, el mismo día del debate en la sesión del Pleno.

Igualmente, la publicación tardía de los informes parlamentarios (en el mejor de los casos un día antes del debate en la sesión) vuelve su utilización difícil por parte de los parlamentarios que los necesitan para preparar la discusión en sesión.

## **2. Papel de control e información**

Desde hace veinte años, el papel de las comisiones permanentes en materia de información de la Asamblea y de control del Gobierno se desarrolló considerablemente. Este control —ya practicado en el ámbito presupuestario— tendió cada vez más a transformarse en una verdadera evaluación de todas las políticas públicas. La creación de la Misión de evaluación y control en el seno de la comisión de finanzas en 1999 y la creación de la Misión de evaluación y control de las leyes de financiamiento del Seguro Social en el 2004 son parte de esta evolución general. Las comisiones permanentes también han multiplicado los grupos de trabajo al interior dando lugar a la publicación de numerosas actas informativas. Desde marzo de 2003, estas comisiones encargan a los ponentes de algunos proyectos de ley la presentación de los informes de aplicación de las leyes en un plazo de seis meses después de su promulgación.

## MESA TEMÁTICA 10

### VALOR Y EFECTO DE LA ABSTENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN

#### I

### VALOR Y EFECTO DE LA ABSTENCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN

#### EXPOSICIÓN DEL DOCTOR CÉSAR DELGADO-GUEMBES

DIRECTOR DE COMISIONES Y DOCUMENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

La razón por la que empiezo yo antes que el doctor Valerio Di Porto, es porque es una revancha que él quiere tomarse, debido a que en la mañana, sin que él supiera cuál iba a ser el contenido de la exposición que hizo el profesor Eduardo Hernando, con una posición radical sobre las imperfecciones y unidad de la democracia parlamentaria, como vía válida para superar los retos de la representación política, él fue sorprendido con una arremetida en contra de la democracia, que no estaba preparado para neutralizar apropiadamente. Fue desinformado sobre cuáles iban a ser los contenidos de la exposición de su sucesor.

Entonces, esta vez me toca a mí empezar para que él pueda hacer las críticas que correspondan en última instancia.

Quisiera decir que, en principio, si bien mi sitio debería estar ahí, yo soy un poco inquieto; además tengo el vicio de ser profesor, y quisiera utilizar mi tiempo para aclarar, en principio, que el problema de la valoración de la abstención en los procedimientos de votación es un problema delicado, que tiende a oscurecerse, que tiende a superarse sin la suficiente comprensión del significado, que tiene en los ordenamientos el reconocimiento de la abstención como forma válida de expresión de la voluntad individual de los ciudadanos —en este caso de los congresistas—, así como del efecto supuesto de la emisión de un voto por la abstención, en términos de la agregación de preferencias que están orientadas colectivamente; es decir, no solamente la propuesta de una abstención individual, sino el sentido que tiene la votación individual en términos de la aspiración de una decisión colectiva.

Quien vota por el *sí* vota por una decisión colectiva, quiere, prefiere, que la decisión del cuerpo por el que vota, colectivamente sea toda por el *sí*, y no vota solamente a partir de su propia expresión individual. De la misma manera ocurre con el *no*, y no hay por qué no reconocer que la abstención también tenga, en sí misma, la pretensión de una decisión colectiva por la abstención. Es decir, que todo el cuerpo dentro del cual se expresa la votación, sea una votación colectiva por la abstención.

Entonces, esto es en síntesis el contenido de la valoración de la abstención que pretendo exponer.

Estos son algunos de los límites o premisas dentro de los cuales quisiera hacer el enfoque de esta presentación.

En primer lugar, estamos excluyendo de esta reflexión todos los casos de votación secreta. No hay ningún alcance respecto de la votación secreta. Ver la relación que existe entre la abstención y la votación secreta escapa a los límites de esta exposición y ameritaría una reflexión especial.

En segundo lugar, no se refiere a la solución de problemas en los que se produce un empate, como consecuencia del cual deba dirimir quien dirige los debates en la cámara, en el Pleno o en la comisión. Hacer una reflexión sobre el efecto que tiene la dirimencia del presidente respecto de un caso de empate con abstención, significaría también hacer una reflexión adicional a las que se pretende hacer en el cuerpo de esa explicación.

En tercer lugar, otro límite de estas reflexiones es que no se refieren a los casos en los que la norma exige un número fijo de votos. Por ejemplo, si dice la norma que se requiere, por decir, el voto de 25 congresistas, la reflexión que hacemos, en este caso, no alcanza ese tipo de enfoque, por la sencilla razón de que aquí estamos en el supuesto de que no se sabe cuál sea la mayoría por la que se pueda ganar. Si la Constitución, si el Reglamento de las cámaras da un número fijo de votos, ese tipo de análisis también escapa al alcance de esta reflexión.

También estamos excluyendo los casos en los que la norma exige mayoría absoluta, no estamos haciendo un análisis sobre esos alcances, porque, igualmente, estamos en el supuesto en el que no sabemos cuál va a ser el resultado con el cual se pueda ganar; cuando se define la mayoría absoluta, cuando la norma exige mayoría absoluta se sabe de antemano que si se alcanza se pasa la varilla independientemente de que haya habido empate. Bueno, en mayorías absolutas es imposible tener empate, porque en la mayoría absoluta se sabe que ya hay más de la mitad.

Entonces, cualquier caso en el que se establezca una definición con mayoría absoluta también escapa los alcances de esta reflexión. Y por la misma razón, si la norma exige mayoría calificada superior a la mayoría absoluta, o sea una sobre calificación.

Como límite de estas reflexiones también tenemos que se refieren solo a las votaciones que exigen mayoría simple, que es cuando se presenta la mayoría de los problemas. En el caso del Congreso peruano, la norma general, siempre que haya quórum, las votaciones se ganan por mayoría simple. Por lo tanto, también ese es otro de los límites de estas reflexiones.

Se supone la existencia del quórum reglamentario en la votación en que se expresa las abstenciones. Suponemos que las votaciones, respecto de las cuales vamos hablar y valorar la abstención como una forma de expresión, que pretenda agregar preferencias en un sentido colectivo determinado, suponen que existe quórum. No estamos en el supuesto de que no exista quórum.

¿Cuáles son las alternativas de un sistema de votación? La primera alternativa frente a una votación es que quienes deban estar en el proceso de votación no estén, es decir, la ausencia en el proceso de votación. Si en el Congreso tenemos 120 congresistas y ocurre que 20 deciden no ir, esa es una forma de tomar posición respecto de una votación en el Congreso.

Otra alternativa del sistema de votación es asistir a la votación y abstenerse de votar. Ya no es cuestión de que yo no vaya; yo estoy en la sesión, pero estando en la sesión y estando en consulta el proceso de votación mi opción es por no expresar —en términos de la experiencia peruana—, lo que ocurriría sería: si antes de la votación el Presidente llama a los congresistas para que señalen y marquen su asistencia, entonces puede ocurrir, por ejemplo, que de los 120, veinte no asisten, hay 100 en el Congreso, de los 100 los 100 marcan su asistencia, pero hay algunos que al momento de la votación, cuando el Presidente hace la consulta: “Vamos a votar. Votarán verde los que opinen por el sí, votarán rojo quienes vayan por el no y ámbar los que se abstengan”. En ese momento, los congresistas que están presentes en el acto de la sesión son 100, y todos pueden o no votar. De los 100, 10 optan por no votar, o sea que

estando presentes hay 10 que incurren en una omisión pura al acto de votación. Lo anterior era una inasistencia; es decir, habían 20 que no concurrieron a votar. Este no es un caso de inasistencia, es un caso de asistencia con una omisión en el acto de votar. Esta alternativa será diferente a la tercera opción, *optar por votar*.

Es decir, si eran 120, veinte no van, hay 100, de los 100 que están presentes solo 90 votan y 10 se abstienen de votar. Esos 90 que votan han tomado la opción de expresar el sentido de su voto en cualquiera de las alternativas válidas reconocidas por el Reglamento del Congreso.

¿Cuáles son las opciones de votación para aquellos que optan por votar? Las opciones son, en el caso del reglamento peruano: a favor, en contra o abstención. Y eso es significativo en el caso peruano, porque en el Congreso hasta el año 1988 solo se reconocía el voto por el *sí* o por el *no*. No se reconocía la abstención. Y es más, cuando los congresistas, los diputados o los senadores, estaban presentes en la sala, tenían la obligación de votar, no podían salir de la sala, tenían la obligación de votar y votaban solo por el *sí* o por el *no*.

La innovación se produjo en el año 1988 en la Cámara de Diputados, cuando se reconoció como una opción adicional la abstención en el papel, en el Reglamento de la Cámara de Diputados del año 1988. Sin embargo, como nosotros teníamos una práctica que era continua desde el año 1853, en el sentido de que los votos son por el *sí* o por el *no* y que los presentes estaban obligados a expresarse por el *sí* o por el *no*, esta práctica pudo más que la vigencia de la norma modificada en el Reglamento de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, nuestro Presidente durante el período 1988 a 1990, cuando consultaba al Pleno cómo se expresaban los señores diputados, seguía consultando de acuerdo a la práctica tradicional; es decir, quiénes están a favor y quiénes están en contra y, a pesar de la opción reconocida en el Reglamento para votar por la abstención, nunca se consultaba las abstenciones, no obstante existir una norma que facultaba la expresión del voto por la abstención.

¿Cuándo cambian las cosas? Cambian a partir del año 1993, cuando con un cuerpo totalmente renovado de congresistas y representantes que por inexperiencia desconocían la práctica anterior, se dejaron guiar por el texto de la norma que rigió en el Reglamento de la Cámara de Diputados, la adoptaron en el Reglamento del CCD, en primer lugar —del Congreso Constituyente Democrático— y posteriormente en el Reglamento del Congreso, y se adoptaron nuevos patrones de consulta de las decisiones del Pleno; por lo tanto, a partir del año 1993 es cuando se empieza a consultar a los congresistas presentes en la sala si votan por la abstención. Hasta entonces esa modalidad fue desconocida. Nunca antes se practicó.

Desde 1993 hasta la fecha no se ha valorado lo suficiente el significado que puede tener la abstención, y recién han venido a producir algunos casos conflictivos en un esquema en el que la excesiva fragmentación de nuestro sistema de partidos políticos lleva a que no hayan mayorías claras en el Congreso.

La inexistencia de mayorías claras en el Congreso trae como resultado que haya muchos más casos de empate, y eso ha sido lo que ha ocurrido durante este último período de 2001 a la fecha, donde algunos casos de empate llevaron a los congresistas al asunto de no saber qué hacer; por ejemplo, uno de los casos se produjo en la Comisión de Economía y Finanzas, cuando hubo un empate entre el número de los que votaban por la abstención y el número de los que votaban por el *sí*. Entonces, en ese caso la pregunta era cómo se resolvía este asunto, si hay el mismo número de congresistas que se abstendían frente al mismo número de congresistas que votaban por el *sí*.

Luego ese mismo tipo de problemas se han venido a producir en la Comisión Permanente, que también tiene un número más o menos pequeño de congresistas. Esto ha ocurrido en una Comisión Permanente, como la que tenemos, que es de aproximadamente 21 integrantes, no todos los cuales están presentes, y en particular se han producido casos de empates entre abstenciones y votos a favor o en contra a propósito de las acusaciones constitucionales. Esto motivó que se hiciera una consulta a la Comisión de Constitución, que se pronunció respecto a esta materia en el sentido que posteriormente vamos a revisar.

Entonces, estos son los antecedentes del esquema en que estamos trabajando.

¿Qué finalidad tiene el reconocimiento de la abstención?

Primero, es importante señalar como premisa, que no es lo mismo que los procesos de toma de decisión excluyan a la abstención como forma de expresión de las opciones o que la incluya; por lo tanto, no se puede tratar las abstenciones como si no existieran, no se puede negar el valor de las abstenciones en los procesos de votación si es que el sistema reconoce el derecho a la abstención que tienen los congresistas; si lo que quisiera es desconocer la abstención como forma válida de expresión, entonces lo franco habría sido que no apareciera como una forma de expresión; si la reconoce como forma de expresión, lo que corresponde es que se asuma que esta opción tiene sentido y no darle un sentido diferente al que se necesitaría si es que no se hubiera reconocido la abstención como forma de votación.

En segundo lugar, incluir o excluir la abstención caracteriza a un sistema de votación a partir de los principios, o deliberativos o ejecutivos que rigen dicho sistema, se trata de dos distintos ejercicios. El principio deliberativo favorece la toma de decisiones con mayor información, reflexión y estudio respecto de los objetos o materias sobre los que hay que tomar una decisión colectiva. El principio deliberativo se opone a un principio ejecutivo en los procesos de votación, porque este último, el principio ejecutivo, favorece la afirmación de una determinación inmediata respecto del caso sujeto a deliberación.

La imperatividad de tomar decisiones colectivas inmediatas por un órgano representativo, puede aplicarse en dos tipos de principios para los sistemas de toma de decisión, de la misma manera que en los sistemas electorales. Hay un principio, por ejemplo, mayoritario, o un principio proporcional, que en algunos casos se entrecruzan dependiendo de la magnitud que tenga el distrito respecto del cual se va a aplicar una fórmula proporcional o mayoritaria.

Entonces, en este caso también es importante que reconozcamos que los sistemas de votación obedecen a principios y que en la medida en que definamos un principio, la premisa desde la cual se toma la decisión, debe colorear, debe empañar, debe dirigir, debe encarrilar, el sentido en que deben aparecer las decisiones de la corporación.

¿Qué principio rige el reconocimiento de la abstención? Como es obvio, no es el principio ejecutivo que favorece la inmediatez de los procesos de toma de decisión, por el contrario, el reconocimiento a la abstención es consecuencia de la afirmación del principio deliberativo que le da valor positivo a la duda y a la postergación de la decisión colectiva. Los romanos decían: “si dudas, abstente”, *indubium abstine*.

Se aparta del principio inmediatista, ejecutivo, en la organización del debate parlamentario. Esta es una decisión clara, franca y totalmente distinta a la que tuvieron nuestros constituyentes y nuestros



parlamentarios en el siglo XIX, cuando permitieron solamente la votación por el *sí* o por el *no*, porque lo que se preveía era tomar decisión por el cuerpo directivo para tomar decisiones.

El reconocer la abstención abre un abanico de posibilidades adicionales al solo hecho de tomar la decisión, porque lo que se pretende es no solo tomar una decisión, sino tomar una decisión cuando no estemos en duda, cuando no carezcamos de información, cuando no prefiramos suspender el juicio hasta una posterior oportunidad. Entonces, este es el principio que está detrás, o al comienzo, según como se le vea, del reconocimiento de la abstención.

¿Cuáles son los tipos de abstención?

Primero, no asistir a la sesión y que se vote. Esa es una manera física de abstenerse mediante la no concurrencia.

En segundo lugar, asistir a la sesión, pero no votar. Este es el caso de la *omisión pura*, o pasiva.

En tercer lugar, asistir a la sesión y votar por la abstención, que es a lo que podemos llamar la *omisión activa*; es decir, yo voto, por lo tanto es un acto —no es una omisión—, pero es un acto cognitivo; es decir, prefiero suspender mi determinación sobre la materia de la consulta, suspendo mi juicio y prefiero tomar una decisión después.

**El significado de la ausencia a la votación.** Vamos a comparar ahora los distintos significados que tiene el silencio. El primer silencio al que tenemos que tratar de darle voz es al silencio de la ausencia, de la inasistencia a las sesiones; quien se ausenta no toma posición sobre el objeto de la votación, ni sobre si debe o no debe resolverse o tomarse una decisión sobre el objeto de la votación. No le interesa, es indiferente; a quien no va le da igual absolutamente qué sea lo que se debata o lo que se vota, él deja a que quienes vayan a las sesiones que tomen la determinación. No es lo mismo, por lo tanto, que yo no vaya a la sesión a que yo vaya y estando presente no vote, o a que yo vaya y estando presente vote y vote por la abstención. Son tres actos y a cada uno de los cuales le corresponde un significado diferente.

En siguiente lugar, tenemos el significado de la presencia en el acto de votación, usando la opción de no votar. Como veíamos al comienzo, tenemos 120 congresistas, 20 no van a votar, van 100 a votar; pero de los 100 que van a votar, hay 10 que estando presentes asisten pero no quieren votar. Entonces, ¿qué significado tiene el hecho de que se esté presente y no se quiera votar? y ¿cómo se compara respecto del caso de un congresista que no va a la sesión, que inasiste, o que se ausenta?

Quien está presente en la votación, pero omite expresarse y opta por no votar, en primer lugar, es indiferente, tanto respecto de la decisión de tomar una decisión como del objeto o materia sobre el cual se consulta la decisión, es indiferente respecto de la decisión de tomar una decisión, es indiferente respecto de la decisión de tomar una decisión, no le interesa la decisión ni tampoco le interesa la materia sobre la cual se toma la decisión.

En segundo lugar, elige —debido a esta misma indiferencia— que sean los que optan por decidir los que tomen la decisión sin su voto; es decir, si yo dejo que sean los otros los que quieren votar, los que voten, mi elección es *decidan ustedes sin mí, y lo que ustedes decidan sin mí a mí me tiene sin cuidado*. Ese es el sentido que tiene para quien estando presente en la sala opta por no votar.

En tercer lugar, le da igual si se resuelve y lo que se resuelva. Le da igual lo que se resuelva así como si acaso se resuelve; si no se resuelve, le es indiferente. Es decir, por ejemplo, si se llega a la conclusión de que las abstenciones ganen, a él le da igual que ganen las abstenciones, o que gane el *sí* o que gane el *no*.

En cuarto lugar, su omisión es pura y no es igual a la de quien prefiere votar positivamente a favor de una ausencia de resolución, quiere decir, a favor de la abstención.

Entonces, su omisión es pura y no es igual a la de quien prefiere votar positivamente por la abstención. Eso es lo que quiere decir el punto cuatro.

En siguiente lugar, ¿cuál es el significado de la presencia al acto de la votación, usando la opción por la abstención?

Ya hemos visto, entonces, que son diferentes el acto de no ir a votar; el acto de ir a votar, pero no votar; y, en tercer lugar, tenemos un caso en el que se elige ir a sala de sesiones, se elige estar presente y se elige votar, pero a la hora de votar, se opta por la abstención.

¿Cuál es el significado que tiene el de votar por la abstención? Para quien vota por la abstención no le es indiferente al resultado colectivo. Es decir, *sí* le interesa el resultado colectivo, quiere participar y quiere que al resultado colectivo al que se quiere arribar no se llegue sin su opinión.

Es más, su intención sería que todos se pronunciaran como él, que el resultado colectivo sea semejante al de su propia voluntad, es decir, que ganen las abstenciones. De lo contrario, no votaría y su voto resultaría totalmente indiferente.

Entonces, ¿cuáles son los alcances?

Primero, prefiere que se tome la decisión a que la decisión no sea tomada. No le da igual que se tome o que no se tome la decisión, él *sí* quiere que se tome una decisión. Que no es lo mismo que en el caso anterior en el que hay una omisión en el acto de la votación.

En segundo lugar, prefiere que la decisión a tomar sea postergada; es decir, se prefiere que sea postergada la decisión a tomar respecto de la materia sobre la que se debe votar. Que se suspenda el juicio del Congreso, del Pleno, o de la asamblea, es mejor para esta persona a que se tome la decisión por el *sí* o por el *no*.

En tercer lugar, prefiere suspender el juicio sobre el objeto o materia de la votación, es decir, prefiere no pronunciarse sobre la materia en sí, por no contar con suficiente información, por preferir un poco más de tiempo para reflexionar, para consensuar, para llegar a una solución armónica donde se integren más pareceres o puntos de vista, etcétera.

En cuarto lugar, prefiere que la decisión colectiva no sea tomada sin consideración a su opción, él *sí* quiere ser considerado, prefiere y no quiere ser excluido, no quiere ser neutralizado; él quiere que su voto sea efectivamente tomado en cuenta, quiere que lo que él habla sea escuchado, sea atendido y sea acogido.

En quinto lugar, no le es indiferente que se tome una decisión y lo expresa activamente.

Estas son entonces **las diferencias entre los diferentes tipos de abstenciones**.

¿Cuáles son las opciones de voto? El votante puede votar porque el objeto de la consulta se resuelva o por que no se resuelva. Eso en resumen. Si prefiere que no se resuelva, su voto es por la abstención, no quiere el *sí* ni el *no*. Si la mayoría de votos es por la abstención, no hay resolución sobre la materia de consulta. Solo si la mayoría de votantes prefiere que haya resolución, hay acuerdo colectivo en un sentido sobre el objeto de la consulta; Estas son las opciones de voto.

¿Cuál es el valor de la abstención? La abstención es una expresión parlamentariamente válida de voluntad positiva de una preferencia omisiva. Es una preferencia omisiva porque no quiero que se resuelva la materia sobre la que se consulta. Pero el que prefiera yo que no se resuelva la materia sobre la consulta no quiere decir que yo prefiera que no se tome una decisión sobre esa materia en términos de postergarla o no postergarla. Para mí, no es ajeno, tan no es, que yo quiero que se postergue, pero prefiero no pronunciarme sobre la materia en sí, sino solamente sobre si la decisión debe o no tomarse ya en un sentido positivo o negativo.

Se distingue de otras formas igualmente válidas de expresar el voto en los procesos de toma de decisión colectiva. O sea, la abstención es una forma válida de expresión del punto de vista del congresista; es un voto válidamente emitido. Si reúne todos los requisitos señalados por el Reglamento no puede ser considerado como un voto no válido: sí es un voto válido.

La agregación de las abstenciones individuales mayoritarias o el empate entre abstenciones y preferencias positivas de un voto no omisivo equivale a la abstención colectiva del Parlamento. Es decir, si el número mayoritario de votos por la abstención supera al número de votos mayoritario por el *sí* o por el *no*, gana como voto colectivo la abstención y no hay resolución y se posterga la consulta y la resolución sobre la materia para después. Ese sería el sentido que tiene, de acuerdo a la reflexión que yo hago sobre la materia.

¿Cuándo ocurre una abstención parlamentaria colectiva? Es decir, ¿cuándo es que el Pleno, cuándo es que el Congreso, cuándo es que una comisión toma como decisión abstenerse de tomar una decisión sobre la materia de la consulta? ¿Cuándo ocurre ese caso?

En primer lugar, ocurre si el número de votos a favor de la abstención es superior al número total de votos por el *sí* y por el *no*. En ese caso, la decisión del Parlamento es que la mayoría prefiere que el colectivo se abstenga. Esto lo vamos a ver después con números en un ejemplo concreto, donde vamos a revisar qué pasa si en una comisión de nueve miembros ocurre que los votos por la abstención son un número "x", los votos por el *sí* son el número "y" y el voto por el *no* es el número "z". Entonces, qué pasa cuando sumando "y" y "z", que son los votos por el *sí* y por el *no*, la suma de "y" más "z" es mayor o menor que "x".

Lo que dice la primera afirmación es que cuando "x" es mayor que la suma de "y" más "z", en ese caso la decisión colectiva es una abstención. Solamente en ese caso. Y eso, como les digo, lo vamos a revisar con números un poco después para que se vea con mayor claridad todos los casos posibles.

En segundo lugar, si el número total de votos a favor de la abstención es igual al número total de votos por el *sí* y por el *no*, el empate equivale a la abstención colectiva. ¿Qué caso es éste? No es un caso en el que el número de votos por el *sí* es inferior al número de votos por la abstención. Estamos ante un caso en el que el número de votos por la abstención es idéntico al número de votos por el *sí* y por el *no*,

independientemente que en la suma de los votos por el *sí* y por el *no* sea superior al número de votos por la abstención. O sea, en el caso en que, por ejemplo, votan por la abstención tres, votan por el *sí* tres, votan por el *no* tres, tenemos un caso de un empate puro: tres por la abstención, tres por el *sí*, tres por el *no*; ganan las abstenciones, no hay decisión porque hay empate total, hay empate entre el *sí* y el *no* y hay empate entre la abstención y el *sí*, la abstención y el *no*.

No sería una regla, imagínese, la excepción a la regla en la que se señala que gana la abstención cuando el número de votos por el *sí* y por el *no* es inferior al número de votos por la abstención. Son, entonces, dos supuestos claros en los que hay una abstención colectiva.

¿Cuándo hay una decisión colectiva positiva o negativa? Estos son corolarios de la reflexión anterior. Si el número de votos por el *sí*, sumado al número de votos por el *no* es superior al número de votos a favor de la abstención, la decisión se toma según el número mayor afirmativo (*sí*) o negativo (*no*). Es decir, estamos ante un caso en el que la suma de “*y*” más “*z*” es superior al número de votos por “*x*”, que son las abstenciones. En ese caso, tenemos que analizar qué es mayor: ¿el número de votos por el *sí*, la “*y*”, o el número de votos por el *no*, la “*z*”? Gana cualquiera de los dos que sea superior, uno al otro. Si el número de votos por el *sí* es superior al número total de votos por el *no*, además de los votos por la abstención, es un caso muy claro. O sea, el número de votos por el *sí* es abrumadoramente superior al total de votos por el *no* y por las abstenciones.

El segundo caso, cinco por la abstención, cuatro en contra, ganan las abstenciones.

Tercer caso, cinco por la abstención y hay empate entre los votos a favor y en contra, el total de votos a favor y en contra es cuatro (inferior a cinco), por lo tanto gana la abstención.

El siguiente caso: cinco votos por la abstención, tres votos a favor, un voto en contra, votan cuatro, el número total de votos a favor y en contra es cuatro (inferior a cinco), gana la abstención y no hay decisión.

En último lugar, cinco votos por la abstención —caso inverso al anterior— uno a favor, tres en contra, total de votos a favor por el *sí* y el *no* es cuatro (inferior a cinco); por lo tanto hay abstención.

Y el otro caso donde hay abstención, que no gana el *sí* ni el *no*, es cuando tenemos el empate puro: tres votos por la abstención, tres votos a favor, tres en contra, en la suma total de votos a favor y en contra es seis; no obstante ser seis, tampoco hay decisión a pesar de que hay tres votos por la abstención, por la sencilla razón de que hay empate entre el *sí* y el *no*.

Todos los demás casos son casos en los que gana el *sí* o en los que gana el *no*; no obstante el número de votos por la abstención. Y si no veamos cómo se producen casos más o menos cuestionables.

Acá tenemos cuatro votos por la abstención, tres votos a favor, dos votos en contra; total de votos a favor y en contra cinco, como cinco es mayor que cuatro, por lo tanto el número de personas que quieren tomar una decisión es superior al número de personas que no quieren tomarla. Como el número de personas que quieren tomar una decisión es mayor que el número de personas que no quieren tomarla, por lo tanto, debemos resolver entre estas minorías. ¿Cuál es la minoría superior? Tres, por lo tanto hay decisión a favor.

El caso inverso es cuando tenemos: cuatro votos por la abstención, cinco votos por el *sí* y por el *no* sumados, es un caso en el que los votos en contra son tres y los votos a favor son dos. Entonces, se resuelve entre estas dos minorías y se deja de lado la posición del principio mayoritaria de votos por la abstención, porque el número de personas que quieren tomar una decisión sobre la materia es mayor que el número de personas que prefieren no tomarla aún. Todos los demás casos son mucho más sencillos.

Acá nos enfrentamos con un problema más interesante que complica la valoración del sistema de votación.

Cuando ustedes van a comprar un carro ustedes pueden elegir entre un Toyota, un Datsun y un Ford. Y si le dicen, ¿qué prefieres, el Toyota, el Datsun o el Ford? Y ustedes dicen yo quiero el Datsun —me imagino por consideraciones del ahorro.

Pero si les dicen a ustedes, ¿y qué pasaría si no tuvieras el Datsun, cuál sería tu segunda mejor opción? Ah, si tengo que elegir entre el Toyota y el Ford, me inclino por el Ford.

Entonces, comenzamos a ordenar transitivamente nuestras opciones y decimos: en primer lugar, mi primera opción es el Datsun, mi segunda opción es el Ford, y mi tercera opción es el Toyota. ¿Por qué? Porque me dan la opción que yo me adelante a que no exista mi primera opción. Si me dan la opción a que yo elija cuál es mi segunda opción, yo tengo la posibilidad de ordenar mis alternativas.

Qué pasaría si yo dijera, por ejemplo, tenemos tres candidatos: Humala, Fujimori y Toledo, por poner un caso hipotético; Humala, Fujimori y Toledo, ordénalos.

Entonces, primero, Fujimori, bueno, Fujimori no puede ser elegido; tu segunda opción sería entre Toledo y Humala, y dices entre Toledo y Humala prefiero Toledo, tercera opción Humala.

Entonces, yo ordeno transitivamente mis opciones de acuerdo a valores personales. Me dan la opción de que yo me ponga ante la situación que mi primera mejor opción no pueda ganar, entonces debe darse valor también a lo que yo escogería si yo no pudiera ganar a la primera, y eso no ocurre en los sistemas de votaciones. Y no ocurre porque nos demoraríamos interminablemente.

Sin embargo, dentro de los sistemas de votación existe uno reconocido teóricamente, que es el denominado “*panachage*”, que el sistema británico llama “*approval voting*”. Es una opción que te permite a ti ordenar tus candidatos, independientemente de la lista en la que estuvieran, y tú puedes elegir cuáles son tus opciones y el orden en que tú los quieres elegir; por supuesto que esto exige un sistema informatizado, endiabladamente complicado.

Pero este tipo de sistema, según los teóricos de los sistemas electorales, es mucho más democrático porque refleja con mayor fidelidad cuáles son todas mis opciones, y por quién votaría yo si me dieran a escoger entre mi segunda y tercera mejor opción en un sistema de solo tres opciones, como serían *sí*, *no*, *abstención*.

Como esto no existe, sin embargo no quiere decir que ya podamos contentarnos con las reflexiones anteriores. Las reflexiones anteriores se han dado exclusivamente respecto de casos, en los que yo expreso mi primera mejor opción. Por ejemplo, qué pasaría, si para mi primera mejor opción yo elijo el *sí*. Y resulta que tiene que dirimirse entre la abstención y el *no*, porque el *sí* no gana. ¿Qué elegiría yo, la abstención o el *no*?

¿Es igual que yo elija la abstención o el no? No es igual. Y esa opción se me niega cuando yo hago que la regla sea que si sumados el *sí* con el *no* son mayores que el número de votos por la abstención entonces debe resolverse que *no*.

El sistema tiene que permitir que se dé mayor valor a la posibilidad de los electores de definir cuál es la segunda mejor opción. Sea por la abstención, por el *sí* o por el *no*.

Entonces, tenemos acá las dificultades derivadas de la intransitividad de procedimientos. Un procedimiento no transitivo, porque no se reconocen otras alternativas que la de la primera opción, el procedimiento solo permite la consulta de la primera opción respecto de tres alternativas.

No prevé la consulta de la segunda mejor opción para cada uno de los votantes. ¿Y cuál es el efecto de la no transitividad?

Primero, que quien vota por una opción podría no preferir la decisión colectiva resultante si fue expresada sin consultar cuál sería su segunda mejor preferencia. ¿Se dan cuenta? Quien vota por una opción podría no preferir la decisión colectiva resultante si fue expresada sin consultar cuál sería su segunda mejor preferencia. No tuvo la oportunidad de elegir entre la abstención y el *no*.

No es lo mismo que yo vote por el *sí*, a que me sea indiferente el resultado de la votación independientemente del número de votos a favor de tomar decisión o de abstenerse de tomar decisiones.

En segundo lugar, la consulta por la segunda preferencia podría no coincidir con la decisión mayoritaria que la excluye.

En tercer lugar, la decisión colectiva adoptada, sin consulta respecto de la segunda preferencia, en consecuencia sería una abreviación arbitraria y no democrática de la voluntad de los votantes, ¿por qué? Porque se está presumiendo a través de esta regla, que ya se sabe cuál sería mi segunda mejor opción y nadie me la consultó. Como nadie me la consultó, se asume, a través de la norma, que nadie me preguntó si yo estaba de acuerdo que se diera o no, se asume que yo estaría de acuerdo con lo que señala la norma. Esa es una decisión arbitraria y no democrática.

¿Es deseable mantener la abstención? Vamos a señalar algunos de los argumentos para mantener la abstención.

En primer lugar, reconoce formas no conclusivas de opinión. Yo puedo tomar la decisión de no concluir aún la decisión. Es como una conversación de pareja, por qué tenemos que tomar la decisión de separarnos ahora, por qué no lo pensamos, seguimos conversando, tomamos la decisión de no tomar la decisión, y lo postergamos para un poquito más, para que el dolor sea un poquito más agudo.

En segundo lugar, se afirma la pluralidad y diferencia de alternativas distintas al *sí* o *no*, es decir se reconocen más opciones, el abanico se amplía; en la medida en la que se amplía el abanico hay mayores opciones para que las personas se expresen de acuerdo a lo que quieren. Y una de las opciones de querer, puede ser: no tomar decisión aún.

En tercer lugar, se opta por la posibilidad de postergar la decisión hasta lograr más información, o con ánimo más adecuado para tomarla. A veces no se toma decisiones porque no se tiene el ánimo adecuado, a veces estamos muy enardecidos, o muy apáticos, muy indiferentes, y quisiéramos tomar

un poco más de distancia respecto del problema en el que nos encontramos. En ese caso puede ser una decisión válida el que nos abstengamos de tomar una decisión colectiva.

En cuarto lugar, a más opciones sobre el sentido de decisiones colectivas, más flexible el régimen y mejores posibilidades de llegar a una decisión plural y más informada.

**¿Es deseable mantener la abstención?** Los argumentos para eliminarla son los siguientes:

Dilata los procedimientos de toma de decisiones. Si lo que queremos es tomar decisiones, las abstenciones nos fastidian, nos molestan. Extraigámosla, regresemos al sistema que rigió en el Perú desde 1853 hasta 1993; esa es una opción.

Si nos molesta, extraigámosla, sinceremos el asunto, y no nos engañemos diciendo que se reconoce la abstención, pero finalmente no se le da ningún valor. Y como nos fastidia, nos incomoda, entonces nos acomodamos para que nos incomode menos, decimos que se reconoce la validez, pero en la vía de los hechos se extrae el sentido que tiene la abstención para todas las personas que votan por abstenerse.

En segundo lugar, genera situaciones de incertidumbre e impredecibilidad en los resultados, genera ansiedad al tener que ponernos ante la alternativa de que no sabemos qué ocurrirá si decidimos o no decidimos la materia, preferimos acabar con la ausencia de certeza, preferimos que haya algo definitivo ya, a la incertidumbre de lo que vendrá mañana.

En general esto tiene algo que ver con los sentidos de angustia que tenemos, que preferimos no enfrentarnos al día de mañana donde se debe resolver un asunto. La angustia a veces nos hace pensar que es preferible tomar una decisión ya y ahora y que venga lo que venga, antes que darnos un poco más de tiempo y seguir sufriendo hasta el momento en que salga la resolución.

En tercer lugar, complica la definición de la voluntad colectiva del Parlamento. La complica, obviamente que la complica, y la complicaría aún más si queremos que la decisión, además de ser tomada, sea una decisión no arbitraria y democrática, incluyendo el reconocimiento de la definición de la segunda mejor opción. Y eso, que yo sepa, no existe en ningún Parlamento.

No obstante, como estas reflexiones son eminentemente teóricas, académicas, que deben servir para ilustrar, para aclarar, para pensar el asunto y no simplemente para decir cómo fastidia tanto, demasiada teoría, demasiada complicación, al diablo con esto, y resolvamos el asunto con algo que sea práctico. En nombre del pragmatismo se han cometido muchas atrocidades, así que es preferible mejor que, vacunados contra la desesperación democrática de decidir según el mayor número, tomemos un poco de distancia, examinemos con serenidad y sin ánimos apasionados, qué es lo que significa en efecto el reconocer la abstención para ver si finalmente queremos mantenerla o eliminarla, pero con conciencia de lo que significa, y no negando los efectos reales que esta medida genera, una vez que el sistema decide darle rango de voto válido, de votos válidamente emitidos.

En cuarto lugar, afecta la efectividad y celeridad del régimen parlamentario. Si lo que queremos es un sistema que se haga cargo de la urgencia de decidir, y que permita que se decida rápidamente, obviamente no vamos a conseguirlo con el sistema de las abstenciones, que nos va a sumir en mayores demoras.

En quinto lugar, atenta contra las funciones resolutorias del órgano estatal de representación de la voluntad general, y esto es más o menos claro para cualquier sistema.

Por último, ¿cómo regular mejor las preferencias en relación con la abstención? Y aquí incorporamos el efecto pragmático.

La primera opción es negar la posibilidad de votar por la abstención, simplemente se elimina la abstención como forma de expresión. Esa es una manera de regular las preferencias con relación a la abstención, es una opción posible, pero tenemos que tomar esa decisión.

En segundo lugar, reconocer plenamente sus efectos según la valoración presentada en esta exposición; cosa que como veremos no es fácil, no es sencilla, más bien es complicada, pero no obstante permite un proceso de deliberación y de reflexión del voto, de manera tal que no se convierta en una cuestión automática y mecánica.

En tercer lugar, el procedimiento al que se ha solido recurrir de una manera práctica en muchos ordenamientos para darle algún sentido a la abstención, que no perjudique los principios de celeridad y de inmediatez de los procesos de toma de decisión; es decir, neutralizar la abstención, eliminándola en el cálculo de la votación, exigiendo quórum no obstante para la validez mayoritaria de la decisión.

La pregunta que nos haríamos en este último supuesto sería la siguiente y con esto concluyo: **¿Es la neutralización una forma de negar la preferencia porque no se tome una decisión?**

Muchas gracias



EXPOSICIÓN DEL DOCTOR VALERIO DI PORTO  
CONSEJERO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ITALIA

El caso italiano puede ser interesante por dos elementos: el primero, es que estamos en presencia de un sistema con dos Cámaras, cada una de los cuales ha emitido su propio sistema de valoración de la abstención.

En el ordenamiento, el voto de abstención ha marcado la reciente historia italiana y puede tener un fuerte valor, un fuerte significado político.

El sistema parlamentario italiano, según la Constitución vigente, es un sistema que es definido como bicameralismo perfecto, es decir que las dos cámaras, la Cámara y el Senado, presentan las mismas funciones y tienen los mismos poderes, exactamente.

En particular, la función legislativa es ejercida conjuntamente por ambas cámaras, pero además de estas funciones, hay muchas diferencias entre las dos cámaras: en primer lugar, el modo de elección de diputados y de senadores es parcialmente distinto.

Y una de las diferencias entre las dos cámaras se refiere a la forma de computar los votos de abstención. A pesar de lo que establece —al parecer de manera sencilla la Constitución Italiana— el artículo 64 de la Constitución Italiana que no serán inválidas las deliberaciones de cada una de las cámaras y del Parlamento, si no estuviere presente la mayoría de sus respectivos componentes, y si no se adoptan por mayoría de los presentes, salvo en los casos en que la Constitución exige la mayoría especial.

En principio parece unívoco y sencillo. Para que una deliberación sea válida se necesitan dos condiciones: debe estar presente la mayoría de los miembros de una cámara y la mayoría de los presentes debe votar.

Pero los reglamentos de la Cámara y del Senado interpretan de manera muy distinta el principio constitucional con importantes consecuencias.

La interpretación de la Cámara: el artículo 48 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que los acuerdos del Pleno y de las comisiones se adoptan por la mayoría de los presentes, salvo en los casos para los que se haya dispuesto una mayoría calificada. Se consideran presentes, a los efectos del apartado uno, los que formulen voto a favor o en contra.

Los diputados presentes, que antes de comenzar la votación hayan declarado abstenerse, serán computados a efectos de quórum, en las votaciones para cuya validez sea necesario comprobar la existencia de aquél.

La disposición significa que los votos de abstención no se computan para calcular la mayoría. Si hay 100 diputados presentes, y 20 de ellos se abstienen, la mayoría se computa así: 100 menos 20, 80; 80 se divide entre 2; y se aumenta uno; la mayoría será 41.

La interpretación del Senado es distinta. De hecho el Reglamento del Senado establece que todas las deliberaciones del Senado se adoptan por la mayoría de los senadores que participan en el voto, salvo los casos para los que se haya dispuesto una mayoría calificada.

Según la práctica del Senado, siempre se computan los votos de abstenciones. Si hay 100 diputados, en este caso la mayoría no es 41 sino de 51, porque se considera también los 20 que se abstienen. Y así, la mayoría se computa 100, dividido entre 2 más uno. La interpretación del Senado parece más cercana a la interpretación literal del artículo 64 de la Constitución.

La disposición del Reglamento de la Cámara es más cercana a otro artículo de la Constitución, y a la primera experiencia efectiva en materia de referéndum. De hecho, el artículo 75 de la Constitución italiana establece que la propuesta sometida a referéndum será aprobada, si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos.

Me parece que será una fórmula análoga a la que establece el artículo 211 de la Constitución peruana, que no ordena la elección del Presidente de la República, cuando dice que los votos viciados o en blanco no se computan, y esa es una fórmula análoga a la italiana sobre el referéndum.

En 1946 el pueblo italiano fue llamado a votar en un referéndum para elegir la forma de Estado entre monarquía y república.

La Segunda Guerra Mundial había terminado hacía un año, en 1943 había caído el régimen dictatorial de Benito Mussolini, el nuevo régimen democrático instaurado al final de la guerra decidió llamar al pueblo para elegir la forma del Estado.

En las semanas posteriores al referéndum, los defensores de la monarquía, presentaron un recurso de ley referido justamente a la fórmula de computar la mayoría, basado en la tesis de que la mayoría tiene que ser computada considerando a todos los ciudadanos que habían participado del referéndum, y no todos los votos válidamente emitidos.

El Tribunal Supremo confirmó la decisión de computar la mayoría, considerando solo los votos válidamente emitidos, con una interpretación que se basa en la Constitución de 1948.

La historia de la República italiana, desde su nacimiento, ha sido la que ha sido porque prevaleció la interpretación de no computar los votos de abstención para determinar la mayoría. Y tres gobiernos italianos obtuvieron la confianza de la Cámara de los Diputados porque las abstenciones no se computaron.

En 1976, la Cámara votó la confianza al tercer gobierno de Andreotti, obteniéndose el siguiente resultado —el total de los diputados italianos es de 630: estaban presentes 605 diputados, 152 votos a favor, 150 en contra y 303 abstenciones; un resultado que demuestra también la importancia del valor político de este voto de abstención. En particular, se trataba del primer gobierno que nacía sin el voto en contra del partido comunista que era el partido que siempre estaba en la oposición. Y este gobierno fue llamado de la —no desconfianza—.

En el Senado no se podía realizar el mismo sistema porque la abstención tiene un valor diferente, distinto, y entonces para permitir al gobierno salir con vida, no participaron en la votación los senadores que no eran indispensables para garantizar el quórum. Fue un acuerdo de todos los miembros del Senado: contaron cuántos eran necesarios para dar quórum y los otros no participaron en la votación.

La diferencia de computar el voto de abstención en las dos cámaras fue objeto también de una sentencia del Tribunal Constitucional. En 1984, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse sobre un recurso presentado contra la ley aprobada por la Cámara sin la mayoría de los diputados presentes.

El Tribunal Constitucional en su sentencia declaró que las interpretaciones de ambas cámaras son legítimas porque la Constitución reconoce a la Cámara y al Senado la potestad de regular el procedimiento legislativo en todo lo que no haya quedado establecido en la Constitución misma. Hay pues, una total autonomía de las dos cámaras.

Hasta ahora he expuesto los casos de quien vota por la abstención —a lo que César Delgado-Guembes ha llamado la *forma activa de omisión*; pero también hay una forma pura de omisión, la que no vota, que hemos visto en su ponencia.

¿Qué ocurre cuando emplea la mayoría de miembros, pero no se consigue el quórum de votantes? Lo que sucede depende de la forma de computar las abstenciones, y depende también, por supuesto, de la forma de votar.

La generalidad de las votaciones, sobre todo en la Cámara, se expresa mediante sistema electrónico. De la forma de votar resulta la existencia del quórum; el sistema electrónico registra los diputados que participaron en la votación, si falta quórum, hay que suspender la reunión: en el Senado 20 minutos y en la Cámara por una hora.

Durante mucho tiempo en ambas cámaras viene realizándose una fricción, los miembros presentes en el Pleno que no participaban en la votación no eran computados para el quórum.

En el Senado sí que se computaban los senadores que no votaban, también en virtud de la disposición reglamentaria para el cómputo de la mayoría, si se obliga a votar a los senadores que quieren abstenerse, se produce el efecto de aumentar la mayoría necesaria para la deliberación. Porque hemos visto que la abstención está asignada a un voto en contra.

Así la resistencia del Senado evita dar valoración a la conducta de omisión de los senadores en las votaciones; y la fórmula pronunciada del Pleno cuando llama a la votación es ambigua: “Los senadores a favor votarán sí, los senadores en contra votarán no, los senadores que quieran abstenerse se expresarán en consecuencia”. Es una fórmula muy ambigua: “*se expresarán en consecuencia*”, o sea, pueden participar algunos y otros pueden también no participar.

En la Cámara existió la misma fricción hasta 1999. En febrero de ese año, al final de un largo debate sobre el Reglamento, el Presidente de la Cámara comunicó su decisión; explicó que muchas veces hubo una conducta de ciertos grupos parlamentarios orientada a no permitir el quórum. El Presidente de la Cámara partió de la constatación de que el Reglamento diferencia el cómputo del quórum del cómputo de la mayoría: para el cómputo de la mayoría se consideran presentes solo aquellos diputados que expresen su voto a favor o en contra; para el cómputo del quórum, el artículo 46 del Reglamento establece que hay que computar a todos los diputados presentes.

En virtud de esta disposición, el Presidente de la Cámara decidió que la Presidencia del Pleno, cuando sea necesario para el quórum, además de los diputados votantes y de quienes hayan declarado abstenerse, computará los diputados presentes en la reunión que no participaron en la votación indicando su nombre; incluso, en algunos casos fueron computados como diputados presentes para el quórum los

diputados y secretarios de la Mesa que estaban de turno en la reunión y fueron computados así no hubieran participado en la votación.

Para los grupos parlamentarios que desean manifestar su posición política dejando la reunión queda esa garantía. Es decir, la Mesa de la Cámara defiende de oficio la facultad de no participar en la deliberación cuando al dejar la reunión uno o más parlamentarios desean manifestar su posición. La decisión del Presidente de la Cámara de 1999 representa una pequeña y a la vez una gran revolución. Pequeña porque sus efectos no son excepcionales; y grande porque modifica la fricción que era muy antigua. Hay un dato interesante para entender el clima en que se adoptó la decisión y sus resultados, sobre todo la garantía asegurada a los grupos parlamentarios para sus conductas omisivas:

En la legislatura en la que se adoptó la decisión —de 1996 a 2001— faltó el quórum 320 veces en la Cámara y 103 veces justamente el año de su adopción. El total de las votaciones a lo largo de la legislatura fue de alrededor de 35 mil; es decir que el porcentaje de votaciones en el cual faltó quórum es muy bajo.

En la legislatura en curso, el quórum ha faltado 52 veces, el total de las votaciones ha sido poco menos de 26 mil votaciones.

Detrás de la fórmula de bicameralismo perfecto, la Cámara de los diputados y el Senado de la República, que como hemos visto, tienen autonomía absoluta basado en el reglamento o en la práctica —en una palabra, en su autonomía conocida también por el Tribunal Constitucional.

En el pasado, en particular en los años 70 y a comienzos de los años 80, se intentó cambiar el texto de la Constitución acatando la resolución de la Cámara, pero no se obtuvo ningún resultado. La reforma constitucional que comprendía también este aspecto no fue aprobada.

Las dos Cámaras siguen con su propia interpretación de la Constitución en materia de las abstenciones, interpretación que, como hemos visto, difiere entre diputados y senadores; la omisión activa o la omisión pura pueden resultar determinantes para la deliberación e incluso para la vida de los gobiernos.

Creo que la conclusión de esta pequeña ponencia es que el voto de la abstención es un voto que puede ser muy importante y que puede de alguna manera cambiar también la historia de un país según cómo se computa el voto de la abstención.

Muchas Gracias.

MESA TEMÁTICA 11  
ALCANCES Y LÍMITES DEL DEBIDO PROCESO EN LA EXPERIENCIA DEL JUICIO  
POLÍTICO (2001-2005)

I

ALCANCES Y LÍMITES DEL DEBIDO PROCESO EN LA EXPERIENCIA DEL JUICIO  
POLÍTICO (2001-2005)

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR OMAR CAIRO  
PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Amigos, buenas tardes. Quiero conversar con ustedes acerca del juicio político y del alcance del debido proceso del juicio político. Para tratar de entender este tema, creo que es importante primero tener una idea aproximada de lo que entendemos por debido proceso.

El debido proceso, en términos muy sencillos, es el conjunto coordinado del derecho en virtud de los cuales toda persona que está involucrada en un proceso en el cual se van a determinar sus derechos, sus deberes o se va a establecer alguna sanción en su contra, debe de tener la posibilidad de alegar, de probar, de soportar un trato igualitario y finalmente de obtener la actuación efectiva de lo que se decide en ese proceso que es efectivo.

Y, ¿cómo entra o cómo debe de ingresar, si es que corresponde, este debido proceso a este conjunto de derechos en el juicio político? Para averiguarlo, para establecerlo creo que es importante intentar describir qué tipo de proceso es el juicio político, y para ello puede ser oportuno emplear una perspectiva histórica.

El juicio político en realidad arranca en la historia con el nombre de “*impeachment*” en el año 1376 en Inglaterra, durante la Edad Media. Veamos ¿cuáles eran los órganos del “*impeachment*”, qué sujetos eran parte del “*impeachment*”, cuáles eran las conductas que se examinaban? ¿Qué conductas se buscaba identificar en este proceso? Y finalmente ¿cuál era su finalidad?

Para empezar, en esa época el Parlamento británico era el que desarrollaba el “*impeachment*”. Y ¿qué cosa era el Parlamento británico?, era algo muy diferente a lo que tenemos en el Perú como Congreso, en Francia, en Inglaterra y en todos los países occidentales como órgano legislativo. El órgano parlamentario era un cuerpo de representantes de los nobles, de los grandes obispos, de los caballeros de los condados, de los ciudadanos de los burgos, es decir, de cuatro sectores muy concretos de la sociedad británica, a los cuales el rey convocaba para pedirles ayuda económica destinado a cumplir con la finalidad del reino.

Esa era la finalidad de convocar un Parlamento, y la función legislativa era muy incipiente, hasta quizás inexistente, y se reducía a que estas personas le formulaban peticiones al rey y el rey las aceptaba en muchas ocasiones a cambio de esa ayuda financiera; esas peticiones son un embrión de lo que son las leyes. En ese momento no había una función legislativa prominente del Parlamento británico, lo que sí había era una necesidad de examinar las conductas que se referían a los asuntos públicos y este Parlamento decide hacerlo.

Y ¿cómo lo realiza? Años antes, en 1343, el Parlamento se había dividido en dos cuerpos, unos eran los nobles, los pares, los reyes. El otro lo formaban los representantes de estos sectores. Entonces, el Parlamento británico decide organizar este procedimiento para examinar conductas que de alguna forma afectaban la vida política, estableciendo que la Cámara de los Comunes va a ser la que acuse ante los Lores y son los Lores quienes van a determinar el fallo.

¿Sobre qué acusa y a quiénes? Hemos dicho que es un embrión del Parlamento moderno, no es un órgano de legislación sino más bien tiene la apariencia de un Tribunal de Justicia. ¿A quiénes examina? Examina a cualquier súbdito del rey. Cualquier persona del Reino de Inglaterra podía ser examinada en juicio político, para establecer si había o no cometido dos conductas: traición o felonía.

Les pido que observen esta idea, son dos conductas antijurídicas, no son dos conductas cualquiera, en términos de cualquier medida afortunada o desafortunada, era una conducta que vulneraba el ordenamiento social y jurídico de Inglaterra, y la finalidad de este “*impeachment*” que todavía no se llamaba “juicio político”, era doble, en primer lugar, era establecer sanciones penales, y en segundo lugar establecer sanciones administrativas.

Las sanciones penales podrían ser la prisión, la multa, el destierro, incluso la muerte. En 1679 al conde de Straford lo condenan a muerte los Lores británicos.

Vimos hasta hace un momento que era para cualquier súbdito, pero dentro de ese conjunto, dentro de esa universalidad subjetiva entraban también los funcionarios, razón por la cual si un parlamentario o ministro era sometido a un “*impeachment*” era condenado a destierro y además se le destituía, o además de destituirlo se le inhabilitaba, entonces habían sanciones penales y administrativas.

Como vemos esto tiene un contenido jurisdiccional, es decir el Parlamento actúa como un Tribunal de Justicia, está examinando conductas desde una perspectiva jurídica y está estableciendo sanciones administrativas de tipo penal para proteger un bien jurídico concreto. El mismo bien jurídico que hoy día protege los delitos y el derecho penal en nuestro tiempo.

Por eso, tenía que haber un debido proceso y este debido proceso empezaba por el hecho de que no podía haber un órgano que juzgara aquello sobre lo cual él había acusado, por eso se divide el cuerpo parlamentario, los comunes acusan y los Lores resuelven. Los comunes nombran una comisión para que elabore los llamados artículos de acusación que son los cargos que se formulan contra el acusado, esta comisión lo envía a los comunes, los comunes lo aprueban y una vez aprobada la acusación la remiten a los Lores. Los Lores son los nobles, los Lores le remiten el escrito de acusación al acusado, este contesta y ellos podían incluso remitir a los comunes para que ellos digan si insisten o amplían la acusación y finalmente esto retorna a los Lores y son ellos los que adoptaban una sanción.

Pero ¿por qué Comunes acusan y Lores juzgan, sancionan? La razón según Blackstone, uno de los principales tratadistas e investigadores del derecho británico, lo que ocurre es que con esto se pretendía obtener la justicia pública, la justicia concerniente a los asuntos de la sociedad. Por eso el principal interesado era el pueblo, y el pueblo tenía que acusar a través de sus representantes. ¿Y por qué los Lores? Los Lores porque, dice Blackstone, la percepción inglesa era que los Lores no tenían las mismas pasiones y los mismos sentimientos que el pueblo. Tenían convicción de permanencia, estaban lejos, estaban por encima de los asuntos diarios, podían tener imparcialidad, y lo principal es la imparcialidad en un juicio político, por eso es que nos encontramos con toda una estructura todo un respeto a los derechos del

acusado y un elemento de imparcialidad que es básico para comprender que estamos ante la necesidad de un debido proceso en el juicio político en Inglaterra.

Y hay un elemento que permite esclarecer aún más la necesidad de la presencia del debido proceso, y es que en el año 1376, siglo XIV, hasta 1820 hay procedimiento paralelo en Inglaterra, que es el procedimiento de previsión *bill of attainder* que quiere decir en términos muy llanos “decreto de confiscación de bienes, de proscripción, y de extinción de derechos civiles del condenado”.

Esto quiere decir simplemente que el Parlamento lo que hacía era decir “creo que mi amigo Ignacio ha cometido un delito pero no sé cuál es, entonces apruebo una ley que crea el delito y según un artículo este delito tiene cinco años en el destierro y en el tercer año Ignacio está condenado por este delito. Ni siquiera lo escuché, ni siquiera se vino a defender y yo como Parlamento ya creé la figura delictiva y lo sancioné”.

Este procedimiento era abiertamente un abuso, sin embargo se empleó durante mucho tiempo, en realidad, durante los siglos XV y XVI y esporádicamente después, pero sirve no para aplaudirlo sino para contraponerlo al “*impeachment*” que es todo lo contrario al *bill of attainder*; en el “*impeachment*” al acusado se le escucha, se garantiza la imparcialidad y no hay una arbitrariedad tan clara como en el caso del decreto de confiscación que es lo que les acabo de comentar.

Este procedimiento de juicio político del *impeachment* británico tiene una vida larga, se inicia en 1376 con el juicio político a Lord Latimer y culmina con el último del conde Melville en 1805, allí se acaba la historia del “*impeachment*”, se acaba en Europa peninsular, pero Inglaterra tenía colonias en Norteamérica, y estas colonias recogieron el “*impeachment*”, pero con un contenido diverso. Vamos a analizar los mismos elementos que vimos hace un instante, el órgano, los sujetos, la conducta y la finalidad del “*impeachment*” norteamericano.

El órgano es el Congreso, un Congreso que ya es Legislativo en esa época. En Inglaterra el Parlamento británico no era un órgano Legislativo en su inicio, se convirtió posteriormente; en Estados Unidos ya el Congreso es un órgano Legislativo, este Congreso es el que se hace cargo de los juicios políticos. Los sujetos que pueden ser parte acusada en este juicio político no son “cualquier súbdito”, que en equivalente sería “cualquier nacional norteamericano”, sino únicamente los funcionarios civiles. Ya vamos encontrándonos con nuestro juicio político actual a través de la mirada del “*impeachment*” norteamericano. Las conductas eran la traición, el cohecho y los delitos y faltas graves, todavía conductas antijurídicas, y la única finalidad con el juzgamiento de tales conductas antijurídicas —de manera inversa a lo que pasaba en Inglaterra, que era doble, o sea, imponer una sanción penal y además una sanción administrativa— era, en Estados Unidos, proteger la dignidad del cargo, no importaba el bien jurídico afectado. Cuando uno sanciona a alguien hoy día por un robo, está haciendo dos cosas, le está diciendo a la sociedad, *robar no es bueno, robar está proscrito, es reprochable, y al que roba le va a pasar algo, va a perder la libertad*, y cuando sanciona efectivamente el Estado está demostrando la seriedad de la amenaza y con eso protege el bien jurídico. Nadie se va a atrever a robar, o muy difícilmente, esa finalidad no está presente en el “*impeachment*” norteamericano, en donde no se protege el bien jurídico constituido.

Por ejemplo, con el dinero público que el Presidente utilizó para sobornar al FBI para que no investigue el caso Watergate, el dinero no importa, importa la dignidad del cargo, no puede estar ejerciendo el mandato de Presidente una persona sobre la cual el Congreso, la representación, está convencida de que es un delincuente.

La sanción penal por el soborno, por el mal uso de los fondos públicos le corresponderá a la justicia ordinaria, son dos escenarios diferentes y dos finalidades distintas. En el “*impeachment*” británico la finalidad era punitiva, la finalidad penal; aquí lo que hay que hacer es proteger la dignidad del cargo, no importa si después de cinco años descubren que era inocente, pero se fue porque la representación nacional creía que no lo era y no puede estar en el cargo alguien respecto del cual el país entero, interpretado por sus representantes, cree que es un delincuente.

Luego vamos a ver cómo influye esto en el artículo 117 de la Constitución que plantea un serio problema respecto a la posibilidad de separar un Presidente que evidentemente para el país puede estar incurso en un delito muy grave. No digo que esto haya sucedido, es sólo una hipótesis.

También, a pesar de que no está de por medio una condena penal, esta condena del Senado norteamericano implica, conlleva una restricción, una afectación de los derechos del acusado, finalmente se le priva de sus derechos políticos ya sea destituyéndolo o inhabilitándolo. Por esa razón es que debe haber un debido proceso, y este debido proceso se articula a través de la acusación que hace la cámara de representantes, previo dictamen de la Comisión de Justicia en la cámara ante el Senado y el Senado solamente puede optar por una sanción de destitución y además de inhabilitación si es que lo cree conveniente, si logra una votación de dos tercios de los miembros presentes en el Congreso.

En el caso que el acusado sea el Presidente de la República, en lo cual este elemento le da un tinte intensamente jurisdiccional al procedimiento, el proceso en el Senado no lo conduce el Presidente del Senado sino el Presidente de la Corte Suprema. En el caso Clinton ustedes recordarán que el debate senatorial del “*impeachment*” es muy distinto del debate parlamentario, simplemente el abogado de Clinton y el abogado de la Fiscalía exponen y todos están en silencio, si alguien interrumpe hasta lo pueden arrestar, entonces este es el perfil, este es el contenido del juicio político en Estados Unidos.

Y ¿por qué representantes acusan y el Senado juzga? El análisis es más o menos similar en la historia, en una colección de artículos que tres personas Hamilton, Madison y James, escriben para defender la Constitución que estaba por ser ratificada en los estados que eran producto de las colonias, decían que se consideraba que el Senado tenía mejores posibilidades de ser imparcial, porque tenía la dignidad suficiente producto del tiempo de permanencia en el cargo, que eran seis años, y al Senado además no lo elegía el pueblo antes, hoy día en los 50 estados norteamericanos lo elige el pueblo.

Antes, la legislatura, el Congreso de cada Estado, era el que tenía que designar, casi designaba un Mandatario, y entonces esos funcionarios tenían mucho prestigio y por consiguiente se confiaba en su imparcialidad. De nuevo la preocupación de que haya imparcialidad, un elemento fundamental del debido proceso.

¿Cómo llega esto al Perú? Llega en 1993. Llega como un meteorito, no hay una evolución. Al Perú lo que llega es un producto de la Constitución de Francia de 1791, que no es el “juicio político” sino “el antejuicio”, que es diferente al juicio político, por la sencilla razón que el antejuicio no es otra cosa que un tratamiento diferenciado de los crímenes para efectos de aplicar una sanción penal. Es decir no es un procedimiento para proteger la dignidad del cargo separando a un funcionario, sino para ver cómo se le conduce a una sanción penal jurisdiccional efectiva.

Entonces, en 1791 en Francia surgió la siguiente preocupación, se decía, que los fiscales de la corona eran adictos a la corona, inmediatamente después de la Revolución Francesa. Luis XVI tenía fiscales que eran muy amigos de él, amigos en el sentido de identidad política, entonces era bien complicado



que estos fiscales acusaran a los ministros de Luis XVI; entonces lo que hace la Asamblea, para que no se burle el acceso al proceso penal, es establecer en la Constitución que el monopolio del impulso jurisdiccional del proceso contra los Ministros lo va a tener la Asamblea, y nace así lo que es la figura del antejuicio, *una antesala parlamentaria del proceso penal* y esta Asamblea lo que hace es acusar al Ministro ante una alta Corte compuesta por cuatro miembros del Tribunal de Casación y por 24 Juzgados Populares; y estos son los que sancionan o exoneran al Ministro acusado.

Esto se reproduce en la Carta de 1795, 1799, más adelante en las Constituciones de 1848 y 1852 en Francia permanece esta figura. En 1814 y 1830, en cartas otorgadas por los reyes, lo que se cogió fue un “*impeachment*” británico, un paréntesis que hubo allí en Francia, pero lo que llegó al Perú desde su Constitución de 1823 hasta la de 1979 fue un antejuicio similar. Similar porque no era exacto, fue un procedimiento interno en el cual diputados acusaban ante el Senado y el Senado decía “ha lugar a formación de causa” y esto pasaba al Poder Judicial.

Y, era un tratamiento diferenciado porque no pasaba al fiscal provincial para que acuse después el fiscal penal de turno, pasaba al Fiscal de la Nación para que acuse ante la Corte Suprema, porque la finalidad de este tratamiento diferenciado, además de evitar la burla de la justicia penal, era darle resonancia al juzgamiento de los altos funcionarios.

Es diferente que a alguien lo sancione un juez penal con revisión ante una Sala Penal de un distrito judicial, a que lo sancione o lo exonere la Corte Suprema. Esto le da resonancia al escrutinio de la conducta delictiva o presuntamente delictiva de los funcionarios públicos. Este tratamiento diferenciado tiene estas dos finalidades; les pido que perciban esto: el juicio político y el antejuicio tienen finalidades absolutamente diferentes, razón por la cual creo que se encuentra una confusión por ejemplo, cuando la defensa de Fujimori dice que Fujimori no puede ser inhabilitado debido al antejuicio que se ha llevado. ¡Pero si Fujimori no tuvo juicio político!, lo de Fujimori fue por haber infringido la Constitución: abandonar el cargo; renunciar desde un país extranjero, poniendo en riesgo todo lo que significa una identidad institucional, social y política, lo echa por la borda; entonces recibe una sanción a partir de una conducta antijurídica, no importa si gobernó bien o mal, lo que importa es la infracción al ordenamiento que produjo y que determinó que se adopte en su contra esta sanción.

En estos años lo que hubo, con alguna resonancia, son los juicios a Fujimori, a dos congresistas a los cuales tampoco se les destituyó por ninguna discrepancia política, sino simplemente por agraviar la distribución de los poderes con la reunión que tuvieron con el jefe material del Servicio de Inteligencia. Decían que no podían tolerarlo, porque al perder el poder perdían el control del Poder Judicial, más o menos algo así decían aunque con más claridad y crudeza. Entonces, esta prueba fue contundente para decir cómo pueden ustedes pretender estar defendiendo la Constitución, cuando están conspirando para traérsela abajo. Se le sanciona por una conducta antijurídica.

Quiero terminar viendo dos temas que son importantes para efectos de identificar si actualmente hay o no un debido proceso en el Perú en materia de juicios políticos.

El juicio político está regulado en términos generales en los artículos 99 y 100 de la Constitución peruana, sin embargo su detalle aparece en el artículo 89 del reglamento del Congreso, artículo que ha sufrido varias modificaciones, una de ellas es la que da acogida a la sentencia del 1 de diciembre del 2003 en la cual el Tribunal Constitucional exhorta a un cambio en el reglamento para que se establezca que la sanción de destitución, suspensión e inhabilitación proceda con los dos tercios del número de miembros del Congreso.

Esto no quiere decir que lo anterior sea inconstitucional simplemente que el Tribunal está expresando un parecer para perfeccionar la norma, porque ahora algunas personas dicen que cuando Fujimori fue destituido no eran dos tercios, entonces hay que desmontar la historia para hacer una especie de interpolación de la sentencia cuando ese examen no hubo. Esta es una información para que se mejore, no quiere decir que lo anterior sea inconstitucional.

Como producto de eso, en julio de 2004, el reglamento del Congreso estableció que ahora solo se puede sancionar en una votación favorable de dos tercios de los miembros del Congreso.

Y el segundo tema es si es necesario o no que, para efectos del juicio político por infracción a la Constitución, estén tipificadas las infracciones constitucionales, yo creo que no. Creo que sería muy complicado establecer un código de infracciones constitucionales con sus correspondientes sanciones porque es muy difícil prever. ¿Cómo se puede agraviar a la Constitución y qué dimensión va a tener ese agravio cuando puede ser formalmente idéntico en dos supuestos distintos, pero con consecuencias diversas?

Un Presidente puede agraviar la Constitución expidiendo un decreto de urgencia, que no sea de materia económico financiero, porque está agrediendo la Constitución, habrá un juicio político para sancionarlo. Pero si la consecuencia de ese agravio fuese distinta, entonces merecerá en este caso destitución, en otro suspensión y en otro inhabilitación. Hay un ejemplo que permite comprender esta idea.

Bill Clinton fue sometido a juicio político, no porque tuviera conducta impropia con Mónica Lewinsky, eso es intrascendente, lo trascendente es que él le mintió a la justicia, y esa mentira a la justicia es una conducta idéntica a la que pudo haber tenido Richard Nixon en 1973. Para la entidad, el tamaño del agravio es distinta por eso es que los senadores norteamericanos dijeron, ha mentido pero para proteger una esfera íntima, no es tan grave, no hay que sacarlo, pero si hubiera mentido para proteger un soborno tenían que sacarlo, como sucedió con Nixon a quien lo iban a sacar y antes que suceda renunció.

Por eso creo que es importante tener en cuenta que aquí estamos ante hipótesis variables por lo tanto no puede haber un código, lo que hay que hacer es ver cómo se protege la dignidad del cargo en el momento en que esto ocurre, y eso no puede estar tipificado. Lo que hay que salvaguardar es la dignidad del ordenamiento, la dignidad de la institucionalidad y eso depende del momento y de las circunstancias.

Finalmente, hay un tema que tiene que ver con el artículo 117 de la Constitución, que dice que al Presidente del Perú solo se le puede juzgar o acusar por cuatro delitos claramente establecidos, por traición a la patria, impedir elecciones presidenciales parlamentarias, regionales, municipales, disolver el Congreso, salvo el caso que indica el artículo 134 y por impedir la reunión o funcionamiento de los órganos electorales.

¿Qué pasaría si el Presidente incurre en una conducta delictiva abierta que no sea ninguna de éstas? Por mandato del artículo 117 no se le podría condenar penalmente, pero yo pregunto ¿no se le podría someter a juicio político? A un juicio político porque ese agravio en un soborno filmado en el cual esté negociando algo intransable, que sea algo imperdonable para la dignidad del país, no puede ser que se pueda decir que como no está en el 117 que siga gobernando.

Aparece un Presidente que está conspirando para realizar una tortura o una detención indebida, entonces se dice: no pues pero como no está tipificado en el 117 no lo mire. ¡No!. No lo miren para

efectos penales, no lo miren para efectos de alcance, eso después se verá; pero mientras tanto el país no puede soportar estar gobernado por un bribón abierto, el país tiene que defenderse con el juicio político que, no lo olviden, protege la dignidad del cargo.

El gran problema en el Perú, no de ahora sino de hace mucho tiempo, es que no sé si lo han advertido, pero el juicio político en Inglaterra y Estados Unidos parte de la confianza que se tiene a los que juzgan al Presidente y eso lo estamos perdiendo. Hace un par de días empezamos casi un camino sin retorno cuando apareció el tema de la remuneración por desinstalación, eso no puede pasar, porque si pasa eso, los cimientos, la base estructural de este proceso se pierde, se evapora, se convierte en harina de pescado.

Entonces tiene el Parlamento que ser respetable, tiene que interpretar el sentir de la gente, de salir adelante y de no retroceder, sin eso el juicio político no tiene futuro y estaremos hablando más delante de un grato recuerdo o de una figura prehistórica y lamentando una oportunidad perdida para el país.

Muchas gracias.

## II LA INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR VICTORHUGO MONTOYA  
ASESOR DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL.  
EX ASESOR DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL (2002-2003)

Con respecto a este tema tan delicado como es el de la infracción constitucional, creo que hay que tener bastante claro cuál es la finalidad que cumple como figura jurídica en el ordenamiento normativo del Perú.

¿Qué papel cumpliría una infracción constitucional en esta amalgama de una fórmula de control no estrictamente político? Es un mecanismo de control, pero el Parlamento también tiene una función jurídica, que obliga a diferenciarla, exactamente, de lo que sería un juicio en sentido estrictamente político, porque hay otro tipo de mecanismos de control político.

Lo que existe para ejercer esta figura de la infracción constitucional es un procedimiento que la Constitución ha creado y ha desarrollado a través del Reglamento del Congreso. En su momento existió una Subcomisión Investigadora, que era la que investigaba el caso concreto —con un máximo de tres personas, la que realizaba un informe que luego de concluido— lo elevaba ante la Comisión Permanente, se votaba y luego pasaba al Pleno.

Actualmente, para evitar los problemas de descoordinación que se presentaban entre las subcomisiones investigadoras, se creó una subcomisión investigadora única, que ahora se llama subcomisión de acusaciones constitucionales. Yo recuerdo, porque era asesor de la Comisión Permanente en ese momento, que había delitos que se consideraban, por ejemplo la utilización de delito del Código de Justicia Militar, como sustento para una acusación por infracción constitucional.

Una comisión tenía tres casos, otra comisión tenía tres más, una decía que sí se podía acusar por este delito, otra decía que no, y ¿cuál era el problema en esto?, que las acusaciones que no tienen informe acusatorio no se debaten, por tanto se votaban y simplemente se las derivaba al archivo. Pero las que tienen acusación sí tienen debate; entonces, en ese caso, cuando llegó la acusación por el tema que no se encontraba el delito del Código de Justicia Militar, no había debate, se archivaba sin analizar el contenido de la denuncia.

Este tipo de incongruencia era bastante común entre las subcomisiones investigadoras. Había problemas de coherencia, por lo menos entre sus resoluciones, porque no se trataba de modo uniforme los hechos ni los conceptos relativos a las denuncias. Por eso se propuso y aprobó que en vez de varias subcomisiones existiera una sola comisión —lo que además aminoraba los gastos del Congreso porque cada subcomisión investigadora tenía un asesor especializado para esa subcomisión investigadora. Ahora con una sola subcomisión permanente se evita ese problema.

Lo que también se ha logrado es ordenar un poco los términos del procedimiento, porque ahora se ha previsto que al interior de la subcomisión de acusaciones haya un Ponente, que es delegado para que funja de juez instructor, porque es el que propone la presentación y actuación de pruebas las

mismas sobre las que luego de la Audiencia él mismo debe proponer una valoración. Luego del debate de la propuesta del Ponente la subcomisión lo debate y vota, para presentar su acuerdo a la Comisión Permanente. Y, posteriormente, luego del debate en la Comisión Permanente el caso pasa al Pleno.

Existen pues tres etapas que son, la etapa de investigación delante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, el debate y la votación que se da en la Comisión Permanente, y el debate y votación en el Pleno. En cada una de esas etapas se reconoce el derecho a la defensa; por lo tanto el denunciado puede acudir en persona y con su abogado y defenderse.

En este marco se logra concretar lo que es un procedimiento de acusación constitucional por infracción constitucional, y como en cualquier procedimiento se ha reconocido que el ejercicio del debido proceso se aplica íntegramente en él según las características propias del sistema. El debido proceso no se aplica de modo homogéneo en cualquier actuación de contenido jurisdiccional. Por ejemplo, no se puede exigir el cumplimiento del debido proceso respecto de un acto del Poder Judicial a través de un proceso, según las exigencias establecidas en la garantía que existe en el artículo 139 de la Constitución, que lo que puede exigirse cuando hay un debido procedimiento en una Junta Vecinal que también es una entidad colectiva de asociados. No se puede exigir lo mismo porque no se puede pedir que tengan el mismo nivel de concordancia y de exigencia que la que corresponde a un proceso judicial.

Entonces, igual en el derecho parlamentario, sancionador, entre comillas, se tiene que realizar una tutela procesal efectiva según la naturaleza que tiene el procedimiento. El artículo 100 de la Constitución reconoce aspectos propios de la tutela, y posteriormente una sentencia del Tribunal Constitucional y otras de la Corte Interamericana han desarrollado sus alcances dándole un perfil especial en su contenido. Además de ello el propio Congreso ha ido reconociendo algunos desarrollos que vamos a ver más adelante.

Pero ¿contra qué choca la posibilidad de un tipo de control sobre los actos parlamentarios? ¿Por qué pasa, cuando hay un debido procedimiento o una tutela procesal efectiva en el procedimiento de acusación constitucional por infracción de la Constitución?, ¿qué se exige?, ¿qué puede ser posible de control jurisdiccional y qué no?

Hay varios casos relacionados con ex presidente Fujimori, como con la congresista Martha Chávez, o respecto de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional.

¿Contra qué atentaría el control jurisdiccional según el derecho parlamentario más clásico? Contra el principio que se concibió como el *interna corporis acta*. Este principio decía que no cabe tipo de control alguno sobre los actos del Parlamento. No cabe restringir la capacidad de acción del Parlamento y no puede existir ningún tipo de control externo sobre sus actos.

Sin embargo, esa figura del *interna corporis acta* ha ido también variando y desarrollándose con el paso del tiempo. Ha ido cediendo ante aquellas circunstancias en que el Parlamento realiza alguna acción de índole más allá del Legislativo y que puede ser objeto de control jurisdiccional. Por ejemplo cuando hay una comisión investigadora que exige crear mecanismos mínimos de defensa, que pueden tener derechos de descargo, entonces esa teoría más que la disminución del control a través del *interna corporis acta* ha ido disminuyendo y permitiendo que pueda haber un control de la tutela procesal efectiva del derecho.

¿Qué ámbitos puede acarrear un debido procedimiento dentro del proceso de acusación Constitucional? Existe una dimensión netamente formal, así como también otra relativa a la tutela del debido procedimiento material.

En el primer supuesto, en la parte del procedimiento, se pueden ver tres temas. Uno de imparcialidad que es lo que se exige a cualquier juzgador que tenga frente a sí a dos personas que tienen un interés en conflicto. Lo que se debe buscar inicialmente es la neutralidad o imparcialidad; esto es, ser lo más coherente posible. Pero allí viene el problema de qué es un Parlamento, porque la acción parlamentaria incluye el papel de los miembros del parlamento en su condición de integrantes de un grupo parlamentario. ¿Cómo se le puede exigir al Parlamento imparcialidad si de por sí tiene un problema de ser por naturaleza un órgano político.

Sin embargo, sí se han ido desarrollando a través de la propia jurisprudencia de las comisiones investigadoras, ahora Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, algunas figuras. Por ejemplo, en el caso en el que se investigaba a la fiscal de la Nación, Blanca Nélica Colán, por la subcomisión presidida en su momento por la congresista Julia Valenzuela. La congresista Valenzuela dio declaraciones públicas respecto a que la doctora Colán era una sinvergüenza, y que había robado. La doctora Blanca Nélica Colán estaba en proceso de investigación, y estando bajo investigación, la congresista Valenzuela, presidenta de la subcomisión dio ese tipo de declaraciones. Lógicamente la parte acusada presentó un recurso diciendo que no se podía hablar de esas cosas porque ella era justamente la que estaba investigando el caso y conducía la investigación.

Entonces la congresista Valenzuela se abstiene de emitir declaraciones, pero se empieza a reconocer problemas debido a que se tenía que conducir con un margen de objetividad, lo cual suponía que no debía adelantar opinión. Este tipo de reconocimiento en el proceso parlamentario es interpretación y aplicación delo que perfiló el debido procedimiento parlamentario como parte del derecho de la persona.

Otro tema. ¿Se podía excusar a un Congresista de ver un tema referido a una investigación, o no puede excusarse? ¿Puede inhibirse? Por ejemplo, en alguna investigación hubo un supuesto de conflicto de intereses entre la persona que investigaba y la persona que podía ser investigada porque pueden surgir muchos problemas en razón a que sean los propios parlamentarios y no el partido político los titulares de la acción. Entonces cómo se va pedir que los partidos políticos no se excusen porque tiene ideología similar.

En algún caso al congresista Rafael Rey lo habían designado en una subcomisión investigadora sin haber contado con su asentimiento. Esto ocurrió en la etapa anterior, no en la actual, pero como no se había conseguido integrantes para una subcomisión investigadora lo colocaron a él sin consultarle si quería estar o no. El congresista Rafael Rey se excusó de integrar la citada subcomisión porque no se había tenido su aprobación para integrarla.

¿Qué otros temas podemos ver sobre la actuación del Congreso? Cabe mencionar la cuestión de que se respeten lo máximo posible los plazos. Si uno revisa el artículo 89 del Reglamento del Congreso vamos a ver que los plazos son bastante estrictos, excesivamente estrictos para una investigación.

A la subcomisión de acusaciones constitucionales se le da aproximadamente 15 días con posibilidad de 15 días más de prórroga. Esto es entendible en un proceso de investigación que no exija una investigación muy amplia. Por ejemplo el caso de Barrios Altos ¿se puede investigar en 30 días máximo? Imposible.

Sería la misma fórmula que para una infracción constitucional. Esto no se puede entender, yo creo que ha sido demasiado estricto el Parlamento a la hora de aprobar esas modificaciones porque los plazos podían extenderse más, independientemente de que igualmente no los cumplan. Y es menos entendible teniendo en consideración la posibilidad de que los propios parlamentarios modifiquen su Reglamento. No se ha avanzado en el sentido de poner plazos realistas.

¿Qué se exige para el tratamiento de la infracción constitucional, según el Reglamento del Congreso, en relación con el tema de la publicidad? En el tema de la infracción constitucional, el Reglamento del Congreso es muy claro, dice que todo procedimiento relacionado con infracción constitucional tiene carácter público, a diferencia de los casos de delitos en el ejercicio de la *función* en los que las sesiones son reservadas, salvo que la persona autorice que se desarrollen en público. Pero para la infracción constitucional se exige publicidad, y esta característica es muy interesante pues, como veíamos, una parte de lo que se busca a través de la infracción constitucional es que el poder ejercido por el Estado se vea resarcido cuando el titular de una función o posición estatal ha abusado, cuando hay un abuso en este ejercicio.

Entonces, es coherente que si lo que se busca es legitimarse socialmente a través de la actuación de una infracción constitucional se haga público el debate o el procedimiento. Es lo más lógico. Lo que se busca justamente es la mayor publicidad, que el escrutinio social sea muy fuerte con respecto a las personas que han ejercido o están ejerciendo un alto cargo público, y sobre ellas se puede ejercer o hacer un tipo de control mediático en su momento.

Y ¿han sido públicos? En principio sí, pero no en todos los casos. Hay casos que no han sido tan públicos y esto es así finalmente porque en el país hay un excesivo uso de las denuncias por infracción constitucional. A mi entender, de manera desmedida. En otros países se reconoce la exigencia de responsabilidad por infracción constitucional y no ha sido usada de manera desmedida; en el caso Samper en Colombia por ejemplo, donde hubo una infracción por estar relacionado con dinero del narcotráfico, o el caso vinculado con el tema económico como sucedió con Color de Mello en Brasil.

También se hizo una acusación constitucional por el tema de defraudación de una mafia con bancos uruguayos. Esos son pequeños casos, casos identificables, pero acá hubo una avalancha de casos sobre infracción constitucional. Como no veían posibilidad de denunciar por delito de función, se utilizaba la alternativa de la infracción constitucional, o lo que es peor, se denunciaba por todo lo que se podía, guiándose por la lógica de “alguna ligará”.

Y respecto de ello por ejemplo, el caso más palpable es el caso de Fujimori cuando fuga a Japón. Si uno lee el expediente ve que lo que mejor encausa con la actitud de Fujimori es el abandono de cargo. Sin embargo cuando utilizan la figura de la infracción constitucional para el caso de Fujimori, que es la acusación que rige actualmente, uno lee que se le inhabilita en principio por dos normas: primero por infringir el artículo 38 de la Constitución: “Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los derechos nacionales, (y aquí viene la infracción), así como respetar, cumplir, defender la Constitución y el organismo jurídico de la nación”, primer cargo contra Fujimori.

El segundo cargo contra Fujimori: artículo 118 de la Constitución: “Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, leyes y demás dispositivos legales”, entonces ¿qué se lograba hacer acá?, era una norma de infracción constitucional por extensión,

porque no decía qué norma estaba infringiendo, o sea ¿qué ha hecho Fujimori en ese caso? Infringir la Constitución, ¿y qué es infringir la Constitución?, que no se cumpla la Constitución.

Entonces se llega a un círculo vicioso y no se respondía cuál era, específicamente, la infracción. Por lógica lo que los congresistas buscaban cuando denuncian el caso era reprimir el acto poco correcto de Fujimori, para el caso de abandono de cargo. Sin embargo al proceder de modo tan genérico sobre pueblan la acusación. En ese tipo de denuncia uno percibe que no ha sido utilizada correctamente la figura de infracción constitucional.

Y este es uno de los riesgos cuando se toma una posición genérica. Antes de avanzar más se debe de buscar un procedimiento adecuado de infracción constitucional. Creo que el principal motivo es que no haya persecución política, ver los mecanismos para que no haya persecución política. De allí se explica, por ejemplo, la exigencia por parte del Tribunal Constitucional de una mayoría de dos tercios para aprobarla, de modo similar al que existe en otras partes del mundo.

Sin embargo, qué tan minimalistas podemos ser respecto del procedimiento de acusación por infracción a la constitución. Una opción minimalista puede prestarse a dar luz verde a la impunidad, o sea proteger a los suyos pero atacar al resto. En este punto pongamos el caso del período del presidente Toledo, donde los fujimoristas fueron acusados, pero muchos de los integrantes del gobierno no pueden ser acusados. En el caso Diez Canseco, por un lado proteges a unos, pero acusas desmedidamente a otros. Esa mala utilización de las acusaciones constitucionales por infracción puede terminar desnaturalizándola.

¿O acaso da igual? La gente ni sabe que existe creo la infracción constitucional. Si se le pregunta a la mayoría de la gente qué es la infracción constitucional, ni saben. A mis amigos que no son abogados yo les preguntaba qué era la infracción constitucional y no sabían qué era.

Entonces, creo que el conocimiento público de lo que significa la infracción y el uso que debe dársele para utilizarla en casos realmente graves de afectación al Estado democrático de derecho, debe ser replanteada, reconducida o retomada según los verdaderos parámetros correspondientes.

Bueno continuamos con el tema de la parte del debido procedimiento formal. ¿Tiene el denunciado derecho a la defensa?, Hemos dicho que sí, la Constitución misma lo reconoce y el Reglamento del Congreso también.

¿Qué permite el conocimiento del cargo? Permite que uno conozca por qué lo acusan. El caso de golpe de Estado, de por sí es uno de los casos más complejos que creo que existen respecto a las acusaciones constitucionales. Tenemos el caso de los actos cometidos el 5 de abril de 1992. La denuncia se realizó originariamente en el año 1999, Del Castillo denuncia, se crea una comisión investigadora conformada por fujimoristas. ¿Cuál creen que fue el resultado de la subcomisión investigadora? Acusar a Fujimori. Pero en el año 1999 no había forma de acusar a Fujimori.

Él era una persona casi intocable. Pasa algún tiempo y se hace una denuncia en el 2000 antes del gobierno de Transición, se forma la subcomisión investigadora, no llega a presentar un informe final, por tanto queda el caso allí. Luego se presenta otra vez la denuncia en una siguiente legislatura y pasa a una siguiente subcomisión. Ya había dos denuncias posteriores a la de 1999 del informe que lo acusaba, en las que se lo exculpaba. Estas dos versaban básicamente sobre el tema del golpe de Estado en sí y el otro que había era el tema de secuestro.



¿Qué exige el Reglamento del Congreso para presentar una nueva denuncia constitucional? Que haya nuevas pruebas para presentar. Así se crea una especie de cosa decidida, una cosa decidida sobre el tema de la infracción, sobre la acusación. Entonces lo que pasa en ese momento es que en principio el Parlamento no podría volver a ver el caso porque ya tomó una decisión previa parlamentaria, sin embargo se vuelve a abrir el caso.

No importó mucho que hubiera un informe final exculpatorio y se vuelve a abrir el caso. Se investiga, pero los congresistas que formaron esa Comisión se dan cuenta de que los que habían investigado en 1999, los tres miembros que habían sido de la subcomisión investigadora, también habían cometido un delito el cual era encubrimiento real de la persona, porque habían hecho todo para encubrir a Fujimori. A último momento se les ocurrió que también eran actores del delito. Nunca se entendieron.

Si uno ve el informe final, a la persona denunciada nunca se le había reconocido el derecho a la defensa porque no había conocido el caso, porque el denunciado no asistió a ninguna reunión ni audiencia; sin embargo se pedía su sanción. Este informe, finalmente cuando fue el debate, fue declarado nulo, no lo dijeron pero pidieron una ampliación de plazo para que se declare nulo, hicieron un informe que al final fue el que quedó. Pero el informe que se presentó, se ha presentado en debate en Comisión Permanente, incluía esta figura de la acusación contra los tres congresistas que opinaron por la exculpación.

¿Se puede acusar a personas sin que éstas conozcan que existe acusación contra ellas? ¿Y que sean sancionadas? El principio es que nadie puede ser condenado sin que se le haga conocer por qué se lo acusa, de forma que le quepa posibilidad de exponer su defensa. Cosa similar es que pueda acusárselas, porque en cualquier caso antes de la acusación debe reconocérsele la oportunidad de desvirtuar los cargos en su contra. En el caso de los congresistas se presenta una cuestión adicional, porque cuentan con la inviolabilidad por votos y opiniones. Si bien esta prerrogativa los protege contra denuncias respecto a actos realizados en el ejercicio de su función, sin embargo la salvaguarda no es absoluta porque no cabe el uso de la función para perpetrar un delito.

Un tema que sí es muy discutido es el de la presencia de las personas a la hora de su defensa. Supongamos en el caso de Fujimori, sobre el delito cometido, se pide su extradición para que venga a responder ante la Corte Suprema por delitos que cometió. Eso corresponde al ámbito penal.

Pero en el ámbito de acusación constitucional que estamos viendo con la infracción, ¿qué tipo de defensa pudo hacer? Ninguna. El Reglamento permite que si no está la persona, se lanotifique. En su momento era por un periódico de circulación nacional, el diario oficial El Peruano, más la página Web. Ahora se ha eliminado lo del periódico de circulación nacional, se permite con la página Web y El Peruano.

¿Y qué pasa con el caso en el que la persona no ha tenido nunca derecho de defensa y sin embargo se la sanciona, y se la destituye del cargo? En el caso de Fujimori esta hipótesis no se da, porque es inhabilitado. Igualmente, ¿es una sanción o no? En efecto, es una sanción ser inhabilitado, y el no tener derecho a la defensa es una cuestión que si bien está permitida por el Reglamento del Congreso es de por sí ya discutible.

Ahora, el mecanismo que se debe promover —y creo que hubo debates en el Congreso sobre el tema— es la posibilidad de que los denunciados tengan un abogado de oficio en sede parlamentaria, figura que podría salvar en algo esos problemas de falta de defensa.

En el caso por ejemplo de Pedro Huillca, también hubo problemas de notificación. Como les dije había dos periódicos donde se podía reportar la denuncia por el delito de homicidio en ese caso. Sin embargo no había la notificación por el periódico de circulación nacional. Me encontré con el asesor en la Comisión Huillca, y su argumento fue que no se notificó porque no había dinero. No es un buen argumento que por ese motivo se desproteja a la persona. Si es una exigencia el derecho de defensa, la falta de dinero no puede convertirse en un motivo para vulnerar ese derecho. El caso es tan importante que al final lo pueden tumbar si va a control jurisdiccional posterior.

En el tema de probanza, que también es otro de los ámbitos en que puede verse el derecho. Se ha permitido testimoniales, declaraciones, presentación de documentos, peritajes, y también el pedido de información pese a que la norma del artículo 89 no lo permite abiertamente, pero allí se ha usado la figura del artículo 88 del Reglamento del Congreso que es para las comisiones investigadoras.

Se ha usado de manera extensiva para el caso de las comisiones investigadoras, pero frente a esta parte de la protección, también debe existir algún tipo de congruencia entre lo que resuelve la subcomisión investigadora frente al razonamiento jurídico entre los cargos que se están alegando y los medios probatorios que existen para llegar a una conclusión.

Lamentablemente hubo problemas también de este tipo porque entre los muchos casos que han sido desarrollados, uno es la falta de coherencia, primero, entre lo que se quiere hacer y lo que exigen la Constitución y el Reglamento del Congreso, y luego entre lo que se hace y lo que los medios probatorios permitirían concluir.

Por ejemplo, se le acusa a Raúl Diez Canseco por el tema de favorecer al padre de su novia en una concesión, y se le aplica el artículo 126 de la Constitución. Era el único artículo que se invocaba y por el por el cual se lo venía acusando en la subcomisión investigadora. Los demás cargos en su contra se declaran improcedentes. Y ¿por qué motivo? Por la siguiente frase “los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros”. Entonces bajo ese supuesto él ha cometido infracción constitucional, porque se refiere al límite de la gestión en general pues establece que los ministros no pueden ejercer actividad lucrativa ni ser gestores de intereses propios o de terceros.

Esta medida tiene un carácter preventivo que busca garantizar la transparencia del pacto de gobierno para evitar actos de corrupción, enriquecimiento ilícito, a los que lamentablemente nos tiene acostumbrados nuestra realidad política. Con el poder que tiene un ministro de Estado podría torcer las decisiones a su favor, o de beneficiarse de información a la que accede por razones de su cargo para el bien común y no para el bienestar individual.

Esos tres últimos párrafos no hacen mención alguna sobre cuál era la responsabilidad que tenía el vicepresidente Diez Canseco en el caso, narrando lo que a entender de la subcomisión de acusaciones constitucionales indica en el artículo 126, lo único que utilizan, toda su argumentación se centra en un solo párrafo, —en ese sentido de conformidad con la denuncia presentada por el diario Correo, el ex Ministro de Economía Javier Silva Ruete, y el actual Ministro de Comercio señor Raúl Diez Canseco Terry habrían gestado intereses a terceros al refrendar y expedir el Decreto Supremo que beneficia con la exoneración del Impuesto General a las Ventas al señor Germán de la Fuente, padre de la pareja sentimental del señor Raúl Diez Canseco, quien es Gerente General del Restaurant Manacaru, ubicado justamente en el Aeropuerto Jorge Chávez”.

Esa es toda la motivación que existe para la infracción constitucional. Qué pasa si esto llegara a tener los votos para que lo sancionen en el Pleno del Congreso. Ese es el mismo documento mediante el cual piden inhabilitar por ejemplo a Raúl Diez Canseco y en su caso también a Silva Ruede. Entonces como vemos los argumentos que usa el Congreso normalmente no son sólidos como para decir si la persona cometió o no una infracción constitucional. Me parece válido que debe de tener alguna introducción de lo que significa la infracción, por el tipo de infracción que se está utilizando, pero creo que estas cosas son “light” por falta de argumentos para declarar por qué se ha cometido una infracción constitucional.

En otras latitudes lados se usan mecanismos alternativos para buscar que estas figuras no sean tan pobres en el orden jurídico; por ejemplo en Francia se usa la Alta Cámara del Estado para que juzgue estos casos de personal de investidura que han cometido algún ilícito. Se junta un grupo de 10 parlamentarios con cinco miembros de las cortes de casación, los 15 como órgano colegiado, no como 120 congresistas que salen y entran, votan y sancionan a la persona si consideran aparente un ilícito en ese caso penal especial.

Hay un tema que sí me parece básico determinar: ¿Cómo funciona nuestro Congreso en los casos de infracción constitucional, en los casos de delito de función que tipifica el Congreso, cuándo uno tiene derecho al principio de intermediación en sede parlamentaria? Supongamos: si uno tuviese un cargo alto en el poder y lo acusan por alguna infracción contra la Constitución, se defiende y trata de argumentar que no ha cometido esa infracción.

Sin embargo cuando llega al Congreso el panorama es distinto al que le habían pintado. Sucede que para que haya quórum en la Comisión Permanente deben estar presentes 15 o 16 parlamentarios. Normalmente cuando la persona se presenta para hacer su descargo y van a presentar su acusación, resulta que los congresistas no están y hay que llamarlos para que se inicie la reunión. Al rato de empezar la sesión, vuelven a dispersarse los parlamentarios. Entonces la interrogante es ¿qué posibilidades quedan para el debate? La respuesta cae por su propio peso. Cuando llega la votación se toca el timbre para buscarlos, se vuelven a reunir, dan su fallo y otra vez la pregunta ¿de qué le sirve al defensor debatir, exponer, argumentar si no lo han escuchado quienes votar y decidir? Al final votan sin saber qué es lo que han votado. ¿Esto permite un real ejercicio de la defensa?

Si bien es necesario trabajar en el control para que no se cometa cualquier tipo de infracción constitucional, es necesario repensar sobre los procedimientos que se emplean, sobre el ambiente que se vive durante la presentación y el debate mismo, porque muchas veces nos damos con la ingrata sorpresa de que esta vulneración a derechos fundamentales termine beneficiando a quien en su momento querían atacar.

Muchas gracias.

## MESA TEMÁTICA 12

### TÉCNICA LEGISLATIVA Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO: DOS INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

#### I

### TÉCNICA LEGISLATIVA Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO: DOS INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNABILIDAD Y REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

EXPOSICIÓN DEL DOCTOR JESÚS MARÍA CORONA FERRERO  
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA. LETRADO  
OFICIAL MAYOR DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA. EX PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN  
ESPAÑOLA DE LETRADOS PARLAMENTARIOS

Muchas gracias por su presencia. Por la presencia escasa de participantes, me da la impresión de que estamos en viernes; estamos en sábado, estamos ahora a últimas horas de la tarde y me han presentado dos temas complicados de evaluación y técnica legislativa. Son dos toros astifinos, seguramente cuernilargos, mal encarados. Voy a intentar lidiarlos con la mejor fortuna que pueda y espero no abusar de su paciencia puesto que estamos ya en unas horas un tanto intempestivas de la tarde. Vamos a tratar de llevarnos bien con el tema.

Me parece una falla imposible, en principio, el pretender en tan solo 30 minutos hacer una mínima exposición sobre la importancia, sobre la influencia que tiene la técnica legislativa y la posibilidad de evaluación por parte del Parlamento, partiendo de la base de la imposibilidad. Yo diría que los milagros se hacen en otro contexto, pero aquí es muy difícil. Me dicen que puedo explayar más, cinco minutos más, por lo menos, lo estoy empleando en no hablar del tema.

Como tengo un colega alemán en la mesa, voy a intentar trasladar mis opiniones y reflexiones sobre la técnica legislativa y la evaluación desde el rol o el papel que cumple en el Parlamento, prescindiendo de la importantísima experiencia alemana.

Los alemanes son, como en muchas otras cosas, unos profesionales muy importantes y unos trabajadores estupendos en esta materia.

Voy a tratar de la experiencia evidentemente española, de la Unión Europea, de los Estados Unidos y de las referencias del Perú.

Tengo la fortuna de contar con dos colegas en la mesa que son profesionales de la evaluación y de la técnica legislativa en el Congreso del Perú. Espero que ellos nos aporten cosas importantes.

El primer punto de enganche con el tema es partir, como lugar común de encuentro, de la pretendida y creo que real crisis del Parlamento y la crisis de la ley. Pero entendidas tanto la crisis del Parlamento

como la crisis de la ley, como la lucha constante por la modificación y la transformación de lo que es el Parlamento y lo que es la ley y el Poder Legislativo. Es el poder que en este momento aprueba las leyes pero no hace las leyes. Las leyes nos llegan casi empaquetadas con un recibo para que los señores diputados le pongan su marca.

El concepto de ley está sumamente disperso. En este momento se ha transformado por completo, y la ley y la norma no pretende la regulación de conductas individuales sino que pretende y trata de gestionar el funcionamiento, la organización del Estado, de la vida pública, las políticas públicas; es decir, el objetivo final de la ley ya no es la pura normación de las conductas individuales sino estamos frente a un concepto completamente diferente de ley.

Nos encontramos con una crisis de ley que tiene que ver con la confección de la ley.

Se dice en España que el papel lo aguanta todo. Uno puede enviar al boletín oficial cualquier norma, cualquier ley, pero la ley no será eficaz ni se aplicará por el hecho de que vaya al boletín oficial; porque hay causas estructurales muy importantes, determinantes para llegar a la comprensión de la crisis de la ley.

Una de ellas es, y ustedes lo comprenderán fácilmente, la pluralidad de fuentes en cuanto al origen de la ley.

Este es un Estado —pienso en el Perú— en el que los actos legislativos no solamente son del Parlamento, si tomamos la relación contemplada tanto en la Constitución como en el reglamento del Parlamento, hay muchas y diversas fuentes en cuanto a la ley.

Si nos vamos a un estado plural, a un estado compuesto como es el Estado español, nos encontramos también con que no solamente hay una fuente única de elaboración de leyes, de esa norma primera que ocupa la cadena de mando en cuanto a las normas dentro del Estado, sino que nos encontramos con 17 fuentes más que generan leyes con todos los problemas que de eso se van a derivar. Y además y en relación con este tema, hablaríamos también de la *inflación legislativa*. No solamente hay muchas fuentes de ley, no solamente hay muchas leyes diferentes, sino que hay muchísimas leyes.

He tomado algunos datos para que estemos conscientes de la “barbaridad” de lo insuperable del problema.

En Italia en este momento hay más de doce mil leyes en vigor; en Francia hay más de 8 mil leyes en vigor; en la República Federal hay casi cinco mil leyes en vigor, normas con rango de ley. Son contextos, situaciones casi insuperables.

Y esta situación de degradación del concepto de ley o de transformación del concepto de ley, esta situación de pluralidad de fuentes normativas, nos conduce en definitiva a una situación en la que la elaboración de una buena ley no tiene que ver solamente con la mera relación de la misma.

Nos encontramos que esta situación deriva y tiene que ver con la propia seguridad jurídica de la ley.

Ya no sabemos qué es exactamente el derecho, qué es la ley. Ya no sabemos quién hace la ley. Hay un conflicto sobre cuál es la separación de poderes dentro del Estado.

Está calculado, fíjense ustedes en el dato tan importante —no sé si el cálculo es correcto, lo he tomado como tal el dato—, que solamente el hecho de la dispersión legislativa afecta en el ámbito de la Unión Europea entre un 2 y un 4% al crecimiento económico. Es un dato importantísimo.

El tener tantísimas leyes diferentes, tantas fuentes normativas en el ámbito de la Unión Europea, determina que entre el 2 y el 4% de su PIB tiene una merma, tiene una pérdida, una fuga importante. Influye también en el costo de la justicia, cómo no, influye en el cumplimiento de la ley.

Son muchas las variantes, son muchos los deberes que nos imponen hacer buenas leyes. Esta idea, esta pretensión, esta necesidad de hacer buenas leyes es un tema de hoy o es un tema que viene de lejos. Es decir, ¿nos lo hemos inventado nosotros hoy o viene de más lejos y alguien más se ha ocupado del tema antes? Quiere decir que hay una impresionante literatura jurídica que tiene que ver con el tema, con la elaboración de la ley, con el hacer buenas leyes y con el aplicar buenas leyes.

Si nos remontamos muy atrás, qué duda cabe de que Platón nos habla de cómo se hacen las leyes; Aristóteles lo trata en “La Política” y Cicerón en “Sobre las leyes”. Pero está claro que hablamos de un universo cultural diferente, donde la ley es otra cosa. La ley en Cicerón, en Platón y Aristóteles nada tiene que ver.

Quizá tendríamos que ir a la idea medieval del Derecho, cuando el Derecho deja de ser un acto de jurisdicción y aparece la ley como voluntad del príncipe.

Bodino nos decía que la ley es el primer atributo del poder soberano desde el momento en que el soberano es capaz de imponer conductas individuales y conductas generales; sin embargo, es al final del siglo XVIII cuando aparece esa crisis importante sobre la certeza de lo que es la ley, puesto que hay diferentes fuentes sobre lo que es la ley.

Nos encontramos con que en ese momento en el que aparece ya una revolución cultural en ciernes, hay un conflicto permanente entre el *jus commune* que pervivía en Europa todavía, junto con la decisiva actuación por parte de los jueces. Derecho era lo que decían los jueces, Derecho era la voluntad del príncipe, Derecho eran esos restos casi arqueológicos de Derecho común conformando con el paso de los siglos y la situación europea era de conflicto importante en relación sobre la asistencia misma del derecho.

No voy a ahondar mucho más en datos de este tipo para entrar más en la materia, pero quiero que sean conscientes de que la preocupación por las leyes es una preocupación constante de siempre, no es un invento nuestro en los momentos presentes.

Montesquieu, como saben, en su obra “El Espíritu de las Leyes”, es determinante. Montesquieu tiene una teoría determinante sobre el concepto de ley. Montesquieu la entiende como la comprensión de las relaciones necesarias que se ofrecen dentro de la naturaleza, un concepto de ley que tiene que ver con la ley como relación y la ley como mandato.

Montesquieu no se queda ahí pues el Libro XIX de su Espíritu de las Leyes contiene un auténtico tratado de confección y elaboración de las leyes. Montesquieu tiene un libro que lleva como título “La Manera de Componer las Leyes”, que es sin más un antecedente evidente de los americanos.

Ya dijo este señor hace ya mucho tiempo cómo debían considerarse las leyes. Pero Montesquieu partía de una concepción. Él era un noble, tenía una concepción muy determinada de la sociedad, partía de la concepción del propio derecho natural.

Y hay un autor que a mí me maravilla y les invito a que lean al señor Jeremías Bentham; tiene una monografía, un libro dedicado al arte de redactar las leyes. Bentham se olvida del contrato, del origen de la ley como contrato social, se olvida del derecho natural y va a la consideración de la ley como ciencia, como derecho científico. La ley está necesitada de la aplicación y del apoyo de las diferentes ciencias.

Bentham insiste en la lógica y en la gramática para la buena redacción de las leyes. Bentham se ocupa y se preocupa por garantizar la seguridad jurídica. Bentham trata de evitar la influencia perniciosa de los jueces y trata de hacer que la posición del legislador —ya nos encontramos con el legislador en la producción legislativa— sea determinante, prioritaria.

Ya para concluir en este repaso histórico mínimo, quiero decirles que John Stuart Mill completa de alguna manera este panorama de experiencias positivas en el decurso, en la decantación de la ley como acto del Parlamento y tiene ciertas reservas en relación con la presencia de los parlamentos; él tenía una opinión negativa sobre el Parlamento como masa, compuesta por muchos diputados incapaces de hacer buenas leyes y de dirigir la administración; pero sí considera que las normas sobre confección de las leyes deben ir dirigidas a quienes trabajan en el Parlamento, que son en definitiva los destinatarios últimos, los especialistas que deben hacer las leyes.

Y en cierto modo, la posición de Stuart Mill es la que determinó la creación de la Oficina Ministerial que tenemos en Inglaterra, como centro selectivo único de producción normativa.

¿Qué pasa hoy, cuál es el mercado mundial en cuanto a los requisitos, las necesidades para la producción legislativa, de qué estamos hablando hoy?

Desde los años 60, qué duda cabe, hay una preocupación importante por la producción legislativa, por cómo se hacen las leyes, por cómo deben redactarse las leyes, por cuál debe ser la técnica jurídica.

Hoy en todos los estados contemporáneos, en todos los estados, el Estado que menos se aprecia tiene sus normas sobre cómo deben realizarse y efectuarse las leyes, es una constante común.

Saben, estoy seguro que todos ustedes conocen, que hay dos formas diferentes en el mercado de elaboración de las leyes, de producción de las mismas. Una forma que partiendo del Poder Ejecutivo de alguna manera cuenta con único centro de producción o de orientación en cuanto a la técnica normativa que es Inglaterra, con una oficina propia dependiente de la administración, un ministerio que se encarga de asesorar a los diputados y de coordinar la acción legislativa del Poder Ejecutivo y una actuación policéntrica partiendo del Poder Ejecutivo que es la que tenemos en el resto de países europeos, y estoy seguro que en el Perú también.

Cada ministerio elabora, pone en marcha su proceso legislativo, su procedimiento legislativo; se coordina de alguna manera en el Consejo de Gobierno, pero son acciones individuales, puntuales.

En Europa todos los estados funcionan con este criterio, salvo Inglaterra. El otro caso —la otra manera de elaborar las leyes— es como se elabora en los Estados Unidos, donde es el Parlamento, el Congreso y el Senado, el que tiene esta función de iniciativa legislativa.

Un senador o un congresista son los únicos exclusivos y dueños de la capacidad de presentar proyectos de ley.

Creo que es importante, y aprovecho que tenemos con nosotros a un alemán, porque nos podrá ampliar esta información para precisar el concepto de ley, el concepto de técnica legislativa, el concepto de ciencia de la legislación. Hay un autor alemán, Hubrich Karten, que a mí personalmente me parece de lo más interesante, que ofrece una sistematización de las ciencias de la legislación.

La técnica legislativa es una parte de la ciencia de la legislación. Karten viene a diferenciar lo que es teoría general de la legislación, todo aquello que tiene que ver con el concepto, con la evaluación, con el análisis comparado de la ley, lo diferencia de la analítica, de la legislación que tiene que ver fundamentalmente con las fuentes de derecho, y aquí entramos ya en materia de aquello que tiene que ver con la técnica legislativa.

Son posiciones muy conceptuales la teoría de la legislación y la analítica de la legislación, y Karten nos habla de lo que es táctica de la legislación o procedimiento legislativo externo.

Estamos hablando de ese procedimiento administrativo y parlamentario, ya entra el Parlamento de por medio, en cuanto a la elaboración de la ley.

La ley se elabora por la administración, hemos visto, y por el Parlamento. Esa es la táctica de la legislación, pero junto con la táctica de la legislación Karten nos habla de lo que él entiende como metódica de la legislación, el procedimiento legislativo interno, es decir, cómo se establecen los contenidos, los medios, los fines que persigue la ley.

Y por último, en esta exposición que hace Karten, entiende que la técnica legislativa es algo adicional, algo que tiene que ver con la articulación, con la configuración, con la gramática, con lo exterior de la ley.

En España, Salvador Cobert, autor de un manual muy interesante sobre la materia, viene a decirnos que la técnica legislativa es una exposición corta de lo que es técnica legislativa, que a mí personalmente me gusta, pero una concepción estricta y limitada de lo que es técnica legislativa.

Cobert nos dice que la técnica legislativa no es otra cosa que un saber aplicado a la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas.

Yo personalmente quiero tomar en consideración un criterio más amplio y más ancho, ¿por qué? Porque yo entiendo que la técnica legislativa o legística —como es en término acuñado por los austriacos y que personalmente me parece muy interesante— comprende, de una parte, aquello que supone táctica legislativa, todo lo que es el procedimiento legislativo externo en el Parlamento y en la administración; comprende también la legística material, el procedimiento legislativo interno, y, cómo no, lo que es la legística formal, lo que se entiende en el sentido estricto como técnica legislativa.

Esta es una materia de conflicto entre los autores. Yo personalmente me inclino por una consideración amplia de la técnica legislativa, es mucho más que el referirse o quedarse en los límites de la gramática y de la estructura de la ley, es mucho más que eso.



Yo quiero incluir los procedimientos que nos llevan a la confección de la ley, a ese procedimiento legislativo externo a lo que hace la administración, a lo que hace el Parlamento.

Yo quiero referirme también a ese procedimiento legislativo interno, y aquí nos topamos con la factibilidad, nos topamos también, hemos dicho, con la melódica, con la evaluación legislativa, con la evaluación posterior, que ya hablaremos después, y como no, tenemos que ver la técnica legislativa en el sentido formal o legística formal, lo que es la técnica legislativa y que tiene que ver fundamentalmente con las directrices administrativas.

Es más, en estas tres materias que estamos viendo, en esta concepción amplia de la técnica legislativa, está presente en todas las vías el Parlamento, lo veremos ahora, porque recordamos que la exposición tiene que ver con la acción y la presencia del Parlamento.

El instrumento primero, fundamental, de una técnica legislativa en el sentido estricto de la legística formal, instrumento determinante y exclusivo, son las directrices de técnica legislativa.

Para muchos un manual de técnica legislativa no es más que un compendio de directrices de técnica legislativa. Para Salvador Cobert la técnica legislativa es ese compendio, no depende más que directrices de técnica normativa, de técnica legislativa.

¿Que vienen siendo las directrices de técnica legislativa? No son otra cosa que reglamentos organizativos internos de los que se dotan los diferentes ministerios para la confección de los anteproyectos de ley. Eso es una directriz, no tiene otra concepción.

En el área angloamericana hay manuales interesantes para la redacción de los proyectos legislativos. Hay incluso una enseñanza puntual no solamente sobre la redacción de proyectos de ley, sino en las propias universidades hay una asignatura que tiene que ver con la redacción de documentos jurídicos. Hay una cultura muy importante de cómo deben redactarse los documentos legislativos y cualquier tipo de acto jurídico.

En Europa, en Bélgica, en Alemania, nos entró una preocupación muy importante sobre cómo entrar en esa materia. Nuestro colega alemán nos hablará después seguramente de cómo se avanzó por ahí, ya que los alemanes han sido unos maestros en el tema.

Yo voy a centrarme en cuanto a la proyección que se hizo dentro de España. En Italia hay también un laboratorio de análisis legislativo impulsado, en este caso, por el Parlamento, por los parlamentos regionales, por la Cámara de Diputados y por el gobierno italiano. Es una acción conjunta de gobierno y Parlamento, me parece muy positiva.

En España tenemos unas directrices del año 91, y unas muy recientes directrices de este año 2005. Hablaremos después de ellas con detalle, puesto que creo que son muy interesantes. La propia Unión Europea tiene unas directrices del año 2000, creo que muy recomendables para cualquier persona interesada en la materia.

El Perú tiene una ley, la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, hablaremos después de ella, claro que saben ustedes más que yo de la materia, puesto que la conocen mejor.

Cuando nos enfrentamos a las directrices, antes de ver la aplicación puntual de cada una de ellas, estamos hablando de criterios, de presuntas normas establecidas o fijadas en ocasiones de manera imperativa y otras a modo de recomendación.

A mí me gusta la fórmula italiana, puesto que los italianos parte lo hacen de forma imperativa y parte en forma de recomendación, y esto tiene que ver con los destinatarios de la directriz de técnica normativa. Los destinatarios acostumbran a ser funcionarios, personas que trabajan dentro de la administración, personas que trabajan en ocasiones dentro de las cámaras legislativas, y muy difícilmente pueden tener esas normas otro contenido que el de mera orientación de cómo elaborar los proyectos de ley, los anteproyectos de ley, en este caso; es decir, no tienen un contenido normativo, en el sentido estricto no tienen la capacidad de sanción para el caso de incumplimiento, estamos hablando casi siempre de meras recomendaciones con independencia del tono empleado.

De alguna manera en las directrices de técnica normativa, incluso considerando las directrices anglosajonas, podemos casi encontrar un cuerpo común de todas ellas.

Hay una materia común que con independencia del procedimiento y de la norma que rodea a la elaboración de la ley, nos sirve como cuerpo común.

Fácilmente entenderán que hay cuestiones de lenguaje legal que están en todas las directrices de técnica normativa, cuestiones que plantean principios tan generales como que la redacción debe ser clara, sencilla, precisa, concisa y coherente. Eso debe ser así, debe haber un uso económico del lenguaje. Decía Bentham que *las palabras deben expresarse como diamantes*, es una expresión constante pero nos revela hasta qué punto es importante el usar las palabras con propiedad absoluta.

Pocas leyes pero buenas, pocas palabras para que una ley sea buena; que no haya repeticiones, sin más, de otro tipo de normas; que se acuda con frecuencia al uso de ejemplos. Es una técnica muy positiva en materia de técnica normativa.

Pero también hay cuestiones sobre la estructura formal de la ley, y aquí vamos a diferenciar: son conceptos comunes en la directiva de técnica normativa, lo que significa una sistemática interna de una sistemática externa o división.

Una directiva de técnica normativa nos tiene que señalar cuál debe ser el orden interno, dónde y cómo deben ir las disposiciones directivas, cuál debe ser el orden cronológico, cómo afecta a la norma las normas posteriores. Porque debe regular un único objeto, porque no debe haber leyes intrusas; y en cuanto a sistemática externa, aquí también hay casi una constante.

Ustedes tienen la variante mínima en cuanto a esta sistemática externa de división de la ley, puesto que lo habitual es establecer título, preámbulo, parte dispositiva y parte final, y en la división correspondiente de esto, ustedes anticipan las secciones al título y al capítulo –si no me equivoco, hablaremos de ello, si les parece.

Hay también como moneda común, como constante en las diferentes directrices de técnica normativa, aquellas que tienen que ver con cuestiones sobre el uso de determinados instrumentos jurídicos.

¿De qué estamos hablando? De las presunciones, de las cláusulas generales, de los conceptos jurídicos indeterminados, de las definiciones, de las remisiones, todo esto constituye un mundo común en cuanto a las directrices de técnica normativa.

No voy a hacerles traslado puntual de las directrices españolas, de las directrices de la Unión Europea, pero sí quiero que tengan un mínimo interés por las mismas, y desde luego los invito y los animo a que hagan una lectura de las mismas, por el interés sumo que tienen.

Las directrices españolas sobre la elaboración de anteproyectos de ley, el nuevo texto es del 22 de julio de 2005, tiene 101 directrices, son muchas directrices en relación con las anteriores, hay quien pesa las directrices por el número de directrices que se incorpora, es un número razonable.

Es un cumplimiento de la ley del gobierno de España, el artículo 22 de la Ley del Gobierno establece las condiciones de qué requisito debe cumplir un proyecto de ley. No tengo el texto, pero es muy parecido al texto que ustedes tienen aquí en el artículo 75 del Reglamento del Congreso del Perú.

Se regulan en estas directrices, en estas 101 directrices, aspectos generales relacionados —insisto que no voy a hacer un discurso completo sobre todos ellos— con la división que va a tener la norma con el contenido, el pasar de lo general a lo particular, del abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo procesal, el que haya un único objeto; esas “leyes ómnibus” deben ser excluidas, el que no haya reproducción de preceptos legales salvo que sea absolutamente necesario. Junto con eso hay prescripciones muy importantes sobre el título de la ley, cómo se identifica la ley —esto da mucho juego, desde luego.

En cuanto a la parte expositiva de la ley nos habla de inserción de índices, de la denominación de la parte expositiva, lo que se entiende como preámbulo de la ley.

La parte dispositiva es la más interesante, desde luego, donde está el contenido de la propia ley, diferencia lo referente a las disposiciones generales, y aquí nos topamos ya con conceptos muy generales.

Se fija el objeto que pretende la ley, el ámbito de aplicación de la ley, el lugar de inclusión de la ley como título preliminar.

Les hago salvedad también de la ordenación interna. Hay una división entre ordenación interna y la división que se produce después en cuanto a su componente externo, definiendo el objeto, el orden interno, definición, parte sustantiva, parte procedimental y parte final.

No tiene sentido que yo siga repasando las directivas españolas, pero sí les animo a que tomen contacto con ellas. Creo que están muy mejoradas, son directivas de las llamadas *de técnica de tercera generación*, directivas de primera, segunda y tercera, en un concepto también acuñado por los autores alemanes, pero creo que son de los más interesantes.

También tiene un interés notable, notorio, por lo que significa, la normativa europea, yo no sé hasta qué punto ustedes tienen conocimiento de ella.

Saben que la consigna europea ha variado, que la Unión Europea sigue funcionando, sigue en marcha, y tenemos un conjunto de normas en Europa que se diferencian del concepto que es un aporte más en

cuanto a la complicación del concepto de lo que es la ley, pero no obstante hay una vía práctica, común, para redacción de los textos legislativos comunitarios.

Tienen acceso a Internet todos ustedes, tienen novedades muy interesantes; pero tiene un cuerpo común también, donde vemos y contrastamos todos los que compartimos muchos criterios expresados en este tipo de guía, que tiene la ventaja y la virtud de partir de una iniciativa conjunta —y aquí hay una presencia y un valor—del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea y del Consejo. Y los tres organismos rectores de la Unión Europea están presentes y se ponen de acuerdo a partir del Consejo que se logró en Edimburgo, si no me equivoco, en el año 1992, y se han puesto de acuerdo para dar lugar a un conjunto normativo de especial relevancia.

Son mucho más cortas, estamos hablando en este caso de 22 directivas, de un texto mucho menor que el español, al menos en tamaño, donde se repiten situaciones muy parecidas a la española, con singularidades que tienen que ver también con lo que es el derecho comunitario. Les animo también a que participen del mismo, puesto que creo tiene aportaciones del mayor interés.

A mí me ha sorprendido positivamente la Ley Marco N° 26889, para la producción y sistematización legislativa que tiene el Perú. Es una ley que tiene cosas muy interesantes, es una ley que se apoya, de alguna forma, a que tiene que tomar parte del artículo 75 del Reglamento del Parlamento, que a modo de como pasa en España con el 22 de la Ley de Gobierno, da unas instrucciones sobre cómo deben ir compuestos los proyectos de ley.

Son solamente ocho artículos. Como saben, el primero trata de las generalidades, que es qué se entiende por ley; coinciden conmigo en la dispersión del concepto de lo que es ley. Ya el propio artículo 1 de la ley nos relata que la ley es dispersa.

El artículo 2 de la ley nos relata y se refiere a cómo deben ir acompañados, cómo deben elaborarse estos proyectos de ley.

El artículo 3 nos habla de la denominación de la ley, y aquí acude a un criterio citado en la Unión Europea sobre el texto largo y el texto corto, recién abreviada y la versión larga de la ley. Es un concepto también acuñado por los autores americanos.

En cuanto a la estructura, no hay ninguna novedad.

A mí me ha gustado la precisión que se tiene en el artículo 6 de la ley sobre el procedimiento para la corrección de erratas. Ustedes lo han regulado de manera estricta, interesante. Establecen que en el curso de 10 días hay un procedimiento muy exigente para la corrección de las erratas en la ley. Este parece un tema menor, pero es un tema que ha dado lugar a un sinfín de conflictos si no tiene una regulación puntual. Yo daría testimonio de los conflictos importantes que he tenido en el Parlamento de la comunidad autónoma en la que resido, de los conflictos que ha habido sobre la corrección de los defectos o pretendidos defectos de la ley.

Saben ustedes que quien tiene el boletín oficial tiene el instrumento para, de alguna forma, alterar la voluntad legislativa. Bueno, señores, ustedes tienen aquí un procedimiento que me parece de lo más interesante.

Por último, voy a tratar de enfrentarme a ese segundo toro que nos acompañaba referido a la evaluación.

Hemos dicho que la evaluación es una parte de la metódica que tiene que ver con el procedimiento legislativo interno, que forma parte también de la técnica legislativa en esa concepción amplia que quiero tener frente a ustedes.

Y quiero partir de la base de que la evaluación legislativa tiene una conciliación instrumental y es una concepción multidisciplinar. No solamente es el derecho en sentido estricto, sino aquí tiene mucho que ver la sociología y tiene que ver mucho la economía.

Vamos a tener una conciliación amplia de lo que significa la evaluación.

Me gusta el concepto que emplea en España Alberto Figuerola cuando se refiere a la evaluación como el conjunto de análisis basado en el empleo de métodos científicos, tanto sobre la implementación —lo que significa la puesta en práctica de la ley—, como sobre los efectos de los actos legislativos. Hay un conjunto de técnicas que van a tratar de observar la puesta en práctica de la legislación y los efectos que se producen de la misma.

¿Qué es lo que persigue la evaluación? ¿Qué se persigue con la evaluación? ¿Qué busca la evaluación?

En primer lugar, busca examinar, analizar la implementación —esto es un anglicismo, que me gusta poco, pero es un anglicismo común—, busca cómo se produce la práctica, la puesta en funcionamiento de la ley, los efectos de la ley. Pero al tiempo que se busca ese examen, ese análisis de la implementación de la puesta en práctica de la ley, se está buscando la eficacia, el analizar, el conocer la eficacia de la ley.

Y estamos hablando, cuando nos planteamos la eficacia que se puede conseguir por medio de la ley, del resultado, la diferencia que puede existir entre lo que se ha querido y el resultado realmente obtenido; ese es el análisis de eficacia, que es un objetivo fundamental de la evaluación. Al tiempo que un análisis de eficiencia, que no tendrá que ver con todo lo querido y lo realmente obtenido, sino con la proporción existente entre lo que se quiere inicialmente y los medios empleados para ello.

Y, por supuesto, la evaluación tiene que ver con el impacto, el efecto producido por la ley en el conjunto, en el mundo jurídico en el que afecta esa norma, esa legislación.

Así, pues, estamos hablando de una actividad pluridisciplinar, la evaluación. Estamos hablando de una actividad en la que se plantea: si es un fenómeno universal o si es un fenómeno puntual, si debemos analizar, si debemos evaluar todas las leyes o solamente algunas leyes; y algo que es del mayor interés, si cuando nos planteamos la evaluación debe hacerse una evaluación por parte de un órgano especializado o por parte de órganos puntuales.

Hay muchas interrogantes, sobre todo yo creo es importante llegar a una institucionalización de la evaluación por personas competentes haciendo uso de servicios externos.

Qué duda cabe de que Alemania, por medio de esas instrucciones de operatividad de los ministerios de Justicia y de Interior, donde como lugares puntuales se contienen reglas importantísimas, los llamados *checklisten* —espero que nuestro colega nos hable de ellos—; lo importante es que en Alemania han establecido un procedimiento pautado, reglado, ordenado para la evaluación de la ley.

En los fenómenos evaluatorios que yo podría considerar, empezamos por lo negativo.

En España, no se hace evaluación, desgraciadamente, tampoco se hace en Francia. Tenemos un colega aquí con nosotros que es jefe del Departamento de Comisiones de la Asamblea Nacional francesa, y ayer nos relataba que en los últimos años hubo solamente dos experiencias evaluatorias en el seno de la Asamblea Nacional francesa.

En Italia, el laboratorio de legislación intenta, mal que bien, con muy pocos funcionarios y muy pocos medios, proceder a un proceso de evaluación.

Creo que en el Perú, por los contactos que he tenido, tampoco se hace evaluación, ¿por qué? Porque es muy caro, es muy difícil, obliga a un procedimiento pautado muy interesante.

En Alemania, creo que se hace evaluación legislativa. Nuestro colega nos lo dirá después.

Y qué duda cabe de que la referencia en cuanto a la evaluación legislativa la debemos encontrar, inicialmente, en los Estados Unidos.

Estados Unidos se interesó por la evaluación legislativa. Es una sociedad diferente, es una legislación diferente, y es una sociedad que quiso, de alguna manera, aplicar técnicas de la empresa privada, establecer listas de comprobación para saber qué se había buscado con la ley y qué se había obtenido con la ley. Es una sociedad que empleó enseguida las ciencias sociales como apoyo en este proceso investigador sobre los efectos de la ley; y es una sociedad en que hay una concepción de la administración como prestadora de servicios. Todo eso ha contribuido al hecho de que la evaluación tiene un papel y un protagonismo importante. Además, la evaluación en Estados Unidos se institucionalizó. Es decir, es parte de la administración, está incardinada a la administración hasta el punto que hay una oficina de evaluación en el Congreso, una oficina muy importante dentro de la oficina de intervención y control del Congreso de los Estados Unidos, donde hay nada menos que 5 mil empleados directos encargados de la intervención y control de las leyes, y de ellas, 500 personas se dedican expresamente a la evaluación legislativa, amén del paraguas y la proyección que se tiene dentro de los Estados Unidos. Pero, además de eso, los Estados Unidos tienen una asignación importante de funciones de evaluación llevadas hacia las diferentes comisiones del Congreso.

Tenemos dos instrumentos muy importantes de actuación en política de evaluación: aquella que tiene que ver —hemos dicho— con la oficina de intervención y control, con esa oficina específica, con 700 personas en el Congreso de los Estados Unidos; al tiempo que se tiene una asignación muy importante de funciones evaluatorias a las comisiones del Congreso.

Y lo que sí me ha sorprendido, me ha sorprendido de manera importante, cuando en estos días pasados he querido, no digo profundizar, pero sí tomar contacto con la evaluación en el ámbito de Europa, la política evaluatoria que se está llevando en el seno de la Unión Europea. También es una concepción política diferente con elementos positivos y negativos. En este caso, vamos a decir que son positivos.

En los años 90, la Unión Europea se planteó efectuar una evaluación de todo aquello que se opusiera y tuviese un programa de gasto. Pero, hoy, en este momento, hay una obligación de que toda propuesta legislativa en el ámbito de la Unión Europea tenga, un proceso de evaluación.

Toda la actividad de la Comisión en este momento tiene también la obligación, en la Unión Europea, de tener una evaluación *ex post*, no anterior sino posterior. Las actividades de la Comisión todas ellas

serán objeto de evaluación *a posteriori*; pero con independencia de ello, todos los proyectos de ley, todo proyecto de norma “con rango de ley” —hablamos de reglamentos, de directivas de la Unión Europea— tendrá siempre una evaluación anterior. Veamos cuál será el impacto.

¿Qué características debemos observar en este proceso evaluatorio dentro del ámbito de la Unión Europea?

En primer lugar, la Unión Europea pretende y quiere que la evaluación que se efectúa en la misma sea complementaria; entiende como único proceso la evaluación anterior y la posterior sobre la ley. Creo que es muy razonable, es interesante el entenderlo como un proceso único.

Al mismo tiempo, la Unión Europea no tiene una oficina exclusiva de evaluación sino que asigna la competencia evaluatoria a todas las direcciones de la Unión Europea, de la administración de la Unión Europea. Hay una supervisión, si se quiere, por parte de la Dirección General de Presupuesto de la Unión, pero en conjunto, hay una dispersión en cuanto a la función evaluatoria, creo que con resultados positivos.

Creo que es importante que tengan en cuenta que la evaluación que se produce *ex ante* para los proyectos legislativos de la Unión Europea tiene como objetivo identificar los efectos, positivos o negativos que pueda tener ese proyecto legislativo, valorando el costo-beneficio —esto es muy fácil decirlo— desde un punto de vista económico, social y medioambiental. Hasta ahora no hemos dicho nada nuevo; pero ahora sí lo vamos a decir.

En primer lugar, en la Unión Europea, hay una obligación de valorar la opción nula en cuanto a ese proyecto de ley, ¿qué pasaría si no hacemos nada? Si no hacemos nada, si nos quedamos quietos, ¿el Estado es mejor o es peor? Creo que es importante tener esa concepción.

Se ha hecho un esfuerzo muy importante en la Unión Europea en el incremento de la transparencia en el proceso de evaluación, incremento de transparencia derivado de la contratación de externos dotados de la suficiente competencia e independencia.

Y, lo que es más interesante, toda propuesta legislativa tiene y lleva una “Hoja de Ruta”, un término ahora muy acuñado y muy ocupado, pero creo que en este caso es positivo.

Todo proceso evaluatorio de un proyecto legislativo en la Unión Europea, en primer lugar:

- Debe proceder a una descripción detallada del problema: este es el problema que tenemos, con esto nos encontramos.
- Debe definir los objetivos que se pretenden con ese proyecto legislativo.
- Deben describirse las diferentes opciones con las que se encuentra esa intervención legislativa.
- Debe efectuarse un análisis del impacto posible de las diferentes opciones.

Fíjense ustedes cómo se va complicando toda esta reglamentación, esta regulación del procedimiento evaluador.

- Deben compararse las ventajas e inconvenientes derivados de esa acción que ya no es nula sino la acción que pretendemos.
- Deben al tiempo incorporarse en la evaluación dispositivos relacionados con la supervisión y la evaluación *ex post*.

Hemos dicho que la evaluación es un proceso único, anterior y posterior, pero en el fondo es único.

- Y por último debe establecerse en esa hoja de ruta; deben planificarse de manera puntual las consultas a efectuar.

Creo que es muy completa esta manera de entender la evaluación para todos los proyectos legislativos en la Unión Europea. Y es más, cualquier iniciativa que pudiera surgir en el proceso legislativo, cualquier enmienda que se plantee debe igualmente contar con un análisis muy parejo al que hemos planteado aquí. No basta con presentar una enmienda, una modificación, que suponga ir por un atajo para no tener ese control estricto sobre la ley. Este control procede en cuanto al proyecto y en cuanto a las modificaciones que se pretenden del mismo, es algo muy importante.

La evaluación *ex post* en el ámbito de la Unión Europea no está a este nivel, evidentemente, hemos dicho que debe formar parte de la hoja de ruta. En el programa de calidad que se pretendía en la legislación en la Unión Europea, hasta el año 2000, no se ha incluido; en este momento hemos dicho que todo acto legislativo debe ser objeto de evaluación, en este caso por la comisión. La comisión se ha planteado como objetivo que en el curso de 6 años, como máximo, debe procederse a la evaluación de todo proceso legislativo, evaluación posterior, como hemos dicho.

¿Y qué se pretende con esa evaluación posterior buscada por la Unión Europea, de la cual no hay tanta experiencia ni tanto que decir? Pues, en primer lugar, debemos decir que la evaluación *ex post* nos permite conocer el impacto real que ha producido la ley en el contexto legislativo en el que se ha insertado; qué ha pasado con esa ley; ya no es un pronóstico sino que es un impacto real.

Al mismo tiempo, qué duda cabe, conociendo el impacto real vamos a poder mejorar la gestión de la ley, de la propia ley. Qué duda cabe de que es un instrumento de control político absoluto, vamos a poder *poner en solfa* a ese gobierno, a esos dirigentes políticos que son quienes han hecho una buena o una mala ley; es instrumento de control, y qué duda cabe que es también un instrumento determinante para conseguir y lograr la simplificación de las leyes, algo que es un objetivo de todos nosotros.

Y yo tengo poco más que decirles a ustedes que escuchar a nuestro colega, el profesor alemán, y desde luego ir a los comentaristas y ver qué van a decir.

Muchas gracias.



II  
TÉCNICA LEGISLATIVA Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO:  
DOS INSTRUMENTOS PARA LA GOBERNABILIDAD Y REPRESENTACIÓN  
PARLAMENTARIA

THOMAS HADAMEK  
FUNCIONARIO DEL BUNDESTAG ALEMÁN

Me alegra mucho el poderlos saludar el día de hoy aquí y que tengan la paciencia, además, de escuchar mi discurso en idioma alemán.

Debido a que están ustedes prestando tanta atención debo suponer que ustedes encuentran que el tema del trabajo legislativo es un tema interesante y ya no es una novedad que uno trate de ocuparse del tema de hacer buenas leyes.

Mi querido colega, el profesor Corona, ya ha dicho que en Alemania tenemos muchos manuales y manuales muy extensos sobre este tema y también en la Unión Europea.

Se ha escrito mucho sobre la evaluación de las leyes y de sus efectos. Como siempre sucede en las ciencias, una vez que tenemos un tema entre manos aumenta muy rápidamente el número de libros escritos sobre el mismo.

En la Unión Europea se ha publicado hace tres meses el último manual sobre el tema, es enorme, y trata de la evaluación de los efectos de las leyes. Es una evaluación simultánea con lo cual ya no se utiliza una perspectiva ex ante sino el proyecto que ya ha sido puesto en marcha es acompañado y evaluado constantemente. Esto es vinculante y cualquier procedimiento legislativo en la Unión Europea tiene ahora que atenerse a esa norma.

Además quisiera hacer otro comentario sobre lo que decía nuestro colega, sobre el profesor Carpen. El profesor Carpen es presidente de la Asociación Alemana de la Labor Legislativa, de la legislación. He tenido el placer de ser secretario de esta asociación y soy responsable del contacto con los parlamentos dentro de Alemania.

Y en esta función tengo el placer de poder, digamos, disentir de la opinión del profesor Carpen en muchos aspectos, no siempre estoy de acuerdo con él. Esto no tiene nada que ver con que necesitemos buenas leyes, sino que se refiere el tema a cuál es el papel de los parlamentos en la labor legislativa.

Con estos objetivos en mente quisiera terminar con mis comentarios preliminares. Por favor, consideren ustedes que yo soy por una parte un científico, pero por otro lado estoy al servicio del Parlamento y debo intentar llevar a la práctica estos aspectos científicos; por lo tanto, es muy agradable para mí que la Universidad de Lima haya convertido esto en su lema: ciencia y práctica, por eso es que creo que estamos en el lugar más adecuado para tratar este punto.

Para reiterar lo que decía antes, estoy muy agradecido de poder hablar ante ustedes sobre el tema de la buena labor legislativa.

El hecho de que necesitamos buenas leyes es algo que nadie va a querer contradecir, y yo también lo apoyo. El tema de la buena labor legislativa no solamente se refiere a los aspectos técnicos como la formulación y la inserción dentro del orden legislativo existente, sino también la labor legislativa como medio para alcanzar fines políticos.

Para cualquier parlamentario está el deber de hacer buenas leyes que sirvan además para implementar el programa político por el cual ha sido elegido, por eso me sorprende que esta demanda de una buena labor legislativa se proclame con gran regularidad en los mayores niveles políticos.

Por ejemplo, el Consejo Europeo de Lisboa ha proclamado en el año 2000 el objetivo, ya lo mencionó el profesor Corona, de que la Unión Europea debía desarrollarse en el entorno económico más competitivo y dinámico del mundo.

Como medio destacado para alcanzar este objetivo debían mejorarse las condiciones legislativas dentro de la Unión Europea en su conjunto.

Las instancias de decisión a nivel político fueron conminadas a elegir la solución mejor posible dentro de lo que cabía.

Como medios de ayuda existen la evaluación de las posibles consecuencias de las leyes, una mejor consulta con los expertos y con los afectados y una mejor coordinación dentro de la Unión Europea.

El objetivo debe ser llegar a simplificar la legislación existente, a facilitar el acceso a las leyes y con ello llegar a una mejor implementación de la legislación europea en los estados miembros.

Estos objetivos ponen en claro que la demanda de una mejor calidad de la labor legislativa, de cuya importancia nadie se atreve a dudar, está unida a la vez a la constatación de que existen ciertas deficiencias entre los llamados problemas de la labor legislativa, que ya lo ha mencionado en parte el profesor Corona, y están los siguientes puntos: Una inundación de leyes, es decir, que hay demasiadas leyes, el texto incomprensible de las leyes, la falta de coordinación y la contradicción entre las diferentes leyes, la inactividad de los órganos legislativos, las leyes referidas a casos individuales que llevan o que están dirigidas a fortalecer la posición política propia.

Aunque solamente una parte de estas deficiencias llegara a ser válida, de todas maneras esto perjudicaría en gran medida la buena labor legislativa.

Ahora quisiera llegar a mi falta de acuerdo con el profesor Carpen. Me parece que a primera vista resulta poco justificado echarle la culpa de todos estos problemas a los parlamentos; la labor legislativa no es solamente cuestión del Parlamento, por un lado en la labor legislativa está la responsabilidad del gobierno, de la administración y de la jurisprudencia y también los procesos de decisión política dentro de la sociedad.

Dentro de esta relación compleja de la constatación de que existe la necesidad de promulgar una nueva ley hasta una formulación técnica de tal ley, los parlamentos suelen representar las fuerzas más progresistas y además más abiertas a colaborar para poder llegar a buen puerto. La formulación de los programas políticos, el intento de implementarlos y la comunicación con la sociedad pertenecen al trabajo diario de todo parlamentario. Justamente los parlamentos suscitan numerosas iniciativas para una buena labor legislativa.

Del mismo modo los parlamentos intentan desarrollar los procedimientos internos para la labor legislativa y están abiertos a buscar asesoría en esta labor a través de expertos propios y externos.

Ante este panorama, de este convencimiento esencial de los parlamentos de la necesidad de una buena labor legislativa, resulta sorprendente que en los últimos años en Alemania se haya intentado nuevamente justificar la necesidad de una buena labor legislativa a través de la ciencia jurídica.

Por encargo del Ministerio de Justicia un experto llegó a la conclusión de que existía la necesidad de establecer buenas leyes y que esto estaba inscrito dentro de la Constitución. Sin embargo, este reconocimiento no nos lleva en la práctica a una mejor implementación del asunto e intenta comprometer, obligar a los parlamentos por parte de la Constitución, a promulgar buenas leyes; lleva más bien a que los ciudadanos tengan la impresión de que los parlamentos hasta ahora no hayan tomado en cuenta esta responsabilidad de emitir buenas leyes.

Por supuesto, que la labor legislativa por parte de los parlamentos solamente es posible dentro del orden constitucional. En Alemania se ha incluido un catálogo de derechos sobre diferentes libertades, cuyo respeto puede ser demandado por los ciudadanos ante los tribunales constitucionales.

Por lo tanto, cualquier atentado contra estos derechos y libertades de los ciudadanos requiere de cierta justificación. Resulta obvio, y eso no solamente está dentro de las leyes alemanas, que en el marco de la labor legislativa hay que tomar en cuenta la adecuación y la necesidad de la legislación que se piensa emitir y además, presentarla adecuadamente. En este sentido, las nuevas investigaciones de las ciencias jurídicas —y también las demandas por mi colega Carpent sobre la buena labor legislativa— no han llevado a ampliar el horizonte de lo que ya sabemos.

Ahora, con respecto a los procedimientos para una buena labor legislativa, aquí se plantea sobre todo el problema de cuáles son las iniciativas que pueden partir del Parlamento para asegurar que se promulguen leyes lo más eficaces posibles.

Existen por un lado, las medidas en relación con el Ejecutivo. El Ejecutivo, en cuyas manos está la ejecución o la implementación de las leyes, tiene una responsabilidad fundamental en la producción de buenas leyes; el Ejecutivo es el origen de gran parte de las iniciativas para nuevas leyes.

Igualmente, los expertos de los ministerios también acompañan esta labor legislativa del Parlamento. Aquí quisiera hacer una pequeña mención para que ustedes puedan imaginar la labor de nuestras comisiones permanentes en el Parlamento, también participan expertos de los diferentes ministerios. Estos expertos son invitados por el Parlamento y tienen que estar a disposición de los parlamentarios para responder a cualquier pregunta, y si los parlamentarios quieren discutir a puerta cerrada, estos funcionarios por supuesto tienen que abandonar la sala; pero, de este modo el Parlamento logra hacer uso de la experiencia o del conocimiento de esos expertos de los ministerios, estos funcionarios saben que están al servicio del Parlamento.

La participación del Ejecutivo no se limita en ese sentido a la parte de la redacción de las leyes y la formulación, sino que los del gobierno participan constantemente en la discusión política, sobre la necesidad y los efectos de los proyectos de ley.

Por lo tanto, resulta lógico que el Parlamento también pueda presentar iniciativas o sugerencias para ciertos proyectos de ley en la preparación de los proyectos por parte del Ejecutivo; esto parece estar reglamentado en el Perú por una ley para el procedimiento de la redacción de proyectos de ley.

En Alemania esto está reglamentado de otra manera, a otro nivel; existe un reglamento común de todos los ministerios federales y por deseo del Parlamento se ha incluido en este reglamento una serie de disposiciones sobre la evaluación de las consecuencias de determinadas leyes.

En todos los sistemas de gobierno existe un derecho de información más o menos explícito del Parlamento con respecto al gobierno. El Parlamento puede fijar estándares sobre cuáles son las informaciones que requiere del gobierno para poder justificar o evaluar un proyecto de ley. Este derecho también vale cuando dentro de un período de gobierno el Ejecutivo no coincide con la posición del Parlamento; también en estos casos el Ejecutivo tiene interés en que su programa y la legislación necesaria para este programa se implementen y puedan promulgarse; por lo tanto, el Parlamento puede lograr que haya una cooperación por parte del Ejecutivo.

En Alemania, debido a los servicios del Parlamento durante los años 80, se desarrolló un procedimiento para evaluar la necesidad y las diferentes consecuencias de las leyes. Este procedimiento tiene el nombre de preguntas analíticas azules, ¿por qué azules? porque estaban impresas en papeles azules para que los funcionarios puedan encontrarlos sobre sus escritorios con cierta facilidad. Y esas preguntas azules tenían sin embargo un defecto que se refería a lo que ya mencionó mi colega, que es la opción cero.

Ustedes se podrán imaginar que es difícil para un parlamentario cuando habla con su servicio parlamentario o con los expertos, que se le pregunte en primer lugar, ¿es usted de la opinión de que necesitamos una ley sobre esto? Cuando comenzamos nuestra conversación con esta pregunta, entonces el parlamentario no se va a dejar asesorar por nosotros, el parlamentario va a regresar a su oficina y va a redactar el proyecto de ley junto con sus propios colaboradores y no nos va a hacer caso.

Hoy en día las famosas preguntas azules han sido ampliadas, en España aparentemente existen 101 directrices, en Alemania hay una serie de manuales bastante voluminosos. Pero, lo decisivo aquí es que estamos tratando de buscar ayuda técnica y científica, no solamente de buscarla sino de ofrecerla como servicio.

En la evaluación de las consecuencias vamos a tratar de ofrecerle al parlamentario varias alternativas con respecto a lo que tiene proyectado, vamos a tratar de averiguar cuáles serían los costos de la implementación de la ley respectiva y a veces, debido a esta asesoría, se da de forma muy natural el caso de que el parlamentario llegue a la conclusión de que sería mejor no hacer una ley al respecto.

Esto significa que la opción cero es el último punto de nuestra asesoría y no el primero; tratamos de avanzar paso a paso con el parlamentario en la evaluación de si realmente existe la necesidad de establecer una ley respecto a determinado tema. Yo creo que esto no es tan difícil tampoco para los científicos, es simplemente una mayor orientación hacia el servicio, que es algo que todos necesitamos.

En la terminología de la evaluación de las consecuencias de las leyes, se llama eso una evaluación que acompaña la labor legislativa, un apoyo permanente, y ese es un buen concepto porque estamos acompañando un proyecto y no tratamos primero de hacer que sea imposible. De este modo logramos que las leyes sean realmente mejores en Alemania; para esto nos enfrentamos a una buena situación y es que los ministerios, en muchos casos, tienen que trabajar para nosotros, lo cual nos favorece; para los parlamentarios esto no es problema alguno, puesto que ellos esperan de los funcionarios de los ministerios que los traten con respeto y que los funcionarios contesten sus preguntas.

También los ministerios deben obedecer a este mandato constitucional del derecho de información de los parlamentos y se ven obligados a ayudar a los parlamentos en su labor legislativa.

Quisiera hacer referencia a dos posibilidades, por un lado, la contratación de expertos o la ayuda de expertos; no necesitamos solamente a los ministerios, por supuesto, sino también expertos externos. Esto es para un Parlamento una cuestión natural. En Alemania existen desde hace varias décadas lo que llamamos audiencias, que tienen la ventaja de ser públicas; esto significa que también existe la posibilidad para la minoría o para una minoría de demandar el análisis de las consecuencias de determinada ley, pedir determinada información; entonces la mayoría dentro del Parlamento y del gobierno se esforzarán, desde el principio, por tener a la mano esa información y además incluirla o describirla dentro de lo que sería el proyecto de ley.

Ya el hecho de que exista el derecho a analizar las leyes desde este punto de vista dentro del reglamento, lleva a que la justificación incluida en los proyectos de ley mejore en calidad.

Los parlamentarios dentro del Parlamento alemán conocen estos derechos y hacen uso de ellos, pero sin mayor efecto sobre la opinión pública, lo cual constituye una deficiencia, porque me parece que los parlamentos también deberían hacer visible ante la opinión pública la calidad de su labor legislativa.

De manera que intentaremos llevar adelante este método de análisis de las consecuencias de determinadas leyes y unir nuestra mayor transparencia a una mayor participación de los diferentes grupos de interés.

Yo creo que hay interés de que podamos tener suficiente tiempo para los comentarios, voy a terminar aquí. Les agradezco por su paciencia.



**CuartaParte**

---

**Acto de clausura**  
**27 de noviembre de 2005**



# TECNOLOGÍA Y CULTURA: LAS TRANSFORMACIONES SOCIALES EN EL SIGLO XXI Y LOS RETOS DEL PARLAMENTO

CARMELA MALLAINA

PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE DERECHO PARLAMENTARIO EN LA  
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

Quiero agradecer al doctor César Delgado-Guembes, por su amable invitación a este estupendo congreso, el Primer Congreso de Derecho Parlamentario. Gratitud que extiendo a todos los comparecientes y a todos los intervinientes en este congreso, por todas las aportaciones que han hecho durante estos días que han sido muy productivos y muy instructivos, me imagino que tanto para los que hemos venido del extranjero como a los propios del Perú.

Tal y como acaban de mencionar, voy a hablar de tecnología y cultura, concretamente de las transformaciones sociales en el siglo XXI, y de los nuevos retos que se presentan en el Parlamento. Especialmente me referiré a la influencia de las nuevas tecnologías en el ámbito parlamentario.

Es verdad que las nuevas tecnologías están cada vez más presentes en nuestras vidas, más presentes que la sociedad en general, afectando no solo a la vida privada de los individuos, sino también afectando a la esfera de lo público, a todas las instituciones democráticas, concretamente al Parlamento al que me referiré y reseñaré como referencia para ver y poner de manifiesto los nuevos retos que se le presentan a esta institución.

Al hablar de las nuevas tecnologías nos referimos fundamentalmente a dos aspectos: a los medios de comunicación, pero sobre todo a Internet. Ambos han sido y son una pieza clave en toda esta gran revolución social y en su utilización por los individuos para relacionarse tanto entre ellos como con respecto a las instituciones públicas. Estos hechos ponen de manifiesto que la democracia como la entendemos hasta ahora puede transformarse hacia un nuevo concepto.

En esta exposición empezaré hablando, sobre la evolución que han sufrido las nuevas tecnologías, y cómo a través de ellas se ha ido transformando la sociedad en general, no solo en la vida privada sino también en la vida pública.

De hecho se está empezando a hablar de un nuevo concepto de democracia, como la ciberdemocracia o la democracia electrónica, conceptos que en cierto modo han venido a suceder a los comienzos de los años setenta, de la mano de la primera generación de computadores comercializables. Ha sido la democracia de *living room* que se refirió Mc. Pherson. Pero como en toda evolución existen los efectos, efectos que no son solo positivos, sino también señalaremos al final de esta conferencia, aspectos negativos y que merecen especial interés.

Por una parte empezaremos hablando de la evolución que ha sufrido la nueva sociedad, y cómo es necesario regular y controlar esa evolución tecnológica con respecto a la influencia que se produce en torno a la sociedad; hablaremos también del aspecto político y del aspecto de lo público, para ver cómo han influido esas nuevas tecnologías en el ámbito público, fundamentalmente me referiré al ámbito parlamentario. Concretamente hablaremos de la eterna discusión “democracia representativa, democracia participativa y de las instituciones constitucionalmente reconocidas de democracia participativa”.



Finalmente, hablaremos de los inconvenientes que se producen con las nuevas tecnologías; veremos qué aspectos positivos y qué aportaciones pueden originar estas nuevas tecnologías; pero también veremos que tienen una contrapartida que son unos inconvenientes que trataremos al final de esta conferencia.

Para empezar —como hemos dicho— es una evidencia actual que las nuevas tecnologías de informática e Internet, o las nuevas formas de comunicación audiovisual afectan a todos los ámbitos de la vida en todas sus facetas. Ejemplo de ello tenemos numerosos en el ámbito familiar o en el ámbito doméstico; se está empezando a hablar del nuevo concepto de las viviendas inteligentes, en las que se pueden controlar todos los electrodomésticos y todo funcionamiento de la caja a través de conexiones externas o conexiones a distancia o por Internet; por ejemplo, las luces, las persianas, las puertas, las alarmas las podemos tener controladas a través de Internet; hacemos nuestros trabajos y podemos ir controlando todo a través de Internet. Un ejemplo de ello es la utilización, con una frecuencia casi exagerada, de los celulares que es básicamente un aparato, un instrumento que se utiliza para comunicarnos entre nuestros familiares, amigos y demás. Estos aparatos cada vez tienen mayores prestaciones, tienen una tecnología multimedia y ya no solo sirven para hablar y comunicarnos sino también para transferir imágenes, sonidos, archivos. Por ejemplo, también la televisión digital o incluso en el ámbito laboral, lo que se llama o lo que se empieza a denominar el *teletrabajo*, son aquellos empleados que trabajan desde casa, que están conectados por Internet a la empresa, o simplemente un cajero automático.

En definitiva, como señaló don Enrique Mujica, el actual Defensor del pueblo español, en una jornada celebrada en la Asamblea de Madrid, en la actualidad no se puede llevar ninguna actividad mecánica o intelectual sin las nuevas tecnologías por medio.

En esta revolución tecnológica la sociedad industrial se convierte en una sociedad red conforme la denominación del profesor Castells, en donde el intercambio de formación entre los individuos o entre individuos e instituciones es continuo.

Esta revolución ha ido creciendo de forma vertiginosa, produciendo consigo grandes cambios en la sociedad. De esa manera el desarrollo y la extensión generalizada de la microelectrónica y de Internet como soportes fundamentales de las comunicaciones van a provocar numerosas consecuencias. Por ejemplo —entre otros— la globalización de la economía, con la consiguiente pérdida de poder de los gobiernos nacionales, la generación de un nuevo modelo de comunicación e información con el nacimiento de los nuevos medios de agentes y la multiplicación de la información disponible, la reestructuración de las instituciones políticas mediante el desarrollo del Estado red que articula lo supranacional, lo regional, lo local e incluso lo no gubernamental amén de numerosas transformaciones directas sobre la forma de trabajar, la organización de la familia o el rol mismo de las mujeres en la sociedad.

En definitiva y siguiendo al profesor García Mejía, podemos decir que las nuevas tecnologías acceden a la vida de los individuos en cuatro facetas principalmente: una faceta social donde a través de Internet, por ejemplo, se desarrollan relaciones humanas de la más variada índole, por ejemplo, los *chat*, los *messengers* o los correos electrónicos; una faceta económica donde el Internet concretamente se ha usado en numerosas oportunidades para hacer negocios, la compra por Internet cada vez es más habitual, incluso los billetes electrónicos como hemos venido a Perú a través de billetes electrónicos, pues facilita los negocios. Una faceta política, educativa y cultural donde existen inagotables fuentes de información, por ejemplo, la enseñanza a distancia o más conocido como *iLumen*; y finalmente una faceta tecnológica, donde Internet se considera como una red de ordenadores, por ejemplo, los nuevos recursos inalámbricos.

De este modo las tecnologías hacen posible el desarrollo de sectores hoy suficientemente diferenciados: informática, telecomunicaciones y medios audiovisuales, así como los servicios de todos ellos derivados, están llamados a concluir hasta conformar un todo indiferenciable.

Este fenómeno es el propio de la tecnología digital donde convergen además los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación más conocida como TIC; hasta el punto de producir la aparición de un nuevo sector en multimedia caracterizado por la posibilidad de acceder a todo tipo de información digitalizada de modo interactivo en cualquier momento y en cualquier lugar. Son esas las causas por las que las nuevas tecnologías aceleran no solo un cambio de modelo social sino también un cambio de modelo político.

Pues bien, hemos establecido el motor origen de los cambios sociales actuales, las nuevas tecnologías; motor que genera por otra parte toda una serie de consecuencias, tanto positivas como negativas que iremos viendo a lo largo de esta ponencia; debemos analizar detenidamente los efectos que se producen en ambos ámbitos.

Por lo que resalta, el cambio social es a través de las nuevas tecnologías, y más concretamente a través de la red el conducto ideal para el desarrollo de los medios audiovisuales tradicionales como la radio o la televisión, canalizables a través de ordenadores o mejor dicho de nuevos equipos multimedia. De hecho cada vez más usted lee los periódicos, escucha la radio, incluso ve la televisión a través de los ordenadores; y es así como se va produciendo la transformación hacia una sociedad de la información.

Es consecuencia del impulso evolutivo de la sociedad por parte de las nuevas tecnologías, que se creen las necesidades a las que éstas progresivamente pretenden dar respuesta, a la vez que también aparecen nuevos derechos que por otra parte se han de proteger, y es aquí donde una mínima intervención legislativa parece necesaria.

Inicialmente la regulación de estas nuevas tecnologías no ha sido del todo pacífica en la medida que ciertos sectores entendían que no era necesario regular Internet; aducían que al no existir una central ni una sede ni un punto de dirección o impulso, Internet resulta por definición impermeable a cualquier intento de control, cierre, censura o monopolización de su mensaje central. Básicamente apoyaban en todo caso la autorregulación a través de códigos de conducta. Sin embargo, como establece el profesor García Mejía, el incalculable impacto de Internet en nuestra civilización no puede dejar de reflejarse en el derecho.

No obstante en este sentido, la parcela jurídica no resulta del todo sencilla, pues existen diversos condicionantes de índole tecnológico, político, jurídico que la hacen difícil; a pesar de eso la regulación de la sociedad de la información resulta esencial, fundamentalmente en determinados aspectos como puede ser, por ejemplo, el valor jurídico de los documentos electrónicos, la protección de datos personales y en definitiva lo relativo a la protección de los derechos fundamentales; igualmente, aunque de menor importancia los derechos de propiedad intelectual, entre otros. En este momento lo dejamos simplemente apuntado, pues de ello hablaremos posteriormente.

En definitiva, es necesario crear un derecho en Internet que se ajuste a las nuevas necesidades sociales, es decir, sin dejar a la producción automática y desahogada de normas —en todo caso nuevas. Un derecho que limite y controle la utilización abusiva y desviada de estos medios con el fin primordial de reconducir al mejor uso de los recursos para un óptimo aprovechamiento.

Un derecho en Internet entendido conforme a la definición otorgada por el profesor García Mejía, como la rama jurídica que estudia el régimen de los soportes tecnológicos que hacen posible la conexión a la red y la prestación y disfrute de sus servicios, así como el de los contenidos o servicios que la misma pueda incluir ya como manifestación de gobierno electrónico, ya como manifestación de la economía digital.

En lo que respecta a los cambios de orden político, a los cambios de naturaleza política, me voy a centrar básicamente en el tema en discusión “Democracia representativa, Democracia participativa, Democracia directa”, como he mencionado anteriormente; así como el papel actual del Parlamento y la influencia de las nuevas tecnologías.

No creo descabellado decir que hoy por hoy las nuevas aspiraciones apuntan hacia una práctica de la democracia directa en el gobierno de nuestras sociedades.

Gracias al uso de las nuevas tecnologías de información y fundamentalmente al uso generalizado de Internet, es más factible llevar a cabo las nuevas tendencias sobre democracia electrónica, donde la construcción de un nuevo modelo de democracia pueda representar una ruptura con los orígenes y los principios de pensamiento liberal, sobre los cuales se sustenta nuestra democracia.

Posiblemente sea Internet un elemento añadido al modelo de sociedad actual y un sistema político representativo permitirá el paso a las nuevas demandas de una mayor participación ciudadana. La apertura de la democracia representativa a instrumentos de mayor participación, y por tanto a modelos más próximos a la democracia directa, es incuestionable a la vista de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Lo que se pensaba hace mucho que la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos era una utopía, ya no lo es tanto. De hecho se están produciendo en este sentido cambios muy rápidos. Si miramos Internet observamos páginas Web en las que se fomenta la participación ciudadana; no solo páginas privadas, como pueden ser organizaciones no gubernamentales como por ejemplo Green Peace —entre otros— quienes abren foros de debate para discutir y opinar sobre materias determinadas.

También, en este sentido, los poderes públicos empiezan a utilizar este medio abriendo foros de debates para determinadas políticas con la finalidad, básicamente, de que los ciudadanos participen, opinen, aporten soluciones nuevas a los temas propuestos, llegando así al Ejecutivo, concretamente hasta las fuerzas políticas.

Por ejemplo, en el caso español, no hace mucho el Ministerio de Educación tenía una página Web que permitía a los ciudadanos participar a través de foros de debates sobre la nueva ley de educación, el nuevo proyecto de ley de educación.

Todo ello no quiere decir que se pretenda suprimir la democracia representativa y sustituirla por la democracia participativa; simplemente gracias a la viabilidad técnica, que hasta hace muy poco era impensable para la participación ciudadana en los asuntos públicos, los medios tecnológicos deben ser reexaminados a la luz de los principios que sustentan la actual democracia representativa.

Si observamos la crisis de la democracia representativa, como dice un amplio sector entre otros muchos Carlos Santiago Luna, en donde existe de paso un monopolio de la vida política por parte de los partidos políticos y por la clase política profesionalizada y donde el distanciamiento de los ciudadanos y los poderes públicos es notable, sea posiblemente este el momento de rediseñar el sistema democrático

en el sentido de dar margen a la democracia participativa. Insiste en que la apertura de la democracia participativa no se plantea ni se debe plantear como una alternativa al sistema representativo, sino más bien, todo lo contrario, como un complemento a la misma; para ello se ha de dejar un cauce de apertura para demostrar vías alternativas de participación del ciudadano.

Como hemos dicho, los poderes públicos van tomando conciencia de las oportunidades que ofrecen estas nuevas tecnologías donde se abren nuevas vías a la información y a la colaboración facilitando y fomentando de este modo la transparencia y el activismo de la sociedad en la participación en los asuntos públicos.

Por ejemplo, dentro del Poder Ejecutivo, como hemos dicho, se abren *chats*, foros de debate a los que cualquier ciudadano puede acceder.

Igualmente el Poder Legislativo abre y debe abrir más, si cabe, sus puertas a las nuevas tecnologías, puertas que no solo deben facilitar el funcionamiento de la cámara a través, por ejemplo, de ordenadores para los diputados, correos electrónicos, votaciones electrónicas; es decir, la utilización de las nuevas tecnologías como instrumentos de gestión para facilitar en gran medida las actividades del Parlamento.

Sin embargo, este debe ir más allá, es decir, debe mirar hacia el exterior, hacia los representados soberanos. En este sentido me interesa dejar especial constancia de que el Parlamento virtual peruano es un verdadero ejemplo mundial y, en todo caso, para los demás países del área iberoamericana. Es verdad que la página del Congreso peruano brinda la posibilidad de acceder a los ciudadanos para que participen activa y directamente en los proyectos que se van realizando y que tienen en el Congreso.

De hecho, es en el Parlamento en donde se debate y se da publicidad de la actividad principal del mismo —la aprobación legislativa. No cabe duda de que íntimamente relacionada con estas actividades y como fórmula para dar al Parlamento una mayor vitalidad en cuanto la relevancia de su función representativa y de su función social, es la participación ciudadana una cuestión esencial; y a la vez que hay nuevas posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Es cómo se podría recuperar el papel protagonista del Parlamento como sujeto legitimado y legitimador del resto de los poderes del Estado a través de lo que Habermas o Santiago Nino, entre otros, han llamado democracia deliberativa, donde sea esta institución el lugar donde se produzcan los procesos de decisión pública, decisiones donde confluyen en el debate no solo la voluntad de las mayorías, sino también donde puedan intervenir las minorías planteando distintas opciones y alternativas que puedan existir frente a la iniciativa del Gobierno.

En definitiva, es difícil pensar en las nuevas tecnologías y funciones en el ámbito parlamentario dentro del sistema democrático, sin relacionarlo con la cuestión de la democracia participativa.

Gracias a las nuevas tecnologías, los ciudadanos son cada vez más conscientes de su grado de participación en la vida pública. En general, hay consenso sobre la necesidad de no desdeñar las ventajas ofrecidas por las nuevas tecnologías para profundizar en el principio de participación política.

Las mejoras educativas en el sistema de información complementarían esas posibilidades, el objetivo principal sería, mejor dicho, debería ser vincular activamente al ciudadano en la acción política, de manera que se garantice su integración dentro del sistema; así son las nuevas tecnologías que ofrecen un escenario diferente para la acción política.

Pues, bien, permítanme hablar aunque sea brevemente de estas posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en cuanto a la participación ciudadana se refiere, respecto al Poder Legislativo.

Fundamentalmente me refiero a las instituciones de democracia participativa constitucionalmente reconocidas, por ejemplo, el referéndum o la iniciativa legislativa popular, entre otros.

Concretamente me referiré a la iniciativa legislativa popular porque es una institución hasta ahora despreciada por los partidos políticos, los cuales la veían con gran desconfianza, motivo por el cual prácticamente está en desuso, al menos en el caso español.

Por ejemplo en España, hasta este momento tras 21 años de vigor de la ley que regula la iniciativa legislativa popular, se han presentado más de 40 iniciativas legislativas populares y solamente una ha entrado en vigor, ha sido aprobada como ley y esa que ha sido aprobada como ley ha sido porque también entró en la Cámara una proposición de ley sobre la misma materia, se unieron y acabó aprobándose.

Esto demuestra los problemas, los numerosos problemas de carácter técnico organizativo, económico, incluso temporal que hacen muy difícil desarrollar y ejercer esta institución de democracia participativa.

Sin embargo, dado el momento que estamos viviendo en la actualidad es una institución que merece la pena no descartar ni dejarla en el olvido, precisamente por el aprovechamiento que gracias a las tecnologías se pueda hacer de ella, ya que ofrece facilidades instrumentales que benefician el ejercicio efectivo de la iniciativa legislativa popular.

Por esto, si el Parlamento integra la función legislativa —sin miedos en la nueva cultura participativa derivada de las nuevas tecnologías—, la iniciativa legislativa popular deberá ser propagandista junto a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo.

Una participación ciudadana que puede consistir, por ejemplo, en utilizar las páginas Web de los grupos parlamentarios donde el Parlamento a través de esta vía pudiera actuar no solo como emisor de información, sino también y, a través del correo electrónico, como receptor de mensajes que pudieran ser remitidos desde la ciudadanía bien al Parlamento como institución, bien a los grupos parlamentarios o bien, incluso, a los propios diputados.

Otro posible ejemplo podría ser adaptar nuevas modalidades en el ejercicio del derecho de la iniciativa legislativa popular o simplemente en la relación de los ciudadanos con sus legítimos representantes a través de los denominados despachos virtuales o también la creación de foros de debate con un plazo determinado de vigencia.

En ese sentido en la actualidad se están llevando a cabo proyectos de investigación que por el momento se encuentran en fase experimental, puesto que hasta ahora no hay regulación jurídica sobre ello; estos proyectos se utilizan en Internet para proponer enmiendas por parte de los ciudadanos en los proyectos y proposiciones de ley. Enmiendas que, en este instante, van dirigidas a los grupos parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, las incluyan dentro del trámite de enmiendas como suyas.

También se están llevando a cabo algunos ensayos en cuanto al derecho de sufragio a través del voto electrónico que, por el momento en lo que se refiere a España, no está regulado todavía en la Ley Orgánica de régimen electoral general, para ninguno de los procesos electorales que se regulan en ella. Se encuentra todavía en pruebas, pero a la velocidad que corre el tiempo no dentro de mucho lo

veremos como algo habitual. Por el momento se está llevando a cabo a nivel autonómico y municipal, pero no estatal, con autorizaciones de la junta electoral central, donde se está estudiando y valorando su eficacia y oportunidad; por el momento no tiene ningún valor, simplemente es una prueba para ver la oportunidad que se requiere.

De nuevo, a propósito de España, algunas comunidades autónomas están ensayando este tipo de innovación; fue Cataluña la primera comunidad autónoma que efectuó dicho ensayo, únicamente en dos colegios electorales para las elecciones al Parlamento catalán seguida posteriormente en 1997 por Galicia.

No obstante también hay que decir que por el momento la comunidad autónoma del País Vasco es la única que reconoce, regula o establece una reglamentación sobre el voto electrónico en la Ley 15/1998 que modifica la anterior ley de elecciones al Parlamento Vasco.

De este modo nos enfrentamos ante cuestiones novedosas y aún pendientes de regulación legal a efectos técnicos que hasta hace poco parecían impensables, pero que ahora cada vez más se van asentando dentro de la cultura de la sociedad.

No obstante, es claro que Internet es un instrumento propicio para difundir una enmienda en particular o una propuesta como la iniciativa legislativa popular en general, pues permite llegar a cualquier lugar así como remitir la iniciativa a cualquier interesado por su refrendo.

Igualmente a través de la firma electrónica se permitiría recoger firmas por procedimientos más sencillos que los actuales, simplificándose enormemente la tramitación y quedando resuelta de este modo la nueva fase y problemática de la autenticidad del sufragio emitido. Iniciativas como las del documento de identidad electrónico, y su inminente aparición en España entre otros países europeos, contribuirán también sin duda alguna a este fin.

Hay que destacar por otra parte que la sociedad de hoy es mucho más compleja, mucho más diversa con intereses muy distintos, lo que supone, para el sistema representativo, enormes dificultades derivadas de estas circunstancias. Cada vez es más difícil representar a la voluntad general; así el reto para el legislador contemporáneo no será solo el de preservar una institución como la estudiada adoptándola a las circunstancias sociales sino, y principalmente, lograr que en su nueva versión la iniciativa legislativa popular ayude a la canalización de demandas sociales y a la necesaria configuración de un nuevo orden de relaciones entre los ciudadanos y el poder público.

Posiblemente sea la iniciativa legislativa popular uno de los principales cauces de diálogo entre el Parlamento y la sociedad. Es más, esta institución es en la actualidad el instrumento principal, por no decir el único, de participación de los ciudadanos en la función legislativa. Ésta, por medio de la utilización de las nuevas tecnologías, se verá reforzada para su ejercicio efectivo.

Hasta el momento la legislación española que afronta el desarrollo de esta institución de participación es obstaculizadora para su ejercicio por múltiples motivos.

Cabe destacar, por ejemplo, el número de firmas que a diferencia del Perú —que en su Constitución en el artículo 107 reconoce únicamente la posibilidad del ejercicio de iniciativa legislativa popular, sin establecer ninguna cantidad, ningún número determinado dejándolo a una ley—; en la Constitución española se establece un número fijo concretamente 500 mil —y por cierto muy elevado, si tenemos en cuenta el resto de los países que también regulan este tipo de instrumento participativo.

Pero lo dificultoso sobre todo de esta cuestión no es solo recoger la cantidad de firmas, sino cómo se recogen y todo el procedimiento que se requiere para ello, entre otros inconvenientes que por no alargarme demasiado voy a omitir.

Por ello si se utilizase las nuevas tecnologías a través de la firma electrónica, por ejemplo, se facilitaría mucho no solo los trámites para el ejercicio de esta institución, sino también se beneficiaría la relación ciudadano-Poder Legislativo.

Sin embargo, son los poderes públicos los auténticos protagonistas en el sentido de que son ellos los que deben tomar conciencia de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y son ellos además los que deben aprovecharlas para evitar el distanciamiento entre ciudadanos y Parlamento.

Es la iniciativa legislativa popular uno de los primeros cauces para el diálogo, si bien es necesario para su mejor funcionamiento un cambio en la legislación, y esto pasa por la voluntad de los gobernantes para aprovechar adecuadamente su utilización, reformando la iniciativa legislativa popular para que sea realmente efectiva y pueda ejercitarse.

En España, precisamente ahora, vuelve a resurgir este debate, puesto que dentro de la Cámara de los Diputados hay una propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular, en fase de ratificación de la ponencia, por la que se pretende realizar determinados cambios a favor de la viabilidad del ejercicio de esta institución utilizando, entre otras reformas, las nuevas tecnologías como por ejemplo la firma electrónica para la fase de recolección de firmas.

Sin embargo, a pesar de todas estas bondades mencionadas en donde empieza a existir la apertura hacia nuevas formas de democracia y en donde la participación ciudadana puede ser más activa dentro de la actual democracia representativa gracias a las nuevas tecnologías, tampoco debemos dejar de mencionar los inconvenientes que surgen o pueden surgir por ellas; inconvenientes que hay que tomar en consideración para adoptar las cautelas necesarias que eviten los riesgos de abusos que se pueden producir por parte de las nuevas tecnologías.

Es verdad, como hemos dicho, que las nuevas tecnologías abren un mundo de oportunidades para los individuos, pero también un mundo de inconvenientes, especialmente por lo que respecta a los derechos fundamentales y a la facilidad con que a través de las nuevas tecnologías pueden ser vulnerados.

Quizás sean los derechos que afectan a la esfera privada los más susceptibles de ser vulnerados a través de Internet y de las nuevas tecnologías, como el derecho al honor, el derecho a la intimidad personal y familiar, la propia imagen o el secreto de las comunicaciones; derechos que pueden entrar en conflicto con otros derechos fundamentales como es el derecho a la libertad de información o el derecho a la libertad de expresión.

Es en este sentido donde Internet ejemplifica la imposibilidad de controlar la información y la libertad de expresión, pues una característica única de Internet es que funciona simultáneamente como medio de publicación y de comunicación.

Es Internet un ámbito poco confortable para la salvaguarda de determinados derechos fundamentales; así ocurre por ejemplo con el derecho a la intimidad, donde el uso de las nuevas tecnologías pueden crearse para otros fines en los que se puede conculcar este derecho de los usuarios de Internet sobre el que todavía pesa una gran indefensión. Por ejemplo, en lo que se refiere al rastreo de perfiles personales

a partir de los datos que determinadas páginas Web solicitan al navegante para su visita —hablamos de los llamados *snipers*— o también la información que se obtiene a través de los ficheros que se generan en el ordenador del usuario que navega por Internet en un directorio del mismo, creadas por los propios servidores para recoger posteriormente la información del individuo —es lo más comúnmente conocido como *cookies*—, es en definitiva la huella electrónica que el usuario va dejando al navegar por la red.

Igualmente puede atentar contra la intimidad la creación de perfiles personales a través del uso de un correo electrónico que atesora datos personales que se reflejan al participar en foros, *chats* y demás. Su uso por parte de los prestadores de servicios de la sociedad de la información debe ser en todo caso moderado y en toda circunstancia comunicado al usuario de dichos servicios, quien en todo caso habrá de tener ocasión de prestar su consentimiento a los mismos. Así lo garantiza la legislación europea en materia de protección de datos y en materia de comercio electrónico, y en estos términos ha pasado también a formar parte del ordenamiento español.

Otros problemas, por ejemplo, son los llamados *spam*—envío electrónico de publicidad no solicitada—, donde la saturación premeditada de determinados servidores o los virus informáticos, entre otros, pueden dificultar —cuando no impedir— el acceso a la red, con los costos económicos que pueden conllevar. Igualmente afectaría sin duda a la imposibilidad de acceso a la educación y a la información en condiciones normales.

En lo que al *spam* se refiere, la normativa europea en general, y la española en particular, se haya sin duda a la cabeza del mundo, al menos si consideramos como propio de tal el garantizar al máximo la privacidad del usuario de los servicios de la sociedad de la información y así se asegura que el *spam* solo podrá enviarse a solicitud expresa del destinatario, quien de esta forma habrá optado por quedar incluido en las correspondientes listas de envío.

En lo que a las conductas del *hacking*—acceso no autorizado— o del *cracking* —intrusismo con daño en los equipos invadidos— citados anteriormente, su tipificación como delitos en los países miembros del Consejo de Europa y de otros tan importantes como Estados Unidos va siendo una realidad tras la reciente firma de convenios *ad hoc* en el seno de la mencionada organización de ámbito regional europeo.

Ya la propia Constitución española en su artículo 18.4 establece la limitación por ley del uso de la informática para garantizar estos derechos, el honor, la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos, aspecto que merece especial interés por lo que respecta a la existencia cada vez mayor de bases de datos, tanto públicas como privadas que contienen una gran cantidad de información personal, haciéndose necesario un control de esta información, tanto en cuanto a la manera de obtenerla como a su almacenamiento, control y acceso a la misma; con el fin principal de evitar lo que se ha comúnmente denominado *Teoría del mosaico*, es decir, aquellos datos objetivamente neutros que no conculcan *a priori* la intimidad, cruzados con otros de igual calificación pueden dar lugar a una radiografía exacta del individuo.

En este sentido y tras declarar su naturaleza de libertad pública *per se*, el Tribunal Constitucional no ha dudado en afirmar a partir de su capital Sentencia N° 292/2000, que de la así llamada libertad informática, constituye sin lugar a dudas todo un derecho fundamental, dotado de un contenido esencial específico, básicamente consistente en la posibilidad que se confiere al ciudadano de conocer la existencia de cualesquiera ficheros relativos a sus datos personales, así como de controlar los mismos.



La vigente Ley Orgánica N° 15/1999, de protección de datos de carácter personal, concreta tales derechos en lo que se refiere al acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos.

Distinto a lo anterior y por lo que respecta a la participación ciudadana anteriormente referida, los inconvenientes se basarían en tres notas fundamentalmente. La primera de ellas, comúnmente bautizada como 'brecha digital', es que no todo el mundo tiene acceso a la red, no todo el mundo o todos los ciudadanos tienen la tecnología necesaria para estar informados y para comunicarse. No obstante, estos ciudadanos que carecen de medios tecnológicos tienen el derecho a votar, pero en la medida que no todos los ciudadanos tienen la posibilidad de votar electrónicamente por Internet, es muy difícil que se pueda llevar a cabo, a no ser que a pesar de admitir los votos electrónicos también existiesen los colegios electorales como hasta el momento, compatibilizando ambos medios.

No se olviden además que la brecha digital es multidireccional en la medida en que no solo afecta más a los estratos más desfavorecidos de las sociedades o a los países en desarrollo más que a los desarrollados, sino también más a las mujeres que a los hombres y mucho más a los sectores de mayor edad de la población que a los jóvenes.

Considero igualmente que el voto electrónico, que me imagino no tardará mucho en llegar y en regularse, es especialmente interesante para aquellos que pretendan votar por correo.

En segundo lugar, no todo el mundo tiene capacidad de decisión para votar sobre asuntos o políticas concretas. Es más, considero que ningún ciudadano tiene capacidad para decidir sobre todos los temas en los que es necesario intervenir, motivo por el cual la democracia representativa no puede dejar de existir. En este sentido, siguen siendo ciertas las célebres afirmaciones de Montesquieu en *El espíritu de las leyes*, en el sentido de que el pueblo en su conjunto sencillamente no sabría adoptar las decisiones que mejor convinieran a su interés común, lo que para el *Barón de La Brède* necesariamente conducía a la inexorabilidad de la representación.

Un ciudadano solo decidirá o solo deseará tomar decisiones en los temas que más interés personal le susciten, más informado esté o más afecte su vida y se olvidará de participar en las cuestiones que considere lejanas.

Por eso, y siguiendo a la mayoría de las doctrinas, sería viable esta participación directa en circunscripciones locales o en ámbitos territoriales pequeños. Este es de hecho el mejor acomodo a iniciativas de democracia directa como las nacidas del llamado Foro de Portoalegre o de municipios españoles como los de Albacete, con una ciudad de más de 200 mil habitantes o June, una pequeña localidad granadina de apenas algunos miles.

Por otra parte y en relación a esto, ciertos sectores consideran que a través del exceso de información ofrecido por las nuevas tecnologías puede llegar a alcanzarse el efecto contrario al que se pretende, es decir puede producirse la situación de que los propios ciudadanos se desentiendan de la política, precisamente por la cantidad de asuntos en los que habría que decidir.

En el caso que se produjera una participación directa en todos los asuntos públicos a través o gracias a las nuevas tecnologías, provocaría lo que Dahrendorf llamó "un ciudadano total", por el que se llamaría constantemente a todos los ciudadanos para que participasen en los asuntos públicos. Ello puede provocar, como consecuencia, la saturación de la política o el aumento de la apatía electoral, puesto que los ciudadanos se cansarían de participar constantemente en todos los asuntos públicos, que además

en muchas ocasiones no entienden o no se consideran directamente afectados, causa principal de la complejidad de la sociedad actual.

En último lugar, la manipulación y la utilización de la demagogia por parte de los poderes y grupos podrían incrementarse usando las nuevas tecnologías, ya sea a través de Internet, ya sea a través de los medios de comunicación. De hecho, como dice el profesor Castells, para actuar en las mentes y voluntades de la gente las opciones políticas en conflicto, encarnadas en partidos y en candidatos, utilizan los medios como vehículo fundamental de comunicación, influencia y persuasión.

Para terminar, solo decir que a pesar de los múltiples inconvenientes que pueden surgir de las nuevas tecnologías, ya hemos apuntado algunos de ellos, creo que sería bueno y además necesario utilizar estas tecnologías e Internet básicamente para abrir nuevas vías de participación ciudadana y que esta a su vez se involucre en los asuntos públicos para compatibilizar, en la medida de lo posible, con la democracia representativa y así corregir todas las deficiencias que esta conlleva en la actualidad.

En definitiva, aprovechar las nuevas tecnologías para un desarrollo social que implica una mejora en la participación ciudadana, no obstante, ya hemos puesto de manifiesto algunos de los efectos negativos que pueden llegar a producirse, como por ejemplo las vulneraciones de derechos, entre otros aspectos. No por azar algunos no dudan en levantar acta de nacimiento al hilo de estas tecnologías y de las relacionadas con la vida, la biotecnología de los que llaman “derechos de cuarta generación”, tras algo más de dos siglos de derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales.

Por ello y sobre todo para evitar los inconvenientes que van apareciendo, que como hemos señalado anteriormente no son pocos, es necesaria una legislación que los controle, limite y corrija, y en definitiva reconduzca estas actividades a través de los medios tecnológicos para un mejor aprovechamiento, no solo de los mismos sino también para un beneficio de una sociedad plural como la actual.

Si estamos más cerca o más lejos de esa ya mencionada democracia de salón o cuarto de estar a que me refería anteriormente, es algo que en todo caso les dejo a ustedes mismos ponderar.

Nada más, muchísimas gracias.

## COMENTARIOS FINALES

CÉSAR DELGADO-GUEMBES

DIRECTOR DE COMISIONES Y DOCUMENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Quisiera hacer algunos comentarios respecto de las expresiones que ha tenido Carmela Mallaina, porque me parece que podría ser un espacio interesante para tratar de aportar en este esfuerzo que ella realiza en la construcción de un tipo de democracia participativa.

De los principales problemas que yo advierto respecto de la adopción de un modelo diverso al modelo liberal representativo, al que nos favorece el aporte de la tecnología, me parece que hay dos aspectos importantes que deben tenerse presente y que deben llevarnos a cierto nivel de reserva respecto de la enunciación de la democracia participativa como medio adecuado para canalizar la opinión del soberano pueblo, mediante los aportes que realiza la tecnología en el contexto de una sociedad globalizada.

Tengo dos aspectos que me llaman a reflexión: el primero tiene que ver con los límites que tiene la democracia participativa a la luz de los límites anteriores, que son inherentes a todo proceso de toma de decisiones colectivas, que ya son difíciles dentro de una democracia representativa. Y a este efecto, este aspecto de mi comentario tiene que ver con dos y hasta, de repente, tres problemas.

El primero es que cuando hablamos de la democracia participativa nos estamos refiriendo, en buena cuenta, al entusiasmo, desde el cual el pueblo quiere participar en los procesos de toma de decisiones colectivas políticas, en particular. Y este entusiasmo suele canalizarse a través de la llamada “sociedad civil”. Sociedad civil, concepto que no queda claro sea el adecuado para sustituir la voluntad efectiva de toda la población. Ahí hay una primera dificultad, en la medida en la que sociedad civil, a través de los famosos organismos no gubernamentales, es una agencia que trata de aglutinar los intereses de determinados sectores de la sociedad, para influenciar en los procesos de toma de decisión colectiva en el Estado.

Este concepto, en primer lugar, debe ser afinado de manera tal, que no hegemonice el concepto de democracia participativa, excluyendo otras formas de expresión de la voluntad popular, que no lleguen a ser canalizadas a través de los organismos no gubernamentales.

El recurrir al concepto de sociedad civil, o a la agencia de los organismos no gubernamentales, nos lleva a pensar en el tipo de democracia que favorece y permite la democracia participativa, entendida en estos términos.

Dónde queda el concepto de democracia republicana, como el que propondrían, por ejemplo, primero Rousseau, Benjamin Barber, Michael Walzer o Hannah Arendt, teóricos de una posición en la que el ciudadano es entendido como un agente con funciones dentro del órgano social y no solamente un ciudadano que se moviliza en un mercado electoral, donde puede comprar, donde puede vender votos dentro de nuestro sistema político.

Un segundo aspecto, que me parece importante dentro de los límites de la propia democracia representativa, son los recursos materiales y humanos adicionales necesarios, dentro del propio Parlamento, para poder atender mejor la demanda canalizada a través de la tecnología. Es decir, si sabemos que nosotros en el Congreso peruano tenemos un sistema bastante interesante, muy útil,

muy ágil, muy desarrollado, desde el punto tecnológico, lo que hay que hacer, desde el punto de vista del Parlamento Nacional, es un balance respecto de la manera cómo el *input*, es decir, la demanda que tienen los ciudadanos de los congresistas, del Congreso como institución, de los órganos del Congreso, finalmente llega o no llega a ser atendida por el propio Congreso, y en qué medida la expectativa que se ofrece a través de la tecnología, que tenemos en el Congreso, puede resultar siendo, un boomerang que, precisamente, dinamita al interior del Congreso la crisis de representación, porque no contamos con los medios materiales, humanos u organizacionales para atender explícitamente la demanda que llega al Congreso. Es decir, si llegan pedidos, si llegan solicitudes, si llegan comentarios del público en general, a las comisiones, a los despachos de los congresistas; ¿tienen las comisiones, tienen los despachos de los congresistas el personal, los recursos humanos para atender cada una de esas demandas? ¿Tenemos la posibilidad de responder toda la demanda adicional a la carga de trabajo con la que tenemos que laborar ya, tanto en los despachos congresales como en los órganos del Congreso?

Adicionalmente a las dificultades que se pudieran tener, en materia de recursos materiales o humanos, es importante entonces tener presente que este mecanismo puede afectar más, a través del exceso de oferta, la crisis de representación si es que no reconocemos que es preciso modificar el concepto organizacional que tiene el Congreso si se quiere ir hacia una democracia participativa.

En el caso del modelo habermasiano de democracia participativa, estamos ante un problema adicional. Cuando vinculamos el pParlamento con la sociedad, para permitir a través de foros públicos, a través de audiencias, que los aportes de la sociedad sean tomados en consideración, sean escuchados, sean valorados, sean meritados, ¿tenemos, dentro de nuestros procedimientos, la posibilidad o la exigencia de dar validez a las recomendaciones de las comisiones, o a la propia legislación, al amparo de la posición que adoptan los órganos del Congreso —sean comisiones o sea el Pleno— respecto de las propuestas que se hacen en los foros y en las audiencias?

¿Qué sentido tiene una democracia deliberativa, una democracia participativa, donde todo lo que ocurre es que el público se comunica con el Congreso expresando sus puntos de vista; pero el Congreso no tiene la obligación de fundamentar los puntos de vista colectivos del Congreso, como institución, respecto de esa oferta que le llega?

En el concepto habermasiano la exigencia para estar ante un proceso de democracia deliberativa no es solo crear espacios para audiencias públicas, no es solo crear espacios para la opinión del público —sea a nivel virtual, tecnológico, etcétera— el concepto efectivo de democracia deliberativa es que una vez que llegue la demanda del público con su opinión a los órganos del Congreso, el Congreso debiera tener la obligación de tomar posición respecto de lo señalado en las audiencias. De lo contrario, es como si creáramos el espacio para aparentar una positiva relación del Estado con la sociedad, del Parlamento con la comunidad; pero luego cerramos la puerta y hacemos de cuenta que no se dijo nada, porque o no tenemos la capacidad material o humana para procesar los resultados expresados en las audiencias o de lo contrario, no nos interesa.

Entonces, ahí hay una dificultad que es necesario prever de manera tal que, efectivamente, pudiera marcharse hacia una calidad de democracia diversa a la democracia representativa, una democracia participativa, en su versión deliberativa supondría la valoración y el reconocimiento de las deficiencias críticas que tenemos en el Congreso para poder atenderla y que esto no signifique —como digo— un boomerang, que no haga sino explotar peor la crisis de representación que ya tenemos en el Congreso. Ese es un segundo aspecto.

Un tercero, que probablemente sea un poco más teórico, me permitirán que lo señale porque creo que hacia eso hay que ir en la medida en la quienes nos escuchan o nos lean posteriormente, cuando piensen en las formas de hacer más democrática nuestra democracia parlamentaria, desarrollen este tipo de nociones desde el punto de vista técnico.

El problema es uno que tiene que ver con las deficiencias, que señalan los expertos, en la teoría de los procesos racionales de toma de decisión.

Hubo en los años 50 un economista que ganó posteriormente el Premio Nobel, y que ha sido retomado recientemente por un profesor, de la Universidad Rochester, ya fallecido, el profesor William Riker. El profesor Kenneth Arrow, quien fue el Premio Nobel, definió el teorema que lleva su nombre, estableció cinco —por lo menos— casos, en los cuales estamos ante supuestos actos arbitrarios que impiden que los procesos de toma de decisión colectiva sean auténticamente democráticos. Un primer aspecto es el relativo al procesamiento de agregación de preferencias colectivas según reglas que no son decididas democráticamente por quienes tomarán la decisión. Si el proceso fuera efectivamente democrático se exigiría que quienes deciden también hubieran actuado soberanamente para decidir la regla según la cual se tomarán las decisiones. En los procesos colectivos de todas las naciones se usan reglas que no han sido decididas por el pueblo sino por un agente externo al pueblo o a los agentes que agregan sus preferencias de acuerdo a aquellas reglas. Ese es un aspecto.

El otro aspecto, de los otros que señala el profesor Arrow en su teorema, es el de la opción que deben tener quienes participan en los procesos electorales, de ordenar transitivamente sus opciones. Un caso muy simple lo llegamos a revisar el día de ayer, cuando vimos que cuando se reconoce la abstención, como una forma válida de votación, es necesario que se le dé la opción al elector para que ordene sus preferencias transitivamente y no se le dé solo la opción de hacerlo en una primera alternativa. Es decir, me dan la opción a mí de decidir si quiero votar por el sí, por el no o por la abstención, y voto; pero eso no quiere decir que yo estuviera conforme respecto de la decisión que saliera si el proceso concluyera en esa instancia. Si a mí no se me da la oportunidad de ordenar mis preferencias, de acuerdo a la segunda mejor opción, y así sucesivamente si el número de opciones es mucho mayor, como en el caso peruano, si tenemos aproximadamente 30 partidos inscritos, se requeriría, para que el proceso fuera democrático, que todas las personas que participan en los procesos electorales tuvieran la opción de ordenar sus preferencias, según la segunda, tercera, cuarta y, hasta, la trigésima preferencia y en cuanto a sus alternativas se refiere. Y eso es prácticamente imposible de realizar.

Sin embargo, no obstante por ser difícil, no obstante por ser imposible, puede afirmarse que ese proceso democrático, representativo de toma de decisión es lo democrático que lógicamente debiera ser. Ahí hay otra dificultad de carácter lógico.

En consecuencia, a lo que podríamos llegar es, a que con esta opción maximalista, pero no menos real, no menos lógica, todo a lo que le venimos llamando “democracia representativa” está minada, desde sus cimientos, porque los procesos no son todo lo democráticos, que creemos, que son en realidad.

Y un segundo comentario, que me permitiría hacer, es el relacionado con el tema de la relación que se da mediante los últimos desarrollos tecnológicos, en cuanto al vínculo que tienen los parlamentos nacionales con los nuevos contenidos de democracia global y, por otro lado, los contenidos de democracia local.

Como todos conocemos, en el Perú tenemos un sistema de decisiones jurisprudenciales, que ha llegado al nivel supranacional. La jurisprudencia supranacional define qué son derechos humanos en el Perú, y

lo hace a partir, igualmente, de un concepto de democracia. Es el concepto de democracia que manejan los organismos supranacionales, en el caso peruano, sea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nos ha llevado a percibir algunas de las deficiencias de nuestro propio sistema político.

Recordarán todos ustedes cómo cuando Abimael Guzmán y otros procesados por delitos de terrorismo llegaron a la Corte Interamericana, la Corte Interamericana señaló que no se habían cumplido con las garantías de la tutela jurisdiccional efectiva, las garantías del *due process of law*, y demandaron que al señor Abimael Guzmán se lo sometiera a un segundo juicio. No quiero decir si eso estuvo bien o si estuvo mal y si efectivamente hasta los terroristas deben ser considerados como sujetos de derechos humanos. Eso creo que es incuestionable en cualquier sociedad contemporánea.

Sin embargo, no puede dejarse de reconocer cómo la supranacionalidad de estos procesos, que son facilitados por la tecnología y por el nuevo concepto de democracia global, vienen a afectar los contenidos nacionales de lo que es democracia, de lo que son derechos humanos.

Entonces, hay un concepto que viene a hegemonizar los contenidos de lo que es democrático, de lo que puede y no puede ser democrático, en particular a través de agencias, como en el caso de los organismos supranacionales, pero también como lo señalan Michael Hardt y Antonio Negri, en sus dos textos *Imperio y Multitud*, existe un imperialismo no estatal que está definiendo no solamente los contenidos de democracia, sino también los gustos de las personas que vienen a quedar afectadas por nuevas maneras, nuevos patrones culturales que llevan a asumir una nueva suerte de comunidad universal que amenaza los contenidos locales de democracia.

Y es esa una de las razones por la que habíamos invitado también a Jesús Corona, Oficial Mayor del Parlamento de Contraloría y al profesor Lluís Aguiló, en su condición de ex Oficial Mayor del Parlamento de Valencia. Son un ejemplo de cómo hay impulsos de lo local que llevan a la construcción de parlamentos descentralizados, de parlamentos regionales que no solamente acercan el Parlamento a la población, a la comunidad, sino que además son una respuesta; en el caso de Valencia, no quiero decir que lo sea, pero probablemente en otras nacionalidades, en otros contextos que empiezan, probablemente para nosotros en un contexto latinoamericano, y llegan también a contextos europeos. Para nadie es esquivo el hecho de que en Europa rebrota fuertemente el impulso por lo étnico como una reacción frente a lo global, antes que una ciudadanía universal, se exige una ciudadanía local.

Entonces, estos son algunos de los problemas que están rodeando también el asunto de la nueva cultura global y, por lo tanto, también significan un reto para los parlamentos, pero también son un reto para la propia tecnología, de manera que quienes tienen que tomar decisiones no se dejen llevar fatuamente por la noción de que lo tecnológico viene a revivir al hombre.

Eso es lo que quería dejar expresado.

Muchas gracias.

CONFERENCIA DE CLAUSURA  
REFORMA DEL CONGRESO UNICAMERAL

DOCTOR HENRY PEASE GARCÍA  
EX PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Muchas gracias a todos por la invitación, especialmente a los organizadores.

Voy a tocar un tema que para nosotros es central. Yo he sido uno de los que ha perdido al proponer el retorno a dos cámaras. Si bien debo asegurar que no es lo que he pensado siempre. Aquí hubo dos cámaras que hacían exactamente lo mismo.

Primero quisiera explicarles por qué siempre defendí una Cámara, incluido el Congreso Constituyente último.

La idea que había en mucha gente con dos cámaras que hacían literalmente lo mismo y que, por ejemplo, en el primer gobierno de Belaúnde se especializaron ambas en interpelar y censurar ministros, a Valentín Paniagua si mal no recuerdo, uno de los más jóvenes ministros, a los 27 años Ministro de Justicia, se le censuró sin interpellarlo, simplemente porque no les gustó un oficio en el Senado.

Eso se empezó a corregir con la Constitución de 1979. Desde 1979 ya el Senado no podía censurar, tampoco podía interpellar; pero seguía cumpliendo funciones de fiscalización y control político, así no pudiera tomar la decisión límite.

La idea de mucha gente, especialmente en el campo de la izquierda, sobre este tema de una o dos cámaras era muy simple: en el Senado se le echa agua al caldo.

Pero conforme uno miraba un poco el procedimiento legislativo —y acá yo he venido varias veces entonces en la década de 1980 cuando era teniente alcalde de Lima, porque negociábamos una serie de leyes—, lo que encontrábamos era la repetición de las funciones en las dos cámaras; uno podía presentar el proyecto por el Senado o por la Cámara de Diputados, con el mismo procedimiento en una y otra; y lo que veíamos era que seis meses después de haberse dado una polémica sesión y de haberse aprobado una ley, todavía no se comenzaba a discutir en la colegisladora.

Esa idea fue muy bien usada, en mi opinión, por Fujimori, para decir: El Congreso es inútil; quien además publicó las planillas, sobre todo planillas de los jubilados, y en un país como el Perú, con las enormes distancias que hay a nivel social y económico, es muy fácil impactar en la ciudadanía que tiene un ingreso muy bajo, con los sueldos que estaban incluso por debajo del mercado, como los de esa época.

Velasco tuvo el mejor discurso anti-partido y anti-Parlamento, porque estaba hecho por políticos civiles que venían de tiendas partidarias con las cuales había roto.

Lo cierto es que hay una larga tradición en el Siglo XX en el Perú, que es de alguna manera antiparlamentaria y que ha caracterizado no solo a los tiempos de la vieja oligarquía, sino también a los tiempos posteriores, a los cambios que la eliminaron.

Cuando postulé al CCD tenía claro que era mejor ensayar una Cámara. Estuve en el CCD dos años y medio y luego cinco años en el periodo 1995-2000, y un saldito del nuevo periodo que nosotros mismos redujimos después.

En todo ese periodo éramos parte de un Parlamento sometido, no solamente sometido porque tuviera una mayoría absoluta que encajaba perfectamente con el gobierno, sino sometido sobre todo porque el conjunto de reglas de juego estaban hechas a partir de un golpe militar, y ese poder no se había cambiado.

Después, cuando aparecieron los escándalos de corrupción y la crisis a partir de la ruptura entre Fujimori y Montesinos, se hace evidente que el núcleo de poder no estaba necesariamente en esta parte del Estado. Y que ese núcleo de poder atravesaba, en una lógica de círculos concéntricos, a todas las entidades del Estado y a varias expresiones de la sociedad.

Lo cierto es que el golpe se da en un momento en que la mayoría de los ciudadanos nos miraba y nos volteaba la cara a los políticos. Y nos volteaba la cara a los políticos después de una década en la cual hubo muy poco tiempo para recuperar la institucionalidad democrática, pero se había avanzado.

Y sin embargo, había al frente Sendero Luminoso y habíamos llegado a una situación de inflación que en cualquier sociedad deja y tira por tierra las instituciones políticas si no son capaces de reflexionar.

Aquí lo que es claro es que la pasividad que hubo en el momento en que Fujimori se convirtió de presidente en dictador, esa pasividad de la gente fue también una respuesta a los que eran los partidos políticos o dirigentes políticos, nos consideraban culpables de todo lo malo.

Varias veces traté de reflexionar sobre la institucionalidad dada en esos congresos del periodo fujimorista, y realmente tiene poco sentido la comparación, porque lo que es cierto es que las cuerdas centrales del poder no pasaban por acá.

Uno veía congresistas leer sus discursos para determinar, por ejemplo, que en una noche se tirara abajo al Tribunal Constitucional y esos discursos no estaban hechos por ellos ni por sus asesores. Estaban hechos en el Servicio de Inteligencia Nacional.

Yo encontraba una serie de comportamientos que mostraban eso, que mostraban cómo el núcleo central del poder utilizaba como marionetas en todos los poderes del Estado y en todas las agencias públicas, los elementos que estaban articulados a ese núcleo.

Por eso, quizás la experiencia de estos años desde 2001 al 2005 y 2006 cuando terminemos, es la que mejor se puede evaluar en términos del funcionamiento de una Cámara.

Lo primero que hicimos al asumir la conducción del Congreso a fines del año 2000 con el gobierno de transición, luego de elegir a Paniagua, que era nuestro presidente del Congreso, como Presidente de la República, fue cambiar para las siguientes elecciones la norma que establecía que solo por distrito único se llegaba al Parlamento.

Y se volvió, haciendo parche a la Constitución, a un sistema lo más parecido con el anterior, de la Cámara de Diputados, pero ocurre que la nueva Constitución estableció un límite de 120 congresistas.



La manera en que los departamentos más chicos pudieran tener dos diputados ha sido sacrificar a Lima, que representa más del 30% de la ciudadanía del país.

Este Congreso comenzó así con otra composición, 35 representamos a Lima y están todas las provincias representadas a través de sus departamentos.

Eso ya produjo un cambio que estaba de alguna manera presente antes pero no con esta fuerza, porque es cierto que en el CCD había congresistas elegidos por el distrito único, pero pertenecían a departamentos ajenos a Lima.

Yo hice, sin embargo, un análisis simplemente viendo quiénes tenían teléfono con su nombre en Lima y encontré que la mayor parte de ellos eran provincianos que vivían en Lima antes de ser congresistas.

O sea, la relación se establecía con bastante mayor distancia. Y lo cierto es que en esos congresos, en todo lo que yo he recorrido, por ejemplo, en el país, con el pretexto de ser representante nacional, entre otras cosas, y con fines no solo parlamentarios, encontré que los representantes no estaban en sus pueblos sino aquí, en Lima.

Esto de alguna manera debería haber cambiado y ciertamente algo ha cambiado con este Congreso, pero hoy día lo que se ve en Lima se ve en otras partes del país. En Lima los representantes al Congreso somos representantes de todos y de nadie a la vez. Es una circunscripción demasiado grande en la que no es posible tener una relación cotidiana con los electores, salvo a través de los grandes medios de comunicación que están lejos de nuestras manos.

Y creo que una de las cuestiones fundamentales a reformar no es solamente el crecimiento de la Cámara correspondiente a la representación por población que sería la Cámara de Diputados, sino hacer que se achiquen los distritos para que pueda haber una relación más directa con la ciudadanía.

Muy rápidamente el congresista se aísla en este Hemiciclo y en sus oficinas y se aísla aun cuando tenga la mejor voluntad de hacer esa relación de comunicación de ida y vuelta con su población.

Se aísla porque en primer lugar representa departamentos muy grandes, algunos con mucha dificultad de conectarse internamente, pero se aísla también porque, por el activismo de la función parlamentaria, se anota en muchas comisiones y en muchos trabajos.

Hay que crear las condiciones para que el Congreso refresque en ese sentido su representación.

Si yo hago un seguimiento de la popularidad del Congreso, siempre me va a ir mal. En la década de 1980, por ejemplo, tuve dos oportunidades de ser candidato al Congreso, en 1985 que era teniente alcalde de Lima y abrí paso para que otros independientes sin partido dentro de la Izquierda pudieran hacerlo, y en 1990, cuando fui candidato a la Presidencia y entonces se podía hacer como lo hizo Fujimori, es decir, candidatear a los dos cargos, al Senado y a la Presidencia.

¿Pero por qué no me interesaba venir al Congreso? Porque en ese entonces el Congreso era una de las instituciones más desprestigiadas del país. Y siempre tuve la duda de si eso tenía algo que ver con la función que cumplía, porque el tipo de expectativas que hay en la población respecto de los políticos está muy ligado a su vida cotidiana.

Y aunque el Congreso dé la ley que permite un enorme programa de viviendas, el reconocimiento va a ir al ejecutor de ese programa más que a la ley que lo hizo posible y lo financió. Y así como pongo ese ejemplo, podemos poner muchos.

Por eso tradicionalmente la representación aquí se afincó en términos de qué obras lleva a su pueblo el congresista.

Pero a partir de ese famoso Parlamento del primer gobierno de Belaúnde, entre 1963 y 1968, en que incluso se llegó a establecer iniciativas parlamentarias por las cuales cada diputado y cada senador decidía sobre uno, dos o tres millones de soles —no sé cuál era la cantidad entonces— ¿qué cosa se hacía con eso como obra pública? O sea, al margen de toda racionalidad.

Después de esa experiencia se le quitó al Congreso la iniciativa de gasto. Y yo estoy seguro que desde entonces no se ha hecho nada para recuperar poder en materia presupuestal.

Yo pensaba, mientras debatíamos el presupuesto la semana pasada, que este es un ritual que no tiene menor sentido. Acá vienen los ministros, cada uno, después de haber firmado el proyecto del Ejecutivo y, por tanto, se supone que están de acuerdo con él, pero cada uno viene a pedir más.

Y acá vienen los presidentes de los poderes públicos o de los órganos autónomos, pero vienen en el momento en que ya está cerrado el presupuesto por el trabajo que se cerró en la Comisión. El Pleno puede discutir grandes variables pero no va a entrar al manejo de cada pedido que está habiendo; por tanto, este es un ritual que no tiene efectos. Eso es parte de un Congreso en el que la representación se ha ido alejando de la gente.

Y aunque uno no lleve un programa en una campaña, a uno le plantean sobre todo fuera de Lima, mi agua, mi desagüe, mi carretera, mi escuela, mi hospital o mi posta médica, o tales o cuales servicios. Y cada una de esas funciones no solamente está, sino que tiene que estar lejos del Congreso nacional.

La descentralización que hemos iniciado va a dejar muchísimas de estas funciones a nivel regional y no a nivel nacional, ni creo que ningún país desarrollado vea a los presidentes de la república inaugurando escuelitas. Pero esa es la visión del país que todavía hay en la cabeza de muchas personas y, ciertamente, a eso ayuda otra cosa, que es propia del momento actual, y es que hoy la política se hace en tiempo real. Todavía en ese gobierno, que les estoy poniendo de referencia, 63-68, cayó el primer gabinete, cuando un parlamentario se paró, representando a los viejos gamonales, y pidió la interpelación del ministro de Gobierno, que era el Premier, por no haber sido suficientemente enérgico en develar una revuelta campesina por tierras.

Es decir, en el Perú se convirtió en noticia nacional ese hecho un mes después de producido más o menos. Acá no, se produce cualquier hecho y en este momento todos lo sabemos y el parlamentario de Puno, que está por acá, tiene que averiguar en ese momento qué pasó en Puno, y no es el vocero. Hay además muchas autoridades intermedias como voceros que van a salir a través de Radioprogramas, de la televisión, de los diferentes medios.

Entonces, eso que daba a los parlamentarios, también un lugar, los voceros de sus pueblos, va cambiando en una sociedad como ésta. Y en esa situación es necesario redefinir la relación entre parlamentarios y ciudadanía, sobre todo además cuando tenemos no solamente amplia libertad de prensa, sino tenemos un poder mediático que obviamente simplifica las cosas y está poco interiorizado de lo que es un Parlamento.

Aquí hay muchos que piensan que la política es básicamente mandar o hacer cosas, cuando hay que construir consensos, cuando hay que discutir políticas desde diferentes puntos de vista, muchos consideran que eso es pérdida de tiempo y eso es parte de lo que ocurre en la cultura política cuando la democracia está tan lejos.

El siglo XX para nosotros no ha sido un siglo de grandes avances democráticos. Sí de avances en las precondiciones, por ejemplo, en la eliminación de formas arcaicas, como las que expresaban semi servilmente las haciendas de la sierra y de gran parte de la costa, pero no en términos de cultura democrática, de tradición democrática. Y por eso pesan mucho no solamente los que fueron lenguaje de militares, sino también de lenguaje de políticos muy tradicionales, para los cuales siempre, por ejemplo, el Parlamento era una molestia. Y debatir era una molestia.

Eso es algo que irá cambiando, pero que requiere, en mi opinión, muy rápidamente, una reforma en el Parlamento. Esa reforma la comienzo yo con el tema de la bicameralidad. Pero déjeme seguir en el tema de la popularidad y la legitimidad del Congreso, porque una de las condiciones para eso es una Cámara de Diputados que no sesione todo el año.

Yo me acuerdo que en el CCD, creo que fue Chirinos Soto, el que dijo, en una intervención que “no hay parlamento que funcione todo el año ni pueblo que lo resista”. Y yo creo que esto, además, tiene una razón muy simple.

Si aún funcionando prácticamente nueve de los doce meses del año están aislados de sus pueblos, buena parte de los congresistas, cuando llegamos al final, cómo podemos imaginar que va a haber representación. Porque la representación que se hace a través de los medios no pone en primer lugar al congresista.

Muchos conductores de televisión, que dicho sea de paso están leyendo lo que dicen más que diciéndolo por propia decisión, ingresan a nuestras casas y sintonizan con las demandas que tenemos, porque adrede lo hacen así para tener mejor *rating* y reemplazan, de alguna manera, lo que eran modelos anteriores de representación.

Hay que reconstruir, entonces, la representación política desde los partidos y desde la función de representantes. Pero en ambos casos en relación directa mucho más frecuente con el elector. Y eso supone, entre otras cosas, una Cámara de Diputados que tenga esa prioridad.

Para mí la bicameralidad tiene que partir de una cosa sencilla. Se necesita división del trabajo. No todas las leyes tienen que ser revisadas por el Senado. Si el Senado revisa las principales leyes es suficiente, y démosle algo así como una capacidad de aplicarle el silencio administrativo a las demás. Eso está en la propuesta que presentemos desde la Comisión de Constitución.

Es decir, un Senado de unas 40, 50 personas, elegido por distrito nacional único, que es cámara revisora. Ahí no inicia ni un proyecto de ley, los proyectos de ley de los senadores se inician en la Cámara de Diputados.

Pero ese Senado se puede especializar, por ejemplo, en grandes debates nacionales que para hacerlos en la Cámara de Diputados hay necesidad de parar todo a corto plazo.

Por lo menos identificamos tres en la propuesta: política exterior, Plan Nacional de Desarrollo, política de defensa, por supuesto, política económica y salir del corto plazo hacia los objetivos más amplios. Esos debates podrían armarse calendarizadamente en el año y, obviamente, previo informe del Poder Ejecutivo. Podría permitir entrarse mucho más a fondo en algunas cosas y crear condiciones para nuevos proyectos de ley, entre otras.

Pero eso supone una cámara que funcione a otro ritmo, esa sí puede funcionar todo el año. Y, por ejemplo, la función de ratificar o de nombrar altos funcionarios de diferentes sectores, desde el ascenso de los militares, ratificación de embajadores, pasando por Tribunal Constitucional, en otros casos, eso todo lo debería ver solo el Senado; y de la misma manera la Cámara de Diputados debiera ser la única que fiscaliza, la única que hace control político y ve todas las leyes.

En la propuesta lo que señalamos era que las leyes orgánicas, las leyes de desarrollo constitucional, las leyes que pueden afectar el régimen económico —o sea, todos los elementos que están en el capítulo sobre régimen económico de la Constitución—, las leyes marcos, las leyes más amplias en educación y salud, por ejemplo, esas debieran ser leyes que tienen que pasar por las dos cámaras en el procedimiento actual.

Pero si voy a cambiar la fecha de un mandato legal, para qué tengo necesidad de hacer ese recorrido si ya lo hice alguna vez. Hay leyes puntuales que pueden quedar en una cámara y que el silencio del Senado puede hacer que eso sea más fácil.

La primera idea que trato de señalar es la importancia de la división del trabajo, no pueden estar todos haciendo lo mismo todo el tiempo, porque el ritmo es muy fuerte.

No me olvido que, por ejemplo, la última sesión de la comisión que me tocó presidir en la legislatura pasada para seleccionar a los candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional, la última sesión se hizo en mi casa de tres a cinco y media de la mañana, y la sesión estaba programada, primero, a las seis de la tarde; después, a las ocho de la noche. Y como la sesión del Pleno terminó a la una de la mañana, comenzó esta sesión a la una y media, fuera de acá.

Y no es porque nos gustara hacerlo, era un día jueves, madrugada ya del viernes. Y el viernes, la mitad de la comisión, que eran representantes de provincias, se tenía que ir a su tierra.

Ese tipo de realidad la hemos vivido muchas veces en este Congreso, como el absurdo de que un congresista pueda estar en cinco comisiones a la vez. Lo que ocurre es que eso era inevitable si tenemos solo 120 congresistas y los temas se amplían sucesivamente en las comisiones y, obviamente, las bancadas grandes que tienen derecho a estar en la proporción mayor en comisiones tienen que sobrecargar a sus miembros. Y eso puede ser que el papel lo aguante, pero la realidad no lo aguanta, ese señor no sabe nada de lo que se está tratando en la comisión, no tiene tiempo ni siquiera para ver la agenda.

Esta realidad nos puede llevar a una mejor organización. Pero también es cierto que el argumento central que se ha usado en la defensa de dos cámaras era la calidad de las leyes.

La revisión del Senado es una revisión en otro tiempo y probablemente desde un ángulo más nacional. Pero, en fin, si hay un buen sistema de partidos políticos, senadores y diputados van a ser articulados y van a tener en su partido la oportunidad de fijar las grandes líneas. Sin embargo, esa doble entrada sí ayuda.

Hemos tenido un caso de una ley que al final fue derogada por el Tribunal Constitucional a pedido nuestro además, a pedido de los propios parlamentarios, una ley que logró vencer todas las vallas que nosotros mismos pusimos. Es que el 2001, cuando los que habíamos sido de la oposición democrática tenemos la mayoría en el Congreso, lo primero que hicimos en la Comisión de Constitución fue buscar una serie de medidas que nos alejaran del modelo que habíamos vivido, que hicieran imposible la ley sorpresa, por ejemplo.

La ley sorpresa, en el caso de la época de Fujimori, era el pan de cada día. No me acuerdo cuál fue, pero fue el mismo día en que se acusó constitucionalmente y se destituyó a los tres magistrados del Tribunal Constitucional que se habían opuesto a la reelección; terminado eso como a la una de la madrugada, se metió un proyecto de ley, que ya al día siguiente, a las siete de la mañana estaba publicado en el diario oficial El Peruano, promulgado por el Presidente de la República. De acá debe haber salido a las tres o tres y media, eso se impide en las reformas que hicimos el año 2001, estableciendo que toda ley importante tiene doble votación con una semana de por medio; sin embargo, esta última ley en la cual se metió la pata, en el sentido literal, cumplió con ese requisito y nadie se dio cuenta, ni de adentro ni de afuera, cumplió con las dos etapas. Le faltó un día, creo, que fue lo único que se le exoneró.

También pusimos otra serie de medidas, como por ejemplo, que pongan en la página Web el proyecto de ley desde que entra y, por tanto, podamos ser vigilados desde la sociedad.

Pero es muy claro que la prensa tiene demasiadas cosas que hacer para poder hacer esa vigilia. Prefiere que cuando se produce el problema, ahí sacarle la mugre, pero no nos adelanta que hay un error.

Así como éstas, se tomaron una serie de medidas tratando de que en este período el Congreso bicameral funcione mejor. Y yo podría decir que salvo una o dos, no ha habido sorpresas en la legislación.

En términos de calidad, sí hay bastante por mejorar y sí creo que la diferente entrada va a ayudar.

En mi experiencia de este quinquenio, por ejemplo, yo no recuerdo una sola reunión de mi bancada, que es Perú Posible, en la que se haya discutido un tema de fondo de mediano o largo plazo, que permita que yo ubique el tema que estoy discutiendo en esta ley en términos de una perspectiva de desarrollo más adelante.

Todo el tiempo, cada reunión semanal está abocada a las mil presiones y problemas puntuales que vienen de las circunscripciones. Y es natural, me parece muy bien que el representante traiga los problemas de su lugar y quiera que los escuche el Ejecutivo también, pero esa no es toda la función.

Y, por eso, una entrada diferente, a pesar de que somos un país unitario y no hay el modelo clásico de que los estados se hacen representar en el Senado y la población en la Cámara, creo que eso va a ayudar a que haya una realidad mejor.

Muchas otras cosas tendrán que cambiar, se menciona enormemente la inmunidad parlamentaria. Pero también seamos claros, en el Perú todo aquel que es cuestionado convierte, para salir de la defensiva, en ataque, en acusación contra el otro, su iniciativa.

Yo no logré ser Alcalde de Lima, pero fui un teniente alcalde que ejerció la alcaldía más de un año. La primera semana que estuve en ejercicio, en el cargo de alcalde, me abrieron ocho juicios los comerciantes del Jr. de la Unión por simplemente haberles cobrado la licencia de funcionamiento. El abogado de la

Municipalidad me decía, pero ninguno de estos puede ganar, esto no tiene base. Pero ya se hicieron los juicios. Tiene usted que emplear su tiempo en defenderse.

Estoy seguro de que si el parlamentario no tuviera inmunidad, simplemente se la pasaría defendiéndose.

Cuando yo estaba de Presidente del Congreso, al Presidente de la Comisión de Acusaciones Constitucionales lo primero que le hicieron fue una campaña para decirle corrupto, y eso estaba vinculado con un par de casos que estaban ahí. Él renunció y pidió que lo investigue la Fiscal de la Nación. Yo no le acepté la renuncia, le di licencia. Tres meses después habían archivado el asunto porque no tenía base.

Y de hecho, cualquier alcalde o presidente regional puede decir hoy en día que tiene cantidad de litigios porque todavía hay algunas partes del país en las cuales litigar es el mejor deporte. Lo cierto es que esa es una fórmula que tendrá que cambiar; por ejemplo, referirse solo al pedido en que se está en el Parlamento. Acá vienen muchos alcaldes, cada ex alcalde que viene al Congreso tiene una docena de juicios por resolver, que automáticamente tienen que ser pasados por el tamiz del Congreso. Pero ese es un periodo anterior. Y lo cierto es que ésta es una cuestión que ayuda a deslegitimar el Congreso y que sale en todos los titulares a cada rato. Lo mismo ocurre con muchas cosas comenzando por los sueldos y terminando por si nosotros trabajamos o no. Y ahora que hay medios es muy fácil.

Recuerdo un noticiero de televisión que simplemente se puso a ponchar una sesión de Pleno, pero todo lo que mostró era o lo ridículo o aquello que daba la imagen de que no se estaba trabajando. Obviamente si ven a un parlamentario hablando por teléfono, al otro consultando con un asesor, a otro consultando con otro parlamentario, dicen qué desorden es éste. Pero es que el trabajo en el Congreso no es lo mismo que picar un piso para romper el cemento, y esto es parte de una sesión que dura como 12 horas, y obviamente nadie puede estar sentado y mirando las 12 horas.

Pero las imágenes dicen más que la realidad, y muy pocos siguen lo que en el Parlamento se debate y muchos siguen las imágenes que interesa a los medios poner. Y creo que eso solo tendrá remedio con un Parlamento mucho más ágil que, por un lado, haya superado algunos temas límite, como señalo, el de la inmunidad; y por otro lado ayude a una relación más directa con el elector, que permita también tomar con más distancia el peso de los medios, que es muy importante, porque no hay democracia sin libertad de prensa, pero que debe tratar de acercarse un poquito más —en mi opinión— a la verdad, que es su unidad de medida.

Espero pues que en un futuro cercano esas reformas puedan hacerse, no las hemos podido hacer en este periodo, me tocó encabezar el esfuerzo por hacer una reforma sustantiva de la Constitución, que logró un gran consenso en un primer momento; luego, por razones ajenas al Parlamento más ligadas a la política de corto plazo, fue desplazado. Y ahora muchos preguntan ¿y cómo vamos a cambiar la Constitución cuando todavía la institucionalidad de un régimen, que sigue siendo de transición, es endeble? Y quiero referirme a esto, quizás para terminar.

Muchos autores en la Ciencia Política se fijan en la transición básicamente en los primeros momentos electorales, y ahí veo un error. Si yo sigo a Huntington, por ejemplo, en *La Tercera Ola*, —que estudia como cincuenta casos de transiciones— señala que si el presidente que salió elegido en la Transición entrega su mandato a uno que era opositor y éste a un tercero, opositor o no, ya se ha consolidado esa democracia.

Entonces, tendría que decirle que para la transición del año 80 en el Perú Fujimori significó la consolidación de la democracia, porque ése es exactamente el ejemplo. La transición eligió a Belaúnde en su primer momento, éste terminó su gobierno; salió Alan García del Partido Aprista, éste terminó su gobierno, y se eligió a Fujimori.

No hay ninguna base para decir que eso estaba en una democracia consolidada. Y es que la institucionalidad requiere tiempos mayores, tiempos mayores para entender, por ejemplo, algo que se ha entendido perfectamente en Chile. Diecisiete años gobernó Pinochet, ganó el “No”, y al día siguiente no salieron cuatro caudillos, salieron los mismos partidos más o menos renovados.

Acá tenemos tres o cuatro caudillos que salen cada vez que hay un momento de apertura y un sistema de partidos que es enclenque y que recién se están dando algunos esfuerzos para consolidarlo.

Y las instituciones, incluyendo la adhesión a la democracia, si las contrastamos con las encuestas, nos muestran una población que tiene demasiadas necesidades para poner la democracia en primer lugar y menos tal o cual institución. Pero eso tiene que ver con varias cosas.

Hace un tiempo, reflexionando sobre los regímenes militares, con algunos amigos sacábamos la conclusión, en la universidad, de que los militares generalmente entraban a gobernar cada vez que había un momento de auge y los civiles entraban a gobernar cada vez que había el inicio o por venir una crisis. Y eso se constata en todo el siglo XX, solo que en el siglo XX, para dos de los periodos más críticos, Leguía y Fujimori, la cabeza fue civil, pero se gobernó igual, de manera autoritaria y con los militares. Eso hay que recordarlo para ver por qué, a la ahora que sacan el latinobarómetro y esas cosas en los países del área andina y en el Perú en particular, la democracia quizás haya calado en la cultura política de la gente como un método para elegir gobernantes, pero no ha calado como una manera de gobernar, no ha calado como una forma de participar. Eso es todavía cuestión de minorías.

Y hay muchas razones para tener en cuenta que los salvadores de la patria que se pusieron al frente del país vía golpe, aun cuando tuvieran las mejores de las intenciones, nunca avanzaron.

En último término, cada vez que cae un tirano, con él cae lo bueno, lo malo y lo feo que hizo, porque generó demasiados anticuerpos al frente, y en esas aguas estamos nadando y de esas aguas esperamos que se pueda salir con un Parlamento renovado.

Ojalá, con las elecciones que están cercanas, sea posible dar pasos en esta dirección, haciendo un Congreso mucho más ágil, mucho más moderno, mucho más transparente, y en eso sí se ha avanzado en sus procedimientos.

Es posible vigilar a este Congreso. Que no se haga bien es otra cosa, estarán aprendiendo, pero es posible que así como hemos dado la Ley de Transparencia de toda la información del Estado, que ya está obligando a los ministerios y a las oficinas a avanzar en acabar con la cultura del secreto, así también se está haciendo en el Congreso y mal o bien ha puesto eso en primer lugar, en su propia administración.

Yo les agradezco a todos su presencia. Me alienta que haya personas que quieran tratar el tema parlamentario en fin de semana, y yo estoy seguro que eso nos llevará a una cosa, que también se las digo más como profesor viejo que como político, uno de los cursos que dicto en la Católica, que es Realidad Social Peruana, me pone en contacto con gente de 20 años, más o menos, son los que están en los primeros años en la universidad y los que consideran al Parlamento como una institución arcaica.

Me pongo a discutir y pueden abrir ideas. Pero la idea que tienen de lo que es actuar en política y de lo que es hacer las cosas en un gobierno está lejos de la deliberación. Y eso es un punto que sí me preocupa, porque si no hay deliberación, la política desaparece y abrimos el lugar al tecnócrata.

La deliberación, la confrontación de ideas, la confrontación de posiciones es fundamental. Lo que pasa es que hace demasiados años, por lo menos desde la mitad de la década del ochenta, que aquí hay, pues, esta moda en la cual hay un solo modelito y todo pasa por ese modelo. Recién ahora se comienzan a preguntar ¿y por qué no chorrea?

Hay pues cuestiones de fondo por evaluar, pero nada se podrá avanzar sin deliberación. Y para esa deliberación el Parlamento, es sin duda, un lugar fundamental.

Muchas gracias.



## PALABRAS DE DESPEDIDA

CÉSAR DELGADO-GUEMBES

DIRECTOR DE COMISIONES Y DOCUMENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Señor Presidente Henry Pease, señor Oficial Mayor, señor director general parlamentario, amigos expositores extranjeros, amigos expositores nacionales, invitados todos, muchas gracias por estar presentes, buenos días.

Quisiera dirigirles estas últimas palabras como consecuencia del cierre de este Primer Congreso de Derecho Parlamentario, que como han dicho sucesivamente los participantes esperamos que no sea el último; es más, ya tenemos la experiencia y esta nos fortalece para hacerlo mejor, con menos errores para la próxima vez.

Creo que vale la pena hacer un recuento en doble área. La primera es mencionar por qué tuvo sentido para nosotros escoger algunos de los temas y, quién sabe, señalar algunos pequeños aportes que han salido durante estos días.

El primero era el tema de la naturaleza del Derecho parlamentario, donde el reto quedó formulado con la apreciación que hizo el profesor Fernando Santaolalla respecto a si el Derecho parlamentario y la teoría de la tridimensionalidad del Derecho del profesor León Martínez Elipe tenía un margen de aplicabilidad dentro del terreno de la aplicación del derecho.

Ese es un reto que me ha quedado pendiente, porque estoy entre los que sostienen que la objetividad como una forma de conocimiento está puesta en cuestión y es necesario encontrar herramientas para fortalecerla hoy, cuando se sostiene que todo conocimiento es objetivo y que el conocimiento depende siempre de la perspectiva del observador.

En consecuencia, la aplicación del Derecho parlamentario podría no ser tan objetiva cuando quien la tiene que aplicar tiene que hacerlo a partir de una posición subjetiva de valores que, entiende, comparte con una comunidad cultural. Ese es un reto que está pendiente de referencia y de mayor desarrollo.

El tema de la descentralización parlamentaria lo hemos tocado en diversidad de foros, por lo menos tres durante este primer congreso, y creo que también ha quedado sentado el reto de que aun cuando en el resto del Perú no tengamos experiencia parlamentaria en la diversidad de foros de nuestro territorio, ha sido posible en casos como el español, construir parlamentos regionales de nada, a partir también de la voluntad que tuvieron profesores de Derecho constitucional y políticos de avanzar, a pesar de no tener el suficiente conocimiento. Claro, con el apoyo de las Cortes Generales, que tuvieron el tino de servir de marco de referencia para la afirmación de una democracia regional.

En tercer lugar el tema de la iniciativa del gasto y sus límites, queda pendiente el revisar si es que nos sirve revisar el mecanismo de las enmiendas que existe tanto en Francia como España, nosotros no tenemos reconocido trámite de enmiendas que en el Perú se ha solido llamar más bien modificaciones del proyecto de ley, ese es un tema que queda pendiente para determinar si es que las experiencias francesa o española son útiles para mejorar el trámite de la iniciativa en el gasto, junto con el otro tema

que también queda pendiente respecto de cómo definir mejor qué es iniciativa en el gasto, para lo cual el expositor de la Asamblea Nacional Francesa y director del Servicio de Comisiones, señor Hervé Message, señaló algunos aportes interesantes que fueron tomados por nuestra expositora, la doctora Patricia Durand, coordinadora de la Unidad de Análisis de Comisiones.

En cuanto a los grupos parlamentarios, creo que queda pendiente la revisión de cómo fortalecer el sistema de grupos parlamentarios, de manera tal que las tendencias al transfuguismo se minimicen, disminuyan, que la fragmentación sea controlada, sea revisada de forma tal que el sistema de partidos —a través de los partidos parlamentarios— tenga un mejor régimen.

En cuanto a la racionalización del debate parlamentario ha habido igualmente algunos aportes importantes, tanto por la experiencia que se ha señalado a través del doctor José Abanto Valdivieso en materia de los límites de la racionalización y cómo corregirlo, como el aporte que ha señalado nuestro expositor, el señor Thomas Hadamek, del Bundestag alemán.

Creo que es importante también revisar en cuanto al tema de la crisis de representación que tanto daño ha causado en algunos debates con la exposición de posiciones antisistémicas que nos puntualizan y nos avisan cuáles son los flancos respecto de los cuales tenemos que cubrirnos.

El funcionamiento de la Agenda Legislativa también ha sido señalado como un reto de un terreno a cumplir o en todo caso como una opción para abandonar de manera tal que franqueemos y sinceremos nuestros procesos.

En cuanto al tema de la revocatoria del mandato en la democracia representativa está por verse el tema de si éste es posible cuando un sistema como el nuestro, que es de carácter proporcional y no mayoritario, y con distrito múltiple y por lo tanto no a través de un distrito uninominal, cabe identificar con claridad quién es el representante al que se pretendía revocar el mandato.

En cuanto a la descentralización parlamentaria en el contexto de la sociedad global, creo que este ha sido nuevamente el tema que se ha abordado hasta en tres oportunidades y el reto se afirma en términos de que podemos pensar en incorporar los elementos de la tecnología para modificar nuestros comportamientos y prácticas decimonónicas, de manera tal que los parlamentos se modernicen.

En cuanto al tema de las barreras electorales quedó pendiente la confirmación de si las barreras son útiles en regímenes como el peruano en el que, según nuestro ponente, el profesor Pablo Santolaya, nosotros no tenemos un régimen parlamentario; quedó en cuestión si no teniendo un régimen parlamentario sino más bien un régimen híbrido que puede comportarse como parlamentario o presidencial, la barrera electoral puede surtir los efectos que se pretenden de la misma manera que si, teniendo un régimen dudoso en cuanto a que si es proporcional o mayoritario la barrera electoral surtirá los efectos que se pretende que ella tenga.

En cuanto a los alcances de la experiencia del juicio político, creo que aquí también ha habido un aporte importante de nuestros expositores en relación con la necesidad de tipificar el concepto de infracción constitucional y dar un tratamiento regular al procedimiento del debido proceso.

Respeto de la técnica legislativa y la evaluación del impacto normativo como instrumentos para fortalecer la gobernabilidad y la representación política parlamentaria, creo que han quedado sentados también retos importantes para nosotros, de manera que incidamos con mayor fuerza en la afirmación

de la técnica legislativa a través del cuerpo del Servicio Parlamentario, de manera tal que este paso sea incorporado, distribuido, universalizado en las diversas etapas del procedimiento, difundiendo más la técnica legislativa y tratando de acercarnos cada vez más a las evaluaciones de impacto normativo, sean evaluaciones *ex ante* o *ex post*.

En cuanto al último de los temas, tecnología y cultura, que hemos desarrollado esta mañana, creo que nos han quedado planteadas también algunas propuestas muy interesantes, no menos que algunos retos en esta etapa que algunos señalan es una etapa no solo postindustrial o postmoderna sino quizás posthumana.

Quedan para nosotros algunas tareas pendientes de carácter organizacional muy importantes; ya hemos conversado sobre la necesidad de crear a partir de esta semana que empezamos un comité de coordinación de las próximas jornadas y el próximo Congreso de Derecho Parlamentario dentro de dos años. Quizás sea prematuro decirlo, pero es importante que se golpee mientras que el hierro está caliente y en la forja.

Como les digo, estamos pendientes también de la creación de otro comité, un comité de investigación, de estudios y publicaciones parlamentarias, donde los principales agentes sean quienes estamos trabajando dentro del Parlamento, para preocuparnos de conocer mejor y de difundir mejor los trabajos que nos corresponden, donde queden claros cuáles son los límites de nuestro sistema y lo que nos toca hacer a nosotros para mejorarlo o para hacerlo conocer mejor.

Y por último llegó la etapa más larga de todo el Congreso, que es la etapa de los agradecimientos. Espero que me tengan paciencia, pero creo que después de lo que hemos disfrutado durante estos días es necesario que se diga públicamente qué es lo que ha sido necesario hacer para que lo que ustedes han vivido haya sido posible.

El agradecimiento, que va a empezar en todos los casos por orden alfabético en la medida en que cada una de las áreas se mencione, creo que debe empezar al Parlamento alemán porque empieza con “a”, que en alemán debiera ser la “b”; yo conocí al profesor Wolfgang Zeh en el año 1992 cuando me tocó hacer una pequeña pasantía en el Bundestag y desde ese entonces surgió una amistad, el profesor Zeh ha venido varias veces al Perú a dictar conferencias, lo contacté precisamente para invitarlo a este Congreso y él nos recomendó y envió al señor Thomas Hadamek que trabaja directamente con él, es un joven profesional del Parlamento alemán, creo que esto también es un símbolo importante de la amistad que hay entre los diversos trabajadores parlamentarios y cómo trascendemos en una sociedad globalizada quienes trabajamos en los distintos parlamentos y enfrentamos las mismas dificultades.

Las Cortes Nacionales y las Cortes Regionales españolas tienen el segundo lugar, porque España empieza con la “e” y en ese caso creo que vale la pena hacer una doble indicación importante, porque el primer contacto empecé a realizarlo a través de mi amigo Jesús María Corona Ferrero, a quien conocí gracias a los milagros de la tecnología. Yo lo he venido a conocer personalmente recién hace unos pocos días, porque nuestro conocimiento íntimo había sido solo a través del sistema virtual, y de esto estamos hablando ya aproximadamente tres o cuatro años cuando intercambiábamos opiniones sobre cómo trabajar el tema de la técnica legislativa.

Jesús a su turno, que es el autor de la presencia de todos nuestros otros colegas del Parlamento Nacional, de Pablo Santolaya por las Cortes Generales; del doctor Fernando Santaolalla, el director de estudios de las Cortes Generales, y de nuestros amigos de las Cortes Regionales, tanto Manuel Pulido que ha sido por Navarra, la región de la que viene mi familia materna; como por Lluís Aguiló, de Valencia; y

paralelamente iba a venir también Pablo García Mesía, quien ha sido citado varias veces por Carmela Mallaina. Carmela fue invitada precisamente porque Pablo García tuvo imposibilidad de venir y todos vemos que el buen juicio y buen ojo de Pablo García tuvo buen éxito.

Un aplauso para ellos, por favor.

Debo confesar que una de las partes más difíciles fue el contacto con la Asamblea Nacional francesa, porque nunca antes lo había tenido, pero sinceramente esto fue motivo de mucha emoción para todos nosotros, porque sin haber conocido antes a nadie de la Asamblea Nacional francesa tuvimos una reacción positiva muy fuerte, no bastó sino enviar correos electrónicos y por el canal estrictamente institucional y regular se señaló que quien debía venir para tratar el tema de la iniciativa en el gasto, así como del sistema de comisiones, iba a ser designado por el Servicio Parlamentario francés, y esa persona resultó ser el señor Hervé Message, quien ha aportado de una manera muy profesional, tan profesional que creo que fue uno de los últimos en llegar, poco antes que Manuel Pulido que tuvo un desagradable retraso en el aeropuerto de Barajas, llegó él en la madrugada del día viernes y ya partió esta mañana porque tiene trabajo pendiente en la Asamblea Nacional francesa.

Creo que aunque está ausente el señor Hervé Message, la Asamblea Nacional francesa, tanto como la Embajada de Francia que colaboró de manera espontánea y natural en este caso se merecen un aplauso en ausencia.

Y también lastimosamente la “I” está al último en esta lista; pero no porque esté al último no está en un buen lugar dentro de nuestro agradecimiento y nuestro corazón.

Hace aproximadamente un año conocí al señor Sandro Palanza, que es el actual Vicesecretario General de la Cámara de Diputados de Italia. Tuve la alegría de tenerlo en casa algunos días de visita. Él facilitó no hace muchos meses, ustedes deben de haber participado, en unas pequeñas reuniones donde estuvo un consejero de la Cámara de Diputados, Nicola Lupo, quien se expresó sobre el famoso tema del impacto normativo.

Volvimos a contactar con Sandro Palanza, pero resulta que Nicola Lupo ya dejó la Cámara de Diputados para dedicarse por íntegro al trabajo académico en la Universidad LUISS. Sin embargo, nuevamente el servicio parlamentario italiano hizo una excelente presentación de nuestro amigo Valerio Di Porto, quien con alegría, entusiasmo, jovialidad y mucha tenacidad para soportar los embates de las versiones antisistema, ha sabido estar a la altura de todos los retos, tanto en el caso, como el de la crítica de la democracia parlamentaria, como el mucho más tedioso tema de la valoración y efectos que tiene la abstención en nuestros sistemas de votación.

Muchas gracias, a la Cámara de Diputados de Italia.

Y por supuesto, creo que no debemos dejar de regocijarnos en cierta dosis sana de narcisismo.

Tenemos que agradecer también al propio Congreso peruano por todo lo que ha hecho por nosotros mismos, por la oportunidad que nos ha dado para sentirnos a gusto dentro de la institución en la cual a veces, con muchas dificultades y padecimientos, tenemos que laborar. Pero, no obstante, como somos gente hecha a la pelea y a la guerra, no tiramos la esponja, seguimos diciendo “presente” y seguimos aportando así no se quieran nuestros aportes en algunos casos. Entonces creo que nos merecemos un aplauso nosotros mismos.

Es importante, igualmente, agradecer a la Universidad de Lima, a la rectora, al decano de la Facultad de Derecho. Al proyecto del BID, que ha permitido que, en buena parte, la financiación de la gran cantidad de nuestras actividades haya sido posible. Todos ustedes saben que un congreso para ser realizado no solamente toma personas y tiempo, sino también necesita dinero. Alguno de nosotros se quedó con el recuerdo de un chullo que se lo va a llevar a su casa, y esperemos que no sea motivo de discrepancias familiares.

Es importante hacer un recuento especial de nuestros expositores nacionales. Quisiera empezar por nuestro presidente, el Presidente Henry Pease, quien ha hecho un balance integral sobre las cosas que están pendientes en la agenda en materia de la reforma, del funcionamiento, organización y procedimientos de nuestro Congreso unicameral, donde el presidente Pease hace aportes a pesar de haber perdido la batalla de la bicameralidad, en la cual creemos tantos otros.

Junto con el presidente Pease, el congresista Natale Amprimo también tuvo una relevante intervención como ponente, sobre el tema de “La Barrera Electoral”. Ha participado el profesor César Landa en su calidad de Magistrado del Tribunal Constitucional, profesor de Derecho de la Universidad Católica y de la Universidad de Lima. El profesor Eloy Espinosa-Saldaña, el profesor Fernando Tuesta, el profesor Eduardo Hernando Nieto, los profesores Omar Cairo y Victorhugo Montoya.

En cuanto al servicio parlamentario, en la calidad de expositores estuvieron nuestro Oficial Mayor, el doctor José Elice Navarro; el doctor José Abanto Valdivieso, quien tuvo, —todos ustedes saben— un percance lastimoso con su señora madre, sin embargo él estuvo presente a pesar de todo. La doctora Patricia Durand Vásquez, Coordinadora de la Unidad de Análisis. Una joven y talentosa profesional que no solamente se ha desempeñado como expositora, sino que también ha tenido a su cargo la coordinación de importantes tareas y contactos a nivel internacional, nacional, local y microscópico.

En cuanto a nuestros comentaristas, creo que es importante también hacer alguna referencia natural a los secretarios técnicos que han participado. Si no me equivoco, también los tengo en orden alfabético: el primero Roberto Hernández, Giovanni Forno, Franz Portugal, Jacqueline Rivas. Los especialistas parlamentarios: José Oviedo Palomino y Germán Álvarez Arbulú.

Y creo que merece un lugar especial esta aventura que quisimos hacer, y por eso mismo creo que resulta fructífera.

En mi calidad de profesor del curso de “Derecho Parlamentario” en la Pontificia Universidad Católica tuve el tino de fijarme durante todo el semestre quiénes eran los alumnos que mejores intervenciones tenían, aun cuando no necesariamente tuvieran las mejores notas. Entonces, esto supuso que, a los que mejor intervenían, les propusiera que participaran como comentaristas, de manera tal que ellos se tiraran a la piscina y pudieran desarrollarse profesionalmente en una experiencia que creo que debe enriquecerlos, debe nutrirlos y debe darles mucha confianza respecto de su propio futuro, y del futuro que el país espera de ellos.

Estos alumnos también quisiera enunciarlos por orden alfabético: Javier Anaya, Ignacio Carrión, Jaime Escobedo, y Rafael Rodríguez. Creo que lo que cabría decirles solamente es que esta experiencia debiera dejarles el mensaje de que el mérito, el talento y el esfuerzo pagan.

A nuestros comentaristas, por favor, un aplauso también.

Y por último, creo que es importante mencionar también a nuestros moderadores: al director de Participación Ciudadana, el señor Jaime Montoya; la secretaria técnica, Yasmina Sánchez Guerra; el especialista parlamentario, José Oviedo Palomino; el especialista en redacción, Vidal Villanueva; el especialista de la Dirección de Participación Ciudadana, Yimmy Reynaga.

El agradecimiento se hace extensivo igualmente, —como ya lo he referido— a la Unidad de Cooperación Internacional, el doctor Antonio González Norris; al personal de la UAP, tanto a Javier Tantaleán, como a Víctor Shiguiyama y Rodolfo Fierro.

Y por último, creo que no debemos dejar de hacer una mención a quienes hemos estado en la parte dura del trabajo, que es el área de la coordinación. En particular, quienes soportaron el trabajo duro, Victoria Vidarte estuvo a su cargo con la coordinación y supervisión general; Patricia Durand, Carla Vega Espejo y Lucy Delgado. Ellas han ayudado mucho.

Apoyo especial hemos tenido todo el tiempo del Oficial Mayor, de Guillermo Lavado de la Oficialía Mayor; del Director General Parlamentario, Hugo Rovira; del Director General de Administración, Héctor Gordillo; de la Dirección de Tesorería, Contabilidad, Presupuesto, Logística, del Área de Eventos con Cecilia Rivera, Jimena Rondón, Gaby Morante; del Área de Protocolo con Fabián Salazar y Luz Arriola; del Área de Prensa, Javier Monroy; del Área de Seguridad; del Área de Conserjería; del Área de Imprenta, donde ustedes han podido apreciar los trípticos y los afiches, eso ha sido obra del personal del Congreso.

Creo que es importante también mencionar a Ivette Fashé, que ha estado dedicada a la fotografía durante todo este evento, para dejar testimonio de nuestro trabajo; y también a personas amigas que han colaborado, aun cuando no eran del Congreso y no tenían porqué desarrollar tarea de organización alguna, como Boris Zúñiga.

Creo que estas palabras de despedida no serían completas sin expresar por anticipado el agradecimiento que tenemos que deberle al Área de Contraloría y Auditoría, porque tendrá el encargo de revisar escrupulosamente todas las cuentas de lo que hemos hecho durante este congreso. Por anticipado, gracias.

Eso es todo. Gracias.





**Testimonios del Segundo Congreso de**

# **DERECHO PARLAMENTARIO**

**Presente y futuro del  
Congreso de la República**

Realizado en Lima, entre el 20 y 22 de septiembre de 2012

Lima, 2012





# ÍNDICE

## **PRIMERA PARTE**

### **Inauguración y conferencia inaugural**

- I. Palabras de bienvenida del señor doctor Javier Ángeles Illmann  
Oficial Mayor del Congreso de la República 271
- II. Palabras del Excmo. D. Juan Carlos Sánchez Alonso  
Embajador de España en el Perú 273
- III. Palabras del señor Congresista Marco Tulio Falconí Picardo  
Primer Vicepresidente del Congreso de la República 275
- IV. El Parlamento necesario, Conferencia magistral  
A cargo del doctor Pablo Díez Lago 277
- V. Respuesta a la conferencia magistral ¿Qué Parlamento  
necesita el Perú?  
A cargo del doctor Fernán Altuve-Febres Lores 291

## **SEGUNDA PARTE**

### **Bienvenida y conferencia magistral**

- I. Palabras de bienvenida del doctor Oswaldo Hundskopf Exebio  
Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima 299
- II. Alcances y Límites de la Comisión de Ética Parlamentaria  
Conferencia magistral a cargo del doctor César Landa Arroyo 301
- III. Comentarios a la conferencia magistral  
Percy Medina Masías 309  
Gerardo Távora Castillo 312

## **TERCERA PARTE**

### **Mesas Temáticas**

#### **Mesa temática 1**

#### **El carácter igualitario del acceso a la representación parlamentaria y las capacidades de gestión de los representantes**

- Fabio Pascua Mateo 317
- Comentarios de Miguel Landeros Pericic 325

#### **Mesa temática 2**

#### **Impacto de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los procesos parlamentarios**

- Omar Sar Suárez 328
- Ernesto Blume Fortini 336

<b>Mesa temática 3</b>	
<b>Normas institucionales y capacidades técnicas para mejorar la calidad legislativa y el control sobre las políticas públicas</b>	
Mariano Gerván	342
<b>Mesa temática 4</b>	
<b>Las metodologías de reordenamiento y consolidación legislativa, y la función e impacto de los manuales de técnica legislativa</b>	
Antonio Martino	354
Jesús Corona Ferrero	363
<b>Mesa temática 5</b>	
<b>Bicameralidad. Trayectoria, presente y perspectivas</b>	
<b>¿Cómo elegir un Parlamento bicameral?</b>	
Enrique Bernales Ballesteros	374
Fernando Tuesta Soldevilla	379
<b>Mesa temática 6</b>	
<b>La rentabilidad de la distribución y el uso del tiempo en el debate parlamentario</b>	
Miguel Landeros Perkić	383
<b>Mesa temática 7</b>	
<b>Naturaleza, alcances y dificultades del Debido Proceso parlamentario</b>	
Natale Amprimo Pla	392
<b>Mesa temática 8</b>	
<b>Requisitos y exigencias de los precedentes o prácticas parlamentarias para construir fuente vinculante de derecho</b>	
Fabio Pascua Mateo	399
<b>Mesa temática 9</b>	
<b>La institución del <i>Parliamentary Budget Office</i></b>	
Jean-Paul Ruskowsky	410
<b>Mesa temática 10</b>	
<b>El control parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República</b>	
Milagros Campos Ramos	415
Gianmarco Paz Mendoza	425

## **Mesa temática 11**

### **El enjuiciamiento parlamentario del Presidente de la República.**

#### **Afinidades y diferencias con la interpelación, la censura y el juicio político**

Mariano Gerván

435

Víctorhugo Montoya Chávez

441

## **Mesa temática 12**

### **Democracia representativa y legislación participativa**

Samuel Abad Yupanqui

449

## **CUARTA PARTE**

### **I. Conferencia magistral**

#### **Los desafíos que los derechos humanos imponen al Parlamento contemporáneo**

Oscar Schiappa-Pietra Cubas

459

Comentario a la conferencia magistral

César Delgado-Guembes

469

### **II. Conferencia de clausura**

#### **El Parlamento del futuro: continuidades, rupturas, amenazas y desafíos**

César Delgado-Guembes

472

### **III. Palabras de agradecimiento**

Hugo Rovira Zagal

494

### **IV. Palabras de clausura del Segundo Vicepresidente del Congreso**

Juan Carlos Eguren Neuenschwander

495



The background image shows the interior of the Congress of the Republic of Chile, a grand hall with a high, vaulted ceiling and ornate architectural details. The room is filled with people seated at desks, likely members of the congress, during a formal session. The lighting is bright, highlighting the architectural features and the activity within the chamber.

**Primera parte**

---

# **Inauguración y conferencia inaugural**

**20 de septiembre de 2012**

**Congreso de la República**



I  
PALABRAS DE BIENVENIDA DEL SEÑOR DOCTOR JAVIER ÁNGELES ILLMANN  
OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Señor Primer Vicepresidente del Congreso, Marco Falconí Picardo; señor Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Segundo Vicepresidente del Congreso; excelentísimo señor Embajador de España en el Perú, Juan Carlos Sánchez Alonso; señor Juan Diego Ruiz Cumplido, Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID; ilustres invitados; compañeros de trabajo; señoras y señores, muy buenas noches.

Agradezco el honor que se me brinda de poder dar unas primeras palabras de saludo o bienvenida a este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario, que hoy se inicia en el Congreso de la República, evento cuya realización ha sido posible gracias al apoyo del Presidente del Congreso, el Doctor Víctor Isla Rojas, quien desafortunadamente no puede estar con nosotros en razón de que se encuentra presidiendo el Pleno del Congreso. Asimismo gracias también al apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID y de la Universidad de Lima.

Este evento académico se inicia en una fecha memorable para todos nosotros, hoy es el aniversario del Congreso de la República, motivo por el cual en horas de la mañana se celebró una sesión solemne en el Congreso con participación de diversas autoridades. Quiero aprovechar este momento para, en nombre de los trabajadores del Congreso, agradecer a los señores congresistas, en las personas de nuestros vicepresidentes, por el voto de aplauso espontáneo que ofreció la Representación Nacional a los trabajadores del Congreso en reconocimiento a la labor que desempeñan en este poder del Estado.

Señoras y señores, nos congratulamos porque este Congreso de Derecho Parlamentario que es el Segundo que realizamos, al igual que el anterior que se llevó a cabo hace 7 años, tiene entre sus expositores a profesionales nacionales y extranjeros de probada solvencia académica. Cabe destacar la presencia del doctor, Pablo Díez Lago, Letrado mayor del Parlamento de Navarra; del doctor, Jesús Corona Ferrero, Letrado director de gestión parlamentaria del Parlamento de Cantabria; del doctor, Miguel Landeros Perkic, Prosecretario de la Cámara de Diputados de Chile; del doctor, Mariano Gerván, Secretario parlamentario del PRO en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina; y del doctor, Jean-Paul Ruszkowski, Presidente del Centro Parlamentario de Canadá. Así mismo, la participación a través de una video conferencia del doctor, Fabio Pascua Mateo, Secretario General de la Asamblea de Madrid; y el doctor, Antonio Martino, Director del Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad de la Universidad Del Salvador; ellos, sumados a intelectuales peruanos, destacados, como el ex senador, Enrique Bernales Ballesteros, los ex congresistas Fernando Altuve-Febres Lores y Natale Amprimo Pla; los ex oficiales mayores, del Congreso de la República, doctores, José Elice Navarro, César Delgado-Guembes y otros ilustres y destacados profesionales, son garantía del éxito de este Segundo Congreso, éxito que se traducirá, estoy seguro, en la profundización de conceptos, la utilización de mayores herramientas, para lograr una respuesta más eficiente, de parte del servicio Parlamentario, ante los requerimientos de los señores congresistas, a quienes nos debemos en nuestra labor diaria.

Qué importante, ilustrada concurrencia, que en el servicio parlamentario se abra este espacio, una pequeña pausa, como diríamos en el lado parlamentario, 'estamos en un cuarto intermedio', al costado, en el Hemiciclo de la ex Cámara de Diputados, se encuentra en estos momentos celebrando una sesión que además está con bastante movimiento.



¿Por qué es importante esta pausa? Generalmente la labor del Servicio Parlamentario es ardua por la vorágine de actividades que hay que atender, llámese sesiones del Pleno, como hoy, sesiones de Consejo Directivo, de Junta de Portavoces, de Mesa Directiva, o de las Comisiones, Comisiones Ordinarias, Especiales, Investigadoras, otras más, subgrupos de trabajo, en realidad hay aproximadamente unas quince sesiones de algún órgano diario; eso, sumado a la gran cantidad de documentación que ingresa, sea por el conducto regular del Área de Tramite Documentario, sea por todas y cada una de las Comisiones, en gran medida nos impide, tener una producción intelectual dentro del Congreso.

No obstante ello, es cierto que podemos encontrar algunos ejemplos de personas, que aparte de la labor que realizan en el Congreso, realizan un esfuerzo adicional, y producen determinados libros. Ayer justamente, en esta misma sala, el Doctor César Alvarado Araujo, presentó un libro, denominado: *El Congreso de la República Organización y Procedimientos Parlamentarios*, un aporte importante; otro peregrino, productor intelectual y prolijo en el Congreso, obviamente, es el Doctor César Delgado-Guembes, que tiene un conjunto de publicaciones, no solamente en libros, artículos, blogs, y en fin, todo un aporte importante que nos sirve a todos en el trabajo diario. Recuerdo en la presentación del último libro del Doctor César Delgado-Guembes, el congresista Víctor Andrés García Belaunde, manifestó que él era una especie de oráculo del derecho parlamentario entre nosotros, lo cual en gran medida es cierto.

A pesar de las dificultades que tenemos en el Servicio Parlamentario, hacemos un esfuerzo adicional a través del Centro de Estudios y Capacitación, del Departamento de Recursos Humanos o el Departamento de Investigación, por brindar cursos y alentar la producción intelectual dentro del Congreso. Por tanto, estoy seguro de que este espacio de reflexión que se va a abrir en este Segundo Congreso, alentará la mente y sobre todo el espíritu de nuestros trabajadores para poder aportar en las distintas materias en las que se especializan.

Este Segundo Congreso tocará temas bastante importantes, como por ejemplo, la “bicameralidad”, un punto que siempre está vigente en la vida política nacional; unicameralidad o bicameralidad. Yo obviamente no me voy a pronunciar sobre la materia estando presente congresistas, pero sí tengo que recordar que ingresé al Congreso, en realidad a la Cámara de Diputados, en el año 1983, entonces de alguna manera tengo alguna inclinación por el régimen bicameral.

Otros puntos de relevancia presentes dentro del programa, son temas que son irresueltos dentro del servicio parlamentario y que estoy seguro de que nos ayudarán justamente a definirlos; por ejemplo las prácticas parlamentarias, el efecto vinculante que tienen. En el Congreso de la República del Perú tenemos prácticas con diversas denominaciones, también les llamamos precedentes, antecedentes, usos, costumbres, cortesías, acuerdos o decisiones de la Presidencia que en algún momento el doctor César Delgado-Guembes, siguiendo a León Martínez Elipe, denominó jurisprudencia intraparlamentaria.

Tenemos prácticas extra reglamentarias y contra reglamentarias. Recuerdo haber escuchado en alguna oportunidad a don Roberto Ramírez del Villar y a don Héctor Vargas Haya, cuando reciben la presidencia, el precedente contra el reglamento no es precedente sino corruptela. Lo cierto es que con un reglamento, que es el que nos rige, que ha tenido tantas modificaciones, que ya en algunos casos tiene algunas contradicciones, de alguna manera obliga a que muchos de los puntos sueltos que se encuentran en la normativa que regula los procedimientos parlamentarios se lleven a través de prácticas. Estoy seguro de que este evento servirá para definir algunos límites en esa materia.

Señoras y señores mi reconocimiento y felicitación, al equipo que ha organizado este evento; una vez más doy la bienvenida a las personalidades nacionales y extranjeras que nos acompañan y mis mejores deseos para el Segundo Congreso de Derecho Parlamentario, denominado: *Presente y Futuro del Congreso de la República*.

Muchas gracias.

II  
PALABRAS DEL EXCMO. D. JUAN CARLOS SÁNCHEZ ALONSO  
EMBAJADOR DE ESPAÑA EN EL PERÚ

Muy buenas noches, señor Primer Vicepresidente del Congreso de la República, don Marco Tulio Falconí; señor Segundo Vicepresidente del Congreso, Juan Carlos Eguren; señor Oficial Mayor del Congreso de la República; señores Embajadores; distinguidos participantes; señoras y señores.

Es realmente una satisfacción muy especial y un gran honor, además, participar en este acto de inauguración del Segundo Congreso de Derecho Parlamentario que se desarrolla, entre otras cosas, gracias a un convenio suscrito entre este Congreso de la República y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo dentro del Programa de Cooperación Hispano Peruano.

Yo creo que es un motivo de gran honor porque como ya ha tenido oportunidad de señalar el Oficial Mayor y ustedes todos saben, este Congreso tiene además la especial dicha inaugurarse en el día en el que se cumple el 190 aniversario del acto de instalación del Primer Congreso Republicano Constituyente, con 79 diputados y 38 suplentes, bajo la Presidencia de Francisco Javier de Luna Pizarro, encargado de elaborar la Primera Constitución Republicana del Perú de 1823.

Estas y otras disquisiciones que podrán desarrollarse a partir de una larguísima experiencia, ya de 190 años formarán parte de los debates de estos días, con la participación de un grupo de especialistas internacionales en gestión parlamentaria, a quienes agradecemos su presencia, y que provienen de muchos países hermanos: de Canadá, de Chile y de Argentina. Yo tengo un saludo muy especial para mis compatriotas españoles que están también aquí presentes.

Podrán hacer un debate intenso, sobre las experiencias respecto al desarrollo, al fortalecimiento, el desempeño de las funciones representativas, legislativa y de control de muchos Congresos y en particular del Congreso de la República del Perú.

De esta manera la representación de España entiende que se está contribuyendo a promover la democracia representativa y la participativa; el pluralismo político, consolidando la gobernabilidad democrática y sobre todo la participación y la imbricación de la sociedad y sus representantes.

España tiene una amplia trayectoria y un contrastado reconocimiento internacional en cuanto a defensa de derechos civiles, libertades fundamentales y todo aquello que suponga régimen democrático; desde nuestro planteamiento supone una obligación ineludible para el Estado responder ante su ciudadanía y ante la comunidad internacional en todo aquello que esté relacionado con el respeto, la promoción, y la garantía de los valores de participación en democracia, los derechos fundamentales y el respeto al Estado derecho.

Sin lugar a dudas el medio más eficaz para promover el respeto a todos esos principios y valores es el fortalecimiento a las instituciones democráticas y su buen funcionamiento, que sean parlamentos vivos, bajo el principio, principios de libertad, igualdad, justicia y pluralismo que ya estaban en la base de la Constitución de 1812, Constitución Americana y Española cuyo bicentenario celebramos también este año.

Consecuentemente y en base a nuestra propia experiencia y la experiencia de muchos otros, las políticas que involucran cooperación al desarrollo, cooperación internacional entre pueblos hermanos, pueblos cercanos, tienen que ser políticas encaminadas a la consolidación de todos los procesos de democracia, a todos los procesos que nos importan como sociedades cercanas pero como sociedades que vivimos en libertad.

De esta manera la buena gobernanza, las instituciones, la garantía de esos derechos básicos son los cimientos indispensables para un desarrollo humano sostenible. Un Estado que pretenda elaborar políticas sólidas de desarrollo para el conjunto de su sociedad, debe poseer instituciones fuertes, eficaces y representativas, así como sociedades civiles organizadas y también potentes, donde los derechos fundamentales, más que estar garantizados, que lo están, sean algo así como el pan de todos los días. Para posibilitar esos procesos las instituciones públicas, y muy especialmente las instancias parlamentarias y legislativas, tenemos que, realmente comprobar, verificar y este Congreso es una buena oportunidad para ello, cómo se produce el ejercicio de los derechos, cómo se produce el acceso a las diferentes posibilidades que la sociedad ofrece, entre ellas y fundamentalmente la igualdad de las oportunidades.

Para ello resulta esencial la promoción de políticas públicas y de marcos normativos, a través de un claro enfoque de protección de derechos, que posibilite permanentemente, no solamente lo fundamental, que es el respeto de las mayorías, si no sobre todo la incursión de los grupos de población que suelen estar, en muchos lugares y en mucho tiempo, fuera de la toma de decisiones y del diseño de los procesos de desarrollo, muy especialmente ciertas poblaciones, que pueden ser las poblaciones indígenas, las mujeres, la infancia, la juventud, o incluso los adultos mayores.

Es justamente en este tipo de contextos en donde el Poder Legislativo puede y debe desplegar todo su potencial transformador, en tanto y en cuanto promotor de procesos de concertación y de diálogos como genuinas expresiones de ese pluralismo que es elemento básico del sistema democrático y que supone un compromiso de convivencia política entre distintos sectores de pensamiento, de intereses y de composición social. Confiamos plenamente en que con nuestro apoyo, con nuestra colaboración con el Congreso, este foro, Segundo Foro de Derecho Parlamentario que hoy inauguramos sea un aporte, una manera significativa de alcanzar estos objetivos que compartimos con las instituciones peruanas, con la sociedad peruana de manera firme, responsable y sobre todo solidaria.

Muchas gracias.

III  
PALABRAS DEL SEÑOR CONGRESISTA  
MARCO TULIO FALCONÍ PICARDO  
PRIMER VICEPRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Muy buenas noches excelentísimo señor Juan Carlos Sánchez Alonso, Embajador de España; señor Javier Ángeles, Oficial Mayor del Congreso de la República; señores congresistas; señor Juan Diego Ruiz Cumplido, Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, señores expositores internacionales de España, Chile, Argentina, Canadá y Perú; distinguidos trabajadores, señoras y señores.

Hoy es una fecha muy especial, porque estamos festejando el 190 aniversario de la instalación del Congreso peruano; un día como hoy en 1822, se inauguró o se instaló el Congreso peruano que permitió finalmente la instalación formal de la República del Perú.

Me da muchísima alegría la temática que ustedes van a tocar el día de hoy, que consideramos fundamental, lamentablemente no los vamos a poder acompañar, porque estamos en Pleno. En los temas, por ejemplo está El Parlamento necesario, ¿cuál es el Parlamento necesario? Nos lo va a explicar aquí el doctor Pablo Díez Lago.

¿Qué Parlamento queremos? El Parlamento que tenemos nosotros aquí en el país, ¿es un Parlamento eficiente, es un Parlamento que responde a las expectativas nacionales? ¿En alguna parte del mundo la sociedad está contenta con su Parlamento? Aquí en el país tenemos un grado de aprobación entre el 20 y 25 por ciento. El Parlamento en el Perú es una desgracia. En Estados Unidos tiene un grado de aprobación del 12 por ciento, ahí si la desgracia es mucho mayor, y nosotros si hacemos una encuesta, normalmente los parlamentos de todos los países tienen una nota desaprobatoria; eso no quiere decir que refleje realmente la eficiencia con la cual trabajan los parlamentos o Congresos de la República.

Aquí nosotros hemos tenido una gestión, de la anterior administración, que era muy rígida con los tiempos; los señores Congresistas dicen, nosotros hemos venido al Congreso o al Parlamento a hablar, y no nos dejan, esto no puede continuar así, nos dan tres minutos, nos dan cinco minutos, nos cortan. Bueno ha cambiado la administración, y ahora tenemos una Mesa muy democrática. Los señores parlamentarios pueden hablar todo lo que quieran, algunos parlamentarios ahora dicen: mejor volvemos a la dictadura, mucha democracia, no puede ser, nos quedamos hasta las dos o tres de la mañana y no avanzamos; bueno para eso es el Congreso, para hablar.

Nuestro Presidente es muy democrático y actualmente estamos hablando en el Parlamento ampliamente. Pero adicionalmente a ello también encontramos, que existen normas institucionales y capacidades técnicas para mejorar la calidad legislativa; dentro de las investigaciones que normalmente hacemos encontramos, por ejemplo, que la página web del Congreso peruano, debe ser una de las más amigables que hay de todos los Congresos del mundo. Ustedes ingresen a las páginas de los diferentes Congresos y se van a encontrar que la página peruana, con toda seguridad, si no es la mejor, debe ser una de las mejores; ahí está toda la información, aparecen todos los expedientes la presentación, los proyectos, los dictámenes, cosa que no sucede con otros Congresos.

Pero, ¿este Congreso produce o no produce leyes? Porque supuestamente esa es la función más importante; dicen los congresistas son unos ociosos no producen leyes; sin embargo el Congreso peruano produce

el doble de leyes que el Congreso chileno que tiene 383 miembros, o produce el cuádruple de leyes que el Congreso español. ¿La producción de leyes refleja eficiencia? Alguien podría decir, no queremos tantas leyes, queremos pocas y buenas, lo único que falta aquí es promulgar una ley, artículo único, que disponga que todas las leyes que se hayan expedido anteriormente sean de obligatorio cumplimiento.

En el Perú estamos por llegar a 30 mil leyes, pero si consideramos que es sumamente importante el trabajo que se viene realizando, y por supuesto los congresos son buenos en la medida que los trabajadores sean buenos; y sí creo que aquí en el Congreso peruano tenemos excelentes trabajadores y que definitivamente la función que llevan a cabo es lo que va a permitir que los congresistas seamos buenos o que cumplamos adecuadamente la función.

Pero hay un tema fundamental, ¿los congresos tienen una importancia dentro de la conflictividad que existe en todas partes del mundo? Por supuesto porque aquí estamos representados todos los sectores, y justamente dialogando, y dialogando intensamente, se va encontrando solución a los problemas.

Y finalmente si no se encuentra una solución, no habría otra forma de solucionar los problemas; si no hubiera congresos, simple y sencillamente tendríamos que resolver nuestras diferencias los diferentes sectores de la sociedad civil, por la fuerza o por las armas. Los congresos tienen una importancia extraordinaria.

Es por todo esto que nosotros felicitamos a los organizadores de este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario; en forma especial un agradecimiento a la Embajada de España en el Perú; a la Oficina Técnica de Cooperación; a la Universidad de Lima, y por supuesto al Congreso de la República del Perú, en la persona de todos los organizadores y de todos los trabajadores.

Nosotros descontamos el éxito de este evento, para que trascienda que se publiquen todas las ponencias, los debates, las mesas; eso es cuando se hacen las cosas seriamente y bien, y eso va a permitir que aquí nuestros trabajadores nos enseñen a nosotros, que lamentablemente no vamos a poder participar de todo este evento.

Desde ya nuestras felicitaciones anticipadas por los logros que resulten de su dedicación y esfuerzo, este es un mensaje que les estoy transmitiendo por encargo de nuestro presidente del Congreso, el señor congresista y presidente Víctor Isla de esta forma damos por inaugurado este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.

Muchas gracias

## IV CONFERENCIA MAGISTRAL EL PARLAMENTO NECESARIO

PABLO DÍEZ LAGO  
LETRADO MAYOR DEL PARLAMENTO DE NAVARRA, ESPAÑA

Buenas tardes.

Iba a saludar al excelentísimo señor Primer Vicepresidente, dada su ausencia, saludaré al excelentísimo señor miembro de la Mesa que ahora ocupa su lugar; el excelentísimo señor Embajador de España en el Perú; Oficial Mayor del Congreso; excelentísimas e ilustrísimas autoridades; estimados colegas, señoras y señores.

Es para mí un honor, que agradezco a los organizadores del Segundo Congreso de Derecho Parlamentario, el poder dirigirme a ustedes para tratar un tema tan interesante y a la vez tan amplio como el Parlamento necesario en este comienzo del siglo XXI.

Para saber qué Parlamento necesitamos, hay que responder a la pregunta: ¿Qué se puede hacer para que el Parlamento recupere su importancia en la vida política de un país, de modo que sea el foro en que los ciudadanos vean reflejados y discutidos, y al menos en algunos casos resueltos sus problemas? ¿Qué se puede hacer?

La respuesta que adelanto y se propone en esta conferencia, no puede ser otra que potenciar la función de control de la Cámara sobre el Ejecutivo, acercar la función legislativa a los ciudadanos y desarrollar una nueva función de información política, y para ello va a ser y será en el futuro cada vez más de gran utilidad, la ayuda de las nuevas tecnologías.

A modo de introducción debemos referirnos al actual estado social de derecho basado en una democracia de partidos que es el modelo vigente de democracia. La consolidación en los comienzos del siglo XX de los diversos partidos, transformó el funcionamiento del sistema democrático y afectó a la actividad del Parlamento; la consecuencia es que sus decisiones ya no son resultados de la dialéctica parlamentaria, del debate público, sino de posiciones prefijadas por los partidos.

El Parlamento ya no es el lugar en el que como consecuencia del debate y la razón surge la verdad identificada con el interés general del pueblo. El Parlamento es el foro en el que se legitima la noción de decisiones por una mayoría, que es consecuencia de un proceso electoral y a la vez es el foro en el que la posición política tiene ocasión de controlar al gobierno y de dar publicidad a sus acciones y propuestas de manera que pueda impulsar su condición de alternativa de gobierno.

En la Cámara las decisiones se adoptan en virtud del criterio de la mayoría elegida por los ciudadanos; esa mayoría adopta una doble expresión al proyectarse también sobre el otro gran protagonista de la vida política: al gobierno. Ello es coherente con la forma parlamentaria de gobierno, con la idea de gobierno de la mayoría propia, de la democracia y con la representación de los ciudadanos, y también supone que la dialéctica clásica gobierno-parlamento sobre la que se construyó en sus inicios la teoría parlamentaria ha sido sustituida por la dialéctica mayoría-minoría en el seno de la institución.

El Parlamento es el representante de la mayoría que resulta de las elecciones y elige al que ha de formar el gobierno; esto se ha dicho en el sistema democrático continental europeo, cosa que no sucede en los países americanos en los cuales en mayor o menor medida hay un sistema presidencial en el que el Presidente de la República es elegido por el pueblo, y es éste el que elige al primer ministro o canciller, y éste forma su gobierno. Por eso parto de la subjetividad de los que nos movemos en un sistema democrático parlamentario en el cual el gobierno surge de la investidura del Presidente del Gobierno en el seno de la Cámara entre los diputados que forman la misma.

Como decía, la mayoría parlamentaria servirá al gobierno no solo facilitando su mantenimiento en el poder sino también legitimando en la cámara aquellas decisiones del Ejecutivo que lo requieran, como las leyes por ejemplo, e incluso controlando la labor de la oposición. Fuera de la sesión de investidura el Parlamento perderá buena parte de su razón de ser, que deba las funciones que tiene atribuidas por la Constitución, especialmente en situaciones de mayoría absoluta. Pese a lo anterior es indudable que los partidos políticos son herramienta necesaria de la democracia contemporánea, dada su función de racionalización y su contribución a la consolidación de la democracia y, además, hasta la fecha no se ha presentado ninguna alternativa realista a este sistema de partidos.

Ello conlleva la necesidad de conciliar el funcionamiento de los partidos con las nuevas demandas sociales y las posibles reformas institucionales. El inestable equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del parlamentarismo decimonónico, ha desaparecido en los actuales parlamentos; el sistema de grupos parlamentarios, reflejo del sistema de partidos, ha tenido diversas consecuencias en el funcionamiento de las cámaras. Respecto a sus dos funciones esenciales, legislativa y de control, hay que destacar la debilidad del Parlamento como legislador y las numerosas fronteras que se alzan a su función de órgano controlador.

En efecto la aprobación de leyes es una función radicalmente desvirtuada; las cámaras no controlan ni la decisión de legislar ni el contenido de las leyes que es decidido por el gobierno. Además el núcleo de la legislación es ajeno a la institución parlamentaria.

El crecimiento en la aprobación de disposiciones normativas con fuerza de ley por parte del gobierno, y sobre todo la creciente importancia tanto cuantitativa como cualitativa de la normativa reglamentaria confirma lo dicho, eso es, por lo menos, lo que ocurre en España, no sé si en la República del Perú sucederá una cosa parecida.

Así mismo el Parlamento se ha visto seriamente debilitado en su función de órgano fiscalizador del Gobierno; ésta es una conclusión que deriva directamente de la ruptura del equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, consecuencia del crecimiento hasta hace un siglo de la esfera de intervención pública del Poder Ejecutivo. Hay numerosas esferas de la acción pública ajenas al control del Parlamento, y es que aunque se quisiera su control éste es imposible con los medios de los que disponen las cámaras. Materias como la ejecución presupuestaria son en gran medida ajenas a ese control, y la huida del derecho público de significativas esferas de la acción pública ha acabado de ensombrecer el panorama, amén de las trabas que para el correcto desempeño de esta función esencial supone dejar su ejercicio en manos de una mayoría parlamentaria que normalmente no tiene otra misión que la de obstaculizar el control del Ejecutivo. A pesar de lo anterior hoy es tan imprescindible como ayer un Parlamento que ayude al estado democrático a resolver sus numerosos problemas.

La situación descrita exige una actualización de las funciones parlamentarias dinamizando el Parlamento y conectándolo con los ciudadanos y con la opinión pública expresada por los medios de comunicación.

El Parlamento debe prestar nuevos servicios políticos a la comunidad aprovechando su carácter de receptor y emisor de información política y de cauce fundamental de esta participación política, expresada no solo en el momento electoral sino a lo largo de toda la legislatura a través de nuevas fórmulas de participación de los ciudadanos en el desarrollo de las funciones parlamentarias.

## Las nuevas tecnologías

En relación con esa actualización necesaria de las funciones parlamentarias, es imprescindible referirse a las nuevas tecnologías, es el momento de analizar el papel que el desarrollo de las nuevas tecnologías puede desempeñar en la etapa actual de la institución parlamentaria; es necesario intentar comprender cómo pueden transformarla y cómo pueden contribuir a resolver los retos que el Parlamento tiene planteados.

La realidad es que el cambio de siglo ha estado marcado por la revolución tecnológica de la información, por el desarrollo y extensión de la electrónica, del Internet, y de la biología e ingeniería genética.

Siguiendo al profesor Castell estos cambios, todos fuertemente interrelacionados entre sí, van a provocar las siguientes consecuencias:

Globalización de la economía con la consiguiente pérdida de poder de los gobiernos nacionales sobre las principales directrices económicas.

Generación de un nuevo modelo de comunicación e información con el nacimiento de nuevos medios y agentes y la multiplicación de la información disponible.

Emergencia de una nueva estructura empresarial adaptada al nuevo flujo de capitales.

Resurgimiento de la identidad como principio de organización social.

Pérdida de soberanía de los Estados nación, pero que sin que en ningún caso llegue a provocar su desaparición.

Reestructuración de las instituciones políticas articulando lo supranacional, lo regional y lo local; amén de numerosas transformaciones directas sobre la forma de trabajar los modelos de familia o el papel de las mujeres en la sociedad actual.

No nos encontramos pues, ante un mero cambio tecnológico; se trata de una auténtica revolución cultural, social y política, y el Parlamento no es ajeno a este proceso. Si el Parlamento no se plantea las respuestas, ni las preguntas estas se impondrán por la sociedad; la sociedad se preguntará por la emergencia de nuevas posibles fórmulas de participación política y de control del Poder Ejecutivo, exigirá el establecimiento de nuevos y constantes cauces de comunicación o el acceso inmediato a la información; y si no encuentra respuesta, ni iniciativa por parte de las cámaras, mirará a otro lado. Hoy se está todavía a tiempo de tomar la iniciativa.

En estas nuevas tecnologías me referiré en tres puntos a lo más.



## La informática

La informática no es solo un valiosísimo instrumento de trabajo que aligera pesadas tareas o facilita extraordinariamente el acceso de la documentación o información.

La informática además va a servir, en primer lugar, para suplir las carencias tradicionales del diputado individual; en la actualidad, en casi todos los parlamentos cada diputado posee un ordenador, ello les permite además del tratamiento de textos, el acceso a numerosas y muy completas bases de datos y también a Internet. Todo ello permite hoy al diputado como circunscripción, como si estuviese en el Parlamento y viceversa, desde el Parlamento a acceder a todo aquello que le interese de su circunscripción, junto a ello y como se verá inmediatamente el Internet plantea retos de mayor importancia.

El elemento esencial que Internet ofrece junto a las posibilidades de información, —recuérdese tanto como creador de información como en la faceta de receptor—, es la de comunicador. Internet es un importantísimo instrumento de comunicación, de comunicación entre particulares pero también entre los particulares y las instituciones; la red va a ser, ya es, un instrumento clave, para la definición de un nuevo modelo social y político, porque es instrumento esencial para transformar la información en conocimiento y por tanto en poder.

Los parlamentos han incorporado desde muy temprano a su oferta informática el acceso a la red de Internet, además y como la totalidad de las instituciones públicas han creado sus páginas web, como portal de acceso en la red a la respectiva sede parlamentaria, la generalización de estas páginas y la conciencia social sobre la red, permite compartir la afirmación de que las páginas web, se han convertido en la principal imagen de estas instituciones. Dada su importancia, la Unión Interparlamentaria ha fijado una serie de principios sobre los contenidos y estructuras de las páginas web parlamentarias. Así se indican como elemento recomendados para su inclusión en toda página web parlamentaria la descripción y función del Parlamento; el texto del Reglamento y de la correspondiente Constitución, así como la lista de asociaciones parlamentarias a las que pertenece; así mismo la descripción del procedimiento parlamentario, la agenda de la institución, estadística sobre la actividad, visita virtual a los edificios parlamentarios, breve historia de la institución, diagrama de la situación de los escaños en el hemiciclo respecto a las fuerzas políticas representadas, nombres del personal de la administración parlamentaria y descripción de la organización de la secretaría general del Parlamento.

Las naciones con un sistema democrático más desarrollado, son las que más interés han dedicado al desarrollo de un espacio de comunicación como es Internet, ello dará lugar a la aparición de las más diversas formas de interactividad tanto de la cámara como institución, como de los diputados a título individual.

## Tecnología de la imagen y del sonido

Las nuevas tecnologías de la imagen y del sonido también inciden en el presente de la vida parlamentaria, especialmente en el desarrollo por la institución de nuevas formas de comunicación con la sociedad. La digitalización de la imagen y el sonido ha permitido hacer un seguimiento mucho más completo de plenos y comisiones llegando a posibilitar la transmisión íntegra de todas las sesiones parlamentarias, bien por circuito interno, bien hacia el exterior. En efecto, son ya muchas las cámaras que han puesto en marcha la retransmisión de sus plenos por Internet, y algunas han desarrollado un canal parlamentario de Televisión, que emite la distinta información generada por los diputados y por los grupos parlamentarios.

La existencia de estos canales era impensable no hace demasiado tiempo; hoy el desarrollo de la tecnología digital y una nueva concepción de las relaciones entre el Parlamento y la sociedad han hecho posible que bastantes Cámaras inicien esta experiencia.

Tampoco debe desdeñarse la importancia que para el desarrollo del trabajo de diputados y grupos parlamentarios tiene la técnica de la video conferencia que puede permitir la celebración de reuniones presenciales entre personas muy distantes. Esta técnica puede ser también de gran importancia para facilitar la comparecencia de las más diversas personas en comisión, multiplicando de esta manera sus opciones de información y control.

Las funciones de control y legislativa en relación con las nuevas tecnologías

Para comenzar vamos a referirnos en primer lugar a la función de control y, conectada con ella, a la función de información a la que dedicaremos un apartado especial.

En la actualidad la primera función del Parlamento es controlar la acción del gobierno, en las funciones legislativa y presupuestaria. El dominio del gobierno es incontestable dada la creciente complejidad de las materias objeto de legislación y de la actividad financiera, pero ello debe propulsar un mayor control de estas funciones. En el moderno sistema democrático la dirección del Estado y la ejecución de las políticas económicas y sociales es facultad del Ejecutivo y al Parlamento le corresponde incrementar el control de esas actividades del gobierno, sin olvidar que hoy día la dialéctica política se produce no entre el Parlamento y el Gobierno sino entre mayoría y minoría que aspira algún día a ser mayoría.

Vamos a definir la función de control siguiendo a García Morillo y Montero Gibert como actividad parlamentaria encaminada a través de una multiplicidad de mecanismos a la comprobación de la actividad del Poder Ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento susceptible, en su caso, de producir consecuencias diversas y entre ellas la de la propia exigencia de la responsabilidad política del gobierno.

Una de las propuestas para mejorar la centralidad del Parlamento es conseguir que su actividad controladora del gobierno llegue a los ciudadanos, bien directamente a través de Internet o a través de los medios de comunicación y para ello las cámaras deben desarrollar una política informativa propia que asegure la recesión social de sus actividades y especialmente las que implican el control al gobierno.

No hay que olvidar que el control tiene como objetivo contribuir a la formación de la opinión pública con vistas al siguiente proceso electoral posibilitando un cambio en la mayoría política.

El control está relacionado con la posición del Parlamento como receptor de información; solo un Parlamento con medios de información suficientes y autónomos puede enfrentarse al desequilibrio que caracteriza sus relaciones con el Poder Ejecutivo. La existencia de esa información es presupuesto de un correcto ejercicio del control, sin información suficiente y adecuada no hay control posible.

En relación con la recepción de la información y desde el presupuesto de su significación para el ejercicio de su función de control, una cuestión esencial es la autonomía del Parlamento para disponer de esa información; para ello no solo ha de tener acceso a aquella que se encuentre en el Poder Ejecutivo sino que ha de generar y acceder a canales propios o ajenos que le aseguren la independencia.

Para alcanzar el objetivo de la autonomía, el Parlamento deberá mejorar los medios de que dispone actualmente; como por ejemplo el desarrollo de las bases de datos, que ha permitido un archivo y acceso a la información mucho más rápido y eficaz, o la propia generalización del uso de Internet en el interior de las cámaras como herramienta de documentación; la digitalización de resúmenes de prensa y dossiers de trabajo, que en la práctica facilitan sobre manera el trabajo diario de los diputados. Estas cosas que ya están o están en marcha, pero se trata sin duda que estos pasos relevantes que han fortalecido a las instituciones parlamentarias, se desarrollen más y que vayan más allá.

El Parlamento debe negociar con el Ejecutivo el desarrollo de programas informáticos que, por ejemplo, le permitan tener acceso inmediato y fidedigno al grado y forma de ejecución presupuestaria, al menos mensualmente, entre otras cuestiones.

El dato fundamental es que una utilización inteligente y racional de las nuevas tecnologías, permite a la institución parlamentaria acceder a cualquier información y a toda la información existente en manos del Poder Ejecutivo; para ello se necesita evidentemente la colaboración del Poder Ejecutivo, y también la concienciación de los diputados y de los grupos parlamentarios de su posibilidad y existencia.

Entre los nuevos medios que la tecnología ofrece a las cámaras para la recepción de información, merece mención singular el Internet, la red permite a diputados y grupos multiplicar infinitesimalmente su capacidad para recibir información desde la ciudadanía; se trata de una información que permite percibir un determinado estado de ánimo de la opinión pública. La importancia de esta vía se acrecienta por el hecho de ser simultáneamente uno de los elementos que ha de configurar la participación y la permeabilidad como notas distintivas del nuevo modelo parlamentario.

Por todo lo dicho la disponibilidad de información debe considerarse como uno de los elementos centrales de la reflexión sobre el futuro del Parlamento; el correcto ejercicio de la práctica total de las funciones parlamentaria pasa por poseer una información adecuada.

La actividad de control es la esencia del Parlamento contemporáneo, el control identifica al Parlamento pero no solo como lugar en el que se controla al gobierno, sino para entender su importancia en la dialéctica política también como escenario de una representación dirigida a la sociedad para tratar de influir en los ciudadanos y en los medios que conforman la opinión pública, ya que el fin del control no es convencer al Ejecutivo o a la mayoría que lo apoya, sino trasladar al público la bondad y la eficacia del controlador, para así obtener en el futuro su apoyo electoral.

Los cambios producidos en los últimos años han terminado con la concepción clásica del control, los problemas para poder ejercer de manera eficaz esta función se multiplican, y así aunque los medios a disposición de las instituciones parlamentarias se han incrementado considerablemente, la efectividad del control no ha crecido, pueden disiparse como dificultades más destacadas, la huida del Derecho Administrativo mediante la creación de empresas públicas y otros entes ajenos al control parlamentario.

La privatización de los antiguos servicios públicos, las carencias en relación con el control presupuestario, ejemplificadas en las dificultades que han tenido las diferentes propuestas de creación de oficinas de control presupuestario, y la más significativa, la contundencia de la primacía de la mayoría sobre la minoría, aumentar la eficacia del ejercicio de la función de control y aprovechar la mayor disponibilidad de medios a su disposición, es un reto ineludible para el nuevo Parlamento y su perfección por la ciudadanía serían por sí solos elementos revitalizadores del Parlamento, ciudadanía que comprobaría

que existe una institución que sirve realmente para limitar y controlar al poder representado por el Ejecutivo, no hay otra institución que lo pueda hacer.

El establecimiento de los correspondientes cauces participativos, singularmente el derecho a la información y participación parlamentaria, que habrá de explicarse después, y su función activa como distribuidor de información política son elementos coadyuvantes a esta consideración. Esta función es esencial para desarrollar una sensibilidad ciudadana respecto de las acciones que puedan merecer sanción política; la consideración del Parlamento como foro protagonista del control del poder político, debe ser la primera línea a emprender para su renovación.

### Control y nuevas tecnologías

Hemos citado más arriba algunas de las dificultades para el ejercicio del control que hace necesario extender el control parlamentario a sus nuevos ámbitos como pueden ser algunas manifestaciones del actuar privado que en nuestros días poseen una extraordinaria incidencia sobre la vida de la comunidad, y para ello toda la actividad parlamentaria de control, debe quedar transformada con el apoyo tecnológico, que las nuevas tecnologías, especialmente Internet, han supuesto en la eliminación de cualquier barrera en relación al acceso a la información. Este es un dato fundamental para bordar el control en el nuevo Parlamento.

La mera posibilidad de poder disponer de la información que se desee, ha de entenderse como un formidable contrapoder en manos del Parlamento. Especial importancia posee el desarrollo de los instrumentos informáticos en relación con el control de la ejecución presupuestaria, siendo esta una cuestión central del control político, saber en qué gasta el dinero el gobierno, cómo cumple con el presupuesto que se le autorizó. Lo cierto es que los parlamentarios en la práctica, han renunciado en buena medida a su ejercicio; la informática puede alterar esta situación, además de posibilitar el acceso a la información.

Las oficinas de control presupuestario, pueden ser una realidad de gran utilidad para el cumplimiento de las funciones parlamentarias, especialmente las relacionadas con el presupuesto. Otro ámbito en las nuevas tecnologías que puede suponer un notable plus, es el relativo a la evaluación de las políticas del Ejecutivo, especial consideración ha de tener esa evaluación en relación con la función legislativa.

Hasta la fecha la relación del Parlamento con las leyes se acaba en el mismo momento de su aprobación; el Parlamento aprueba un texto y puede que ese texto no se cumpla, o que no alcance un mínimo de sus objetivos o que quede muy seriamente desvirtuado por su desarrollo reglamentario; una nueva dimensión de la función legislativa exige la incorporación al Parlamento de la labor de control del desarrollo de las leyes; en esta tarea la informática puede prestar importantes auxilios a diputados y grupos mediante el desarrollo de programas que permitan realizar la correspondiente labor de vigilancia, siendo significativa para el objetivo de recuperación del significado y posición política de la ley.

### Los órganos auxiliares del Parlamento en la función de control

El Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o Contraloría en los países iberoamericanos y otros entes similares están fuertemente ligados a las cámaras, son comisionados de las mismas y por ello deben ser instrumentos esenciales para el desarrollo del control del Ejecutivo por el Parlamento.

En el control económico del gasto público ocupan un lugar primordial los tribunales de cuentas o contralorías, órganos dependientes de los parlamentos, dotados de una gran autonomía funcional y organizativa, dedicados a velar por la legalidad, eficacia y eficiencia del gasto público.

Buena parte del control político que la oposición realiza de la tarea de un gobierno, tiene como referencia el uso de los canales públicos; de todo ello se desprenden dos afirmaciones que deberían presidir cualquier regulación que de esta institución y de su relación con el Parlamento se realice; por un lado la importancia de una función que resume buena parte de las demandas sociales en relación con el poder; por otro, el carácter netamente parlamentario de esa función. De aquí derivaría la imposibilidad de contemplar aisladamente esta institución; así, los reglamentos parlamentarios deberían cuidar con esmero la relación a establecer con la misma, siempre bajo la idea rectora de su instrumentalidad en referencia al trabajo parlamentario.

Siendo importante la regulación de la lesión de sus órganos de gobierno, más importante son las reglas que han de regir la relación cotidiana de la institución parlamentaria con un órgano que debería ser ante todo un ente instrumental de los grupos parlamentarios y diputados.

En la normativa vigente los instrumentos de relación son claramente insuficientes, con carácter obligatorio solo se suele establecer la presentación por el órgano fiscalizador, de un informe anual sobre las cuentas generales de la nación o de la comunidad correspondiente, que deberá ser debatido en la cámara. Además se suele contemplar la posibilidad de solicitar informes extraordinarios, pero la petición de los mismos se suele condicionar a la existencia de mayoría, así se garantiza paradójicamente el control del Ejecutivo sobre el controlador.

De esta forma se impide en la práctica la función de asesoramiento al parlamento en materia económica o financiera, que debiera ser la primera y principal tarea de estos órganos, por ello es necesario revisar los presupuestos de la relación de la minoría parlamentaria con los mismos.

Los tribunales de cuentas deberían ser vehículo constante de transmisión de información y documentación a diputados y grupos, no solo deberían ser instrumentos auxiliares en la interpretación de unos contenidos que normalmente son de suma complejidad, no hay nada que justifique que esta relación quede supeditada a la voluntad de la mayoría parlamentaria. Simultáneamente la elaboración de esta relación deberá hacerse de las posibilidades que las nuevas tecnologías abren a un mayor, más eficaz y más sencillo control del gasto público.

El estudio de la relación del Parlamento con la figura del Defensor del Pueblo y órganos asimilados plantea de entrada una problemática muy similar con el Tribunal de Cuentas; de nuevo se trata de una institución que tiene como guía el control del poder público, y de nuevo su relación con el Parlamento, teóricamente notable, es en la práctica muy desvalida, nadie cuestiona la existencia de esta institución ya que es creencia comúnmente aceptada que su existencia sirve a una más adecuada protección de los derechos fundamentales, pero puede observarse que aunque nominalmente comisionados de las mismas circunscriben su relación a poco más que a la presentación obligada de un informe anual y en el mejor de los casos, a la presentación voluntaria de informes sobre materias que pueden no haber sido propuestas por la Cámara; incluso se llega a la paradoja de oír con cierta frecuencia consideraciones críticas sobre su trabajo, cuando en el mismo se introducen afirmaciones no complacientes con el poder político, se dice entonces que esa es una crítica reservada al Parlamento.

## La función legislativa

En el inicio de la democracia representativa, el Parlamento nace como representación de la nación, con la misión suprema de expresar la voluntad general a través de la ley, afirmada la revisión parlamento, ley, democracia; es preciso ir más allá, la decadencia de las instituciones, del Parlamento y de la ley, y especialmente de las relaciones existentes entre ambas, tienen causas variadas, pero entre ellas puede destacarse el papel que en relación con la función legislativa, corresponde al Ejecutivo. A nadie escapa que en la actualidad el predominio del Ejecutivo, a través de su cuasi monopolio de la iniciativa legislativa y del apoyo de los correspondientes grupos parlamentarios, se ha acrecentado reduciendo proporcionalmente el papel de la institución parlamentaria.

El protagonismo del Ejecutivo, auténtico legislador ha sido ocultado por la posición aprobatoria que se atribuye al Parlamento en relación con la ley, posición que no soporta el mínimo contraste con la abrumadora presencia del Ejecutivo en la fase de iniciativa, y con las escasas modificaciones que se introducen en el texto legal durante su tramitación parlamentaria.

Sin entrar a fondo en el tema de la calidad de la ley, objeto de otra conferencia, debe decirse que la mejora de la calidad de la ley pasa también por incrementar lo que se puede calificar como su calidad democrática. Bajo esta denominación se alude al nivel de participación, debate y publicidad, que acompaña la ley en su tramitación; son estas notas las que en impunidad acaban diferenciado la ley de otras fuentes del ordenamiento.

Hoy el desarrollo tecnológico permite un procedimiento más participativo y con mayor grado de deliberación, así con una más eficaz publicidad de la norma y de las distintas posturas políticas en relación con la misma, en la actualidad nada de ello sucede.

En relación con esa calidad democrática deben destacarse las facilidades que para la participación ciudadana ofrece la consolidación de tecnologías como Internet; las posibilidades que al respecto se abren tendrán forzosamente influencia sobre el procedimiento legislativo. A través de la misma los proyectos y proposiciones se publicitan, estableciendo cauces para que los interesados puedan hacer llegar sus opiniones a diputados y grupos parlamentarios. El texto del proyecto de ley no solo alcanza una mayor difusión sino que desde el propio Poder Legislativo se incita a los ciudadanos en su elaboración pidiendo las correspondientes opiniones y sugerencias; evidentemente cada grupo parlamentario, incluso cada diputado, puede realizar una tarea similar desde su propia página web.

Es preciso establecer un procedimiento que cumpla los requisitos de utilidad para la Cámara y que simultáneamente favorezca la divulgación de la iniciativa. Así se debe fijar un plazo para la recesión de los distintos pareceres, plazo que siempre habría de ser inferior al de presentación de enmienda, de modo que los interesados puedan realizar sugerencias de posibles enmiendas a los grupos parlamentarios; de hecho, esta opción no supone sino oficializar algo ya existente, se trata de la posibilidad de institucionalizar un procedimiento y de divulgarlo, potenciando de esta manera la participación y fortaleciendo la necesaria igualdad.

Junto a instrumentos de participación abiertos a todos, siempre podrán existir otros destinados a promover una participación selectiva. A tal fin será necesario que la institución posea base de datos actualizadas sobre colectivos y entidades sociales interesados en recibir la información parlamentaria; para ello los mismos, por propia iniciativa o requerimiento del Parlamento, habrán expresado las materias sobre las que desean una información singularizada.

En relación con el conjunto de la ciudadanía un proyecto como el descrito descansa más en la idea de publicidad y sobre todo en el hecho de abrir el cauce de posibilitar una política no limitada a los procesos electorales; por ello la tarea de comunicación ligada a la actividad descrita emerge como de gran relevancia. No es suficiente con establecer cauces de participación universales y sectorializados, además es necesario que todo el mundo conozca de su existencia y sepa cómo utilizarlos; esto implica una presencia mediática, continua del Parlamento como divulgador de su actividad y de sus cauces de relación con la sociedad.

Si todo ello se logra articular de manera eficaz, equilibrada pero sin miedos, podrá decirse que la función legislativa del Parlamento se habrá enriquecido de manera notable.

Finalmente, habría que referirse a la iniciativa legislativa popular, el cauce formal más relevante para la participación de los ciudadanos en la producción legislativa. No es difícil intuir que el complicado procedimiento que en la actualidad sirve para articular este derecho resultará profundamente alterado debido a las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías en un contexto netamente favorable al establecimiento de nuevos medios de participación. Los agentes políticos deben confiar en la utilidad de la iniciativa legislativa popular como instrumento para encausar demandas e inquietudes sociales. La tarea descrita sería imposible de realizar sin la ayuda de las nuevas tecnologías; en todo caso será necesario que se insista en su naturaleza como instrumento de participación, en ningún caso vinculante para el legislador que se verá obligado en la tribuna parlamentaria a explicar su opción frente a la propuesta ciudadana.

#### La función de información política

Como ya se ha apuntado antes, la publicidad es aceptada como una de las características esenciales del trabajo parlamentario y uno de los requisitos inderogables del régimen democrático, pero no se ha prestado excesiva atención a su significación para el trabajo parlamentario y a la necesidad que tiene el Parlamento de la misma, tanto para legitimarse como para tener una presencia activa en la ciudadanía.

La publicidad emerge en el Parlamento contemporáneo de mano del principio de representación. Si el Parlamento tiene naturaleza representativa de la nación la única consecuencia posible es que sus trabajos se realicen de manera visible para todos. La publicidad sería el punto de encuentro necesario entre la Representación y la opinión pública, de esta forma el procedimiento parlamentario se articulará al servicio de este principio, la publicidad se convierte, por necesidad lógica, en la garantía esencial de la libertad política. Hoy no es suficiente con proclamar la publicidad como principio inviolable ni publicar mediante los correspondientes boletines oficiales los aspectos fundamentales del trabajo parlamentario y la publicidad es más, bastante más, que una exigencia política.

Hoy no existe verdadera publicidad si no está acompañada de una eficaz política de comunicación, de toda una serie de actos encaminados a lograr una divulgación eficaz de ese material que debería ser accesible para todo el mundo.

La comunicación es imprescindible para ser efectiva la publicidad y con ella la transmisión de información política, tarea que ha de asumir el Parlamento como prioritaria; sin publicidad no hay participación ni transparencia; sin publicidad y por tanto sin comunicación no es posible que el Parlamento pueda cumplir con las demandas planteadas por la sociedad y por los propios agentes políticos. Junto a ello no cabe desconocer que la publicidad es requisito ineludible de la eficacia del

control parlamentario, sin la información transmitida mediante su publicidad los electores no pueden controlar a sus representantes.

En una sociedad democrática el principio de publicidad aplicado a la institución parlamentaria se traduce en proporcionar al ciudadano y elector a través de la correspondiente labor de difusión los presupuestos y el conocimiento de las alternativas ofrecidas por las distintas formaciones políticas, de manera que puedan conformar una opinión y con ella influir mediante su participación en el proceso electoral en la formación de la voluntad política de la nación.

Éste sería el significado de la función de información del Parlamento.

Si el pluralismo siempre ha sido nota definitoria de las cámaras parlamentarias, las tendencias dominantes en relación con los medios de comunicación y sus consecuencias sobre la información a la que acceden los ciudadanos otorgan a la publicidad realizada por las cámaras una importancia capital.

La renovación y vigorización del principio de publicidad no puede ser separada de la función de información que en el modelo planteado asumiría el Parlamento. De hecho no es sino la dimensión activa y positiva del antiguo principio, se trata de que el Parlamento no solo permita el acceso a sus contenidos sino que divulgue esos contenidos y que lo haga conforme a unas determinadas formas y principios. Esta actividad adquiere rango de función en tanto que a través de la misma cumple uno de sus principales objetivos como es el de hacer accesible a la ciudadanía la información política. De esta manera la función de información se liga a la propia garantía de una sociedad libre que como tal puede conformar democráticamente su opción política.

La premisa desde la que debe abordarse el estudio, la comunicación como actividad parlamentaria es la que deriva de la evolución sufrida por los medios de comunicación social, la masificación de los mismos y en especial la utilización de los medios audiovisuales y en nuestros días los cambios ligados al desarrollo tecnológico han alterado radicalmente su papel en relación con la política hasta el punto que nadie cuestiona que su posición es de privilegio gozando de un protagonismo que llega a superar al de la propia institución.

Durante muchos años el Parlamento ha continuado desarrollando su actividad totalmente ajeno a los cambios acaecidos en el mundo de la comunicación. La política de comunicación ha continuado siendo instrumentada básicamente a través de las publicaciones oficiales; el Parlamento no ha sido un agente activo en relación con la información, su papel se ha limitado al de agente pasivo al que los medios acuden buscando información. Expresivo de esta situación es el hecho de que hasta fechas recientes los gabinetes de comunicación no se han generalizado en las instituciones parlamentarias. Puede afirmarse que el Parlamento no cumple en la actualidad con los parámetros exigibles de publicidad.

Es cierto que como se ha dicho en los últimos años se han realizado notables esfuerzos para mejorar la publicidad mediante una política de comunicación más agresiva y diversificada, sin embargo resta mucho por hacer.

Publicidad y comunicación forman un binomio inseparable para el desarrollo de una función en sede parlamentaria, mutuamente se dan valor y se alimentan. La publicidad y la comunicación son presupuestos de la información y desde la misma se nutren ideológicamente; es la riqueza ideológica que la información posee en una sociedad plural la que otorga a la citada función de información un lugar de privilegio en el modelo de Parlamento que se plantea.



La función de información y desde ya el principio de publicidad y la actividad de comunicación de la institución parlamentaria debe insertarse en el modelo de democracia fuerte, deliberativa, que el nuevo Parlamento debe ayudar a conformar.

### Instrumentos de desarrollo de la función de información política

Ya se ha indicado que el Internet convierte al Parlamento en un agente activo en relación con la información. Con el Internet el Parlamento puede poner a disposición de la sociedad cantidades notables de información, de una información cualificada y especialmente sensible. La herramienta a través de la cual el público podrá acceder de manera universal a esa información es la página Web que se convierte en un canal permanente de comunicación entre la institución y la sociedad conformándose como un instrumento político de primer orden.

En los últimos años se ha iniciado una etapa marcada por la incorporación de elementos interactivos, algunos de ellos estrechamente ligados a una modalidad democrática más participativa; esta doble utilidad de las páginas Web, información y participación va a convertir a éstas, como habrá ocasión de comprobar, en uno de los protagonistas incuestionables de cualquier modelo de renovación parlamentaria que se plantee.

Este instrumento permite una política de comunicación ágil, directa, una política que sirve de puente permanente entre el Parlamento y la sociedad; además posibilita eliminar dependencias de los medios de comunicación. Mediante las mismas se puede ofrecer a los ciudadanos el acceso directo a toda clase de documentos políticos y emplazarlos a seguir tramitaciones o posibles sesiones de Pleno o comisión; también facilita la trasmisión de información desde los diputados y los grupos parlamentarios.

La existencia de Internet hace viable el acceso universal a una información que con anterioridad se encontraba restringida a los parlamentarios y en su caso a los medios de comunicación social, porque ni cuando se llegaba a publicar los boletines oficiales podía decirse que esa información era del todo accesible.

No puede soslayarse la importancia que para la información, más bien para la formación de una opinión pública, auténticamente libre y autónoma posee el acceso a esa información limpia, sin recortes de ningún tipo y de manera inmediata.

La información política generada en el propio Parlamento puede interesar, y mucho, a los ciudadanos, pues si todo ello no fuese por sí mismo suficiente la página Web constituye la primera expresión de la reversibilidad en la relación entre Parlamento y sociedad, introduce las nuevas tecnologías, una reversibilidad que es el presupuesto del principio de permeabilidad que puede sintetizarse diciendo que consiste en la introducción, en las relaciones entre el ciudadano y la política de un camino de vuelta desde la sociedad al Parlamento como lugar de encuentro con el núcleo de lo político.

Así, desde ahora la relación entre el Parlamento y la sociedad está llamada a dejar de ser unívoca, el ir y venir en la relación será constante en un proceso de retroalimentación que ha de enriquecer necesariamente tanto a los ciudadanos como a los protagonistas de la vida institucional.

Como ya hemos visto, la importancia de este instrumento no ha escapado a las instituciones y las organizaciones internacionales como la Unión Interparlamentaria que en la conferencia de Ammán, de mayo de 2000, ha fijado unas reglas orientativas sobre el contenido de las páginas Web que ya hemos referido.

Se trata de utilizar la red como vehículo de cultura democrática y de aprecio de las propias instituciones, por ello es aconsejable apostar por un contenido en el que prime la calidad sobre la cantidad.

La información debe estar estructurada de manera que el acceso a la misma sea sencillo y no dé lugar a equívocos. Simultáneamente es exigencia irrenunciable la actualización diaria de los contenidos, lo cual requerirá de un notable esfuerzo organizativo.

Internet ofrece también la posibilidad de retransmitir, sin necesidad de crear un canal televisivo propio, las sesiones públicas de Pleno y comisiones a través del portal parlamentario. A veces se pone en tela de juicio el interés de estas retransmisiones aludiendo que en muchas ocasiones los temas debatidos solo afectan a una minoría, resultando ajenos para la mayoría. Desde luego es cierto que junto a sesiones que pueden suscitar un interés general existen otras en las que la materia debatida es más sectorial y por tanto con un público más delimitado, pero es precisamente, está el dato, el que no debiera escapar a la política de comunicación de las cámaras.

El hecho de que todas las iniciativas parlamentarias se encuentran relacionadas con algún sector de la población, resulta de singular trascendencia desde la perspectiva de la política de información y de comunicación. Es necesario que la retransmisión sea acompañada por una política de divulgación, que ha de tener como premisa la existencia de públicos diferenciados; solo si se procede de esta manera será posible alcanzar un razonable éxito de audiencia. Éxito que no vendrá determinado por la existencia de cifras masivas, si no por el hecho de haber llegado a aquellos sectores interesados en conocer el contenido del correspondiente debate parlamentario.

Junto a Internet emerge como relevante la tecnología digital, que posibilita al Parlamento crear sus propios y especiales canales parlamentarios, canales de la televisión. Las características de la televisión digital reducen la importancia de la consecución de las audiencias masivas; los canales especializados típicos de esta televisión buscan capturar un público determinado y ese sería el objetivo de los canales parlamentarios; desde luego ello no debe ser incompatible con intentar alcanzar la mayor difusión posible. En ayuda de este objetivo vendría el completar la programación con programas de divulgación democrática y de debate político; la televisión parlamentaria debería ser una televisión para la educación cívica no solo en valores sino también en los procedimientos inherentes a una sociedad democrática.

En cuanto a los medios de publicidad tradicionales, diario de sesiones y boletines oficiales, puede afirmarse que su inclusión en la página web de las cámaras ha multiplicado su conocimiento y difusión; los medios citados no agotan el instrumental de información en manos del Parlamento, junto a ellos y de manera singular hay que aludir a la necesidad de incentivar la información parlamentaria en los medios de comunicación privados; desde esta perspectiva lo primero que puede plantearse es la necesidad de profundizar en mecanismos de relación con esos medios, especialmente contribuyendo a la existencia de periodistas especializados en esta materia.

La materia parlamentaria tiene una singularidad propia que requiere tanto de determinados conocimientos como el desarrollo de una sensibilidad particular para captar tiempos y mensajes; junto a lo indicado es necesario que el Parlamento disponga de cauces y canales de relación con los medios de comunicación social. Para alcanzar la efectividad en esta tarea, es necesario articular los correspondientes instrumentos, entre los que tienen especial importancia los mencionados gabinetes de comunicación; estos órganos parlamentarios deben contribuir, desde su relevante posición en el mapa informativo, en articular nuevos moldes de relación entre Parlamento y sociedad.

En esta tarea de acercar el Parlamento a los ciudadanos, no hay que olvidar sin embargo, los métodos tradicionales de transmisión a la sociedad de su esencial papel democrático y su importancia, institución como son las visitas guiadas a su sede con diferentes sectores de la población, y de los alumnos de los centros de primaria, secundaria, de las universidades, la organización de jornadas sobre temas sociales, políticos o jurídicos, los convenios con las universidades, la edición de material escolar sobre el Parlamento, videos, libros, comics, etc.; medios que lógicamente hay que seguir empleando.

Llegado el final de la exposición espero haber llenado de contenido la respuesta que adelantaba al principio de mi conferencia. El Parlamento debe potenciar su función de control sobre el Ejecutivo, acercar la función legislativa a los ciudadanos y a las asociaciones que las agrupan, y desarrollar una nueva función de información política, sirviéndose para ello de los instrumentos que las nuevas tecnologías nos ofrecen.

Muchas gracias, por su atención.

V  
RESPUESTA A LA CONFERENCIA MAGISTRAL  
¿QUÉ PARLAMENTO NECESITA EL PERÚ?

FERNÁN ALTUVE-FEBRES LORES

ABOGADO, EX CONGRESISTA Y REGIDOR DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

En primer lugar quiero agradecer muy especialmente a los organizadores, por haberme invitado, y voy asumir más que la capacidad o la responsabilidad de una exposición en cierta manera, dos funciones; la de dar la bienvenida a nuestro expositor principal y de hacer un comentario sobre la exposición que nos ha brindado, porque sería interesante contrastar las importantes ideas que él nos ha dado, con la realidad en cierta manera que nosotros vivimos desde el Parlamento del Perú.

En el primer sentido queríamos agradecerle muy especialmente la visita al Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, porque no solamente desde el punto de vista de la España eterna a la cual pertenecemos culturalmente sino dentro de la mancomunidad de pueblos vinculados a esa unión, la relación de Navarra con el Perú es una relación que no se puede olvidar; nosotros hemos tenido dos virreyes navarros que han gobernado el Perú, en el siglo XVIII, y un virrey de Navarra en el siglo XVI, en 1650, fue también después de ser virrey de Navarra, virrey del Perú; por lo tanto tres gobernantes del Perú han estado unidos especialmente con el pueblo de Navarra, y yo creo que usted puede transmitir que esta casa de la leyes no se olvida de las Cortes Navarras que fueron también aliadas, hermanas y unidas durante casi 300 años de los pueblos del Perú.

Eso es muy importante porque esos gobernantes hicieron obras y pusieron mucho afecto en esa relación; el pueblo de Navarra debe saber que aún quedan en presencia no solamente en la Lima Virreinal que está acá, sino de esa migración extraordinaria que vino de Navarra, en el siglo XIX, para América, y que llenó no solamente la cultura de nuestros pueblos sino que también pobló las familias de América durante el siglo XIX en esa diáspora del pueblo navarro que tuvo que dejar su tierra por luchar por sus convicciones y su fe. Y no solamente así, si no también esa Navarra culta que desde hace 50 años está representada en la Universidad de Navarra, que es una Universidad que difunde una gran cultura no solamente dentro de España, sino que la ha transmitido también a América con nombres como los de don Álvaro D'Ors, que es una gran figura jurídica no solo en el Derecho romano sino de tantos aspectos del Derecho; o como de un rector de la Universidad de Navarra, Ismael Sánchez Bella, gran jurista indiano que ha escrito tantos textos sobre el Perú, en especial sobre un jurista peruano, porque don Ismael Sánchez Bella se dedicó a estudiar a don Antonio de León Pinelo, que es una de las figuras máximas de la juridicidad virreinal peruana.

Entonces los vínculos y la unión entre la cultura del pueblo navarro y el pueblo peruano, es una unión que debemos relevar y su presencia en representación no solamente de la institución sino además del afecto que une al Perú y a Navarra es una buena oportunidad para recordar cosas que muchas veces no recordamos.

Nuestro conferencista ha entrado al núcleo del problema central hoy en día, que es el Parlamento necesario. Podemos hablar no solamente del Parlamento necesario, sino del Parlamento ideal, el Parlamento deseado o el Parlamento al que todo el mundo podría aspirar; pero él se ha concretado en el Parlamento de la necesidad, porque hoy en día los ciudadanos están interesados en aquello que

solucione sus problemas. He sabido que lo perfecto es enemigo de lo bueno, y aquí lo que se necesita es hacer un buen Parlamento y que sea útil para los ciudadanos, aunque no necesariamente sea el Parlamento perfecto al que uno pueda aspirar.

Y en eso sentido ha sido muy interesante que nos expusiera la dialéctica entre el Gobierno y el Legislativo que fue la dialéctica del siglo XIX, en el sistema parlamentario continental, para llegar a la dialéctica mayoría - minoría, que es hoy la diferencia entre el problema legislativo contemporáneo el siglo XX y de la realidad europea.

Nos preguntamos, para hacer el cotejo con la realidad peruana, ¿el Perú ha superado la dialéctica parlamentaria, del Gobierno Legislativo?, ¿hemos llegado nosotros a pasar al siglo XIX?, o lo que nosotros vemos cada vez que se presentan nuestros ministros o cuando son interpelados o cuando los señores parlamentarios salen al Hall de los Pasos Perdidos, es mantener siempre esa visión del siglo XIX donde está la dialéctica entre el Gobierno y el Legislativo.

Esa es una pregunta sobre la que tenemos que hacer una reflexión, y tenemos que obviamente responderla, porque llegar a la función de control que es la que se nos ha planteado como una función central del siglo XXI exige saber en qué nivel de la dialéctica y el proceso nos encontramos. En mi opinión creo que aún nosotros mantenemos muchísimo de esa dialéctica decimonónica donde consideramos que el parlamentario no tiene una posición absolutamente crítica, y donde los grupos parlamentarios siguen siendo todavía grupos bastantes débiles en el juego parlamentario. En los últimos parlamentos hemos visto cómo los grupos parlamentarios comenzaban en 7 y terminaban en 10; siempre la multiplicación lo que hace es debilitarlos y no fortalece la nueva dialéctica a la cual se están dirigiendo los parlamentos del primer mundo, donde se fortalecen las mayorías y las minorías.

Entonces ahí tenemos nosotros que ver en esta parte de la exposición, si nosotros estamos avanzando o nosotros hemos permanecido en una fórmula que necesariamente ya ha sido superada. Eso como concepto fundamental de la primera parte donde se señaló este proceso histórico.

Dentro de eso, es cierto, en el mundo la legislación delegada y la debilidad de la fiscalización y la fortaleza de los partidos políticos se ha realizado en casi todas las realidades, pero nosotros parece que aún no hemos llegado a ese punto. Sin haber llegado a ese nivel, vamos ahora a recibir un nuevo proceso, que es el proceso tecnológico parlamentario del cual se nos ha hablado abundantemente y de manera muy interesante.

¿Qué cosa es lo que nosotros podemos decir sobre eso? La informática, la imagen y el sonido, la recepción de la información, la actualización de base de datos y la creación de archivos informáticos, que yo no sé si en este Parlamento tenemos, son una nueva forma de dialéctica a la cual se van a enfrentar no solamente los parlamentos, los parlamentarios y los asesores parlamentarios, sino también los ciudadanos que van a querer ejercer, a través de esos medios, una forma de presión o influencia sobre sus representantes. Y en ese sentido podemos entrar nosotros a ver claramente y decir: en el plano informático, ¿nuestro Parlamento es pleno?, ¿ha logrado ser absolutamente eficiente? En algunas oportunidades he tratado de entrar a la página web y no he podido.

¿Nuestra página web está bien hecha? De acuerdo a las características que se han explicado, ¿ese instrumento de comunicación entre sus representantes y sus representados termina siendo útil o termina siendo inútil?, ¿qué ocurre cuando no hay una capacidad de acceso a la página de Internet? La reacción va a ser muy negativa.

Yo creo que el Parlamento peruano fue uno de los primeros parlamentos de América Latina, aproximadamente hace unos 12 o 13 años, cuando se hizo un gran esfuerzo. ¿Se ha mantenido la misma capacidad durante todo este tiempo?

Si no se mantiene esa capacidad innovativa, no se podrá completar esa fórmula donde el diputado individual suple sus carencias a través de los medios informáticos, porque puede trabajar en su jurisdicción, pero si toda la infraestructura de Internet no es suficiente su capacidad falla.

Imagen y sonido. Hoy en día hay un arma poderosísima que ha sido mencionada y que yo creo que hay que relevar, el canal parlamentario. El canal del Congreso es un arma poderosísima de comunicación y transmisión del Parlamento, ¿sirve?, ¿cómo está concebida esa infraestructura, esa plataforma? Ustedes lo prenden y van a escuchar a los señores congresistas siendo entrevistados por un señor periodista, donde le pregunta al señor congresista lo que el señor congresista quiere que le pregunte y el señor congresista dice lo que quiere él que escuchen. Hay mesas de debate, los proyectos que se están planteando, traen a técnicos para que expliquen o se forme una plataforma de debate o conferencia.

Entonces el foro técnico político que debe ser el canal parlamentario para llegar y transmitir de la manera más idónea la información, ¿está cumpliendo su función? o simple y llanamente hay una cuota partidaria donde cada uno dice y a ver quién escucha. Se está perdiendo el más importante instrumento que tiene hoy día un Parlamento para comunicar en conjunto, porque si no saldrán los señores representantes a hablar nuevamente al Hall de los Pasos Perdidos y cada uno dirá lo que quiere. Eso va a estar en la noche, ¿cuántas noticias del canal del Congreso han rebotado en los noticieros de las noches? Creo que ninguna, yo no he visto ninguna. Entonces tienen una infraestructura notable, buena, útil e importante que no tiene ningún tipo de efecto.

Señores tenemos la primera parte, el instrumento está, ahora hay que hacer que sea útil, y una de las cosas que en esta conferencia se ha relevado, es la importancia de ese canal; ahora hay que hacerlo útil para beneficio de los transmisores y también de los televidentes, porque pueden estar informados técnicamente en una época, como ha dicho bien el expositor, donde la legislación tiene un alto componente técnico; es una responsabilidad del legislador, aunque haya gran cantidad de legislación delegada, de poner la mayor cantidad información técnica en capacidad de que los ciudadanos puedan decidir.

La mayoría de las normas que se presentan las hacen los asesores, ¿y por qué los asesores nunca salen? Los parlamentarios lo que hacen es firmar los proyectos para que pasen a la comisión, no todos, en su gran mayoría, pero ellos ponen la cara para decir algo que no han hecho; pero lo que se necesita es que la persona transmita incluso a través de quienes han colaborado. Esa es un arma poderosa de legitimación del Parlamento. ¿Cuántas encuestas que ustedes hacen en el Parlamento, salen en el canal del Congreso? Cero; ¿A cuántas personas les preguntan en el Canal del Congreso, qué piensan de la ley o del proyecto de resolución legislativa o de algún tema que está en debate? A ninguna. No tiene rostro ciudadano el Canal del Congreso, y eso si tenemos estas nuevas tecnologías es un defecto.

Bases de Datos; la inmensa información que tiene el Congreso, la tiene técnicamente por sus Comisiones, la tiene por los parlamentarios o por los grupos políticos. ¿Cuánta información está en la página web o está transferida en el canal? poca, incluso el archivo sigue siendo un archivo documental, cuando tenemos ya más de 10 años de tecnología. ¿Los discos duros dónde van?, ¿qué hacen con los discos duros de las computadoras de los asesores, de los parlamentarios? al basurero. Ya debería haber un archivo, digital importante.

Entonces este es un tema muy importante, no solamente porque es una base, una plataforma instrumental, si no porque además, y esto es una reflexión personal, la representación y los parlamentos han ido adecuándose a lo largo de los siglos al modelo canónico de la comunicación social.

Me explico, generalmente hablamos del Parlamento democrático aparecido con la Revolución Francesa pero los parlamentos son muchos más antiguos, los parlamentos son medievales y no quiero llegar al Senado romano; o sea, la idea de representación es una idea muy antigua en la cultura humana, cuando en la edad media la idea de la comunicación o reunión humana era la liturgia, la iglesia y la Catedral; el sistema y el modelo de representación era estamental, de la misma estructura como era el modelo de las reuniones eclesíásticas.

Cuando en el renacimiento el teatro, donde estaba Shakespeare, los Corrales de Comedias, las óperas del siglo XVII, crean el Hemiciclo para escuchar la reunión social, aparece el Parlamento como un Hemiciclo; y hoy día en esta civilización del espectáculo como la ha catalogado un premio Nobel reciente, —contando que las demás plazas durante la época revolucionaria también han sido un espacio social— de alguna forma hoy día vivimos el Parlamento como reality show.

Entonces la gente tiene la idea que el Parlamento es un espacio donde se discute como en un “reality”, y todas las tecnologías positivas para hacer que el contenido de lo que está en ese “reality” llegue al ciudadano no funcionan, entonces la percepción que tiene el ciudadano es que está viendo, *La casa de Big Brother*, *La Casa de los Secretos*, o cualquier cosa, porque no encuentra el contenido.

Ahora también la pregunta es, ¿hay contenido? ¿Está dándose contenido al ciudadano? Y esa ya es una responsabilidad que no es del Parlamento, ni de sus funcionarios, ni de sus asesores, es la responsabilidad de los Partidos y de sus grupos parlamentarios, porque todas esas extraordinarias plataformas de las que nos ha hablado nuestro expositor, que son parte de la infraestructura institucional, no van a sobrevivir, como no sobrevive el Internet, la imagen y sonido, la televisión y ninguna base de datos sin contenido.

Y en un Parlamento plural hay varios contenidos, no uno solo, ¿y quiénes tienen la responsabilidad de proveer de un contenido político, jurídico, técnico, profesional, según su visión del mundo y la realidad de un país como el Perú, a los ciudadanos a través de estos medios de información? Son los grupos parlamentarios. ¿Cumplen esa función, le dan verdadero contenido? Y ese es el punto central que también se explicó: el contenido a ser transmitido, porque estos medios si no tienen contenido, presentan gravísimos defectos.

Ponemos una cámara de televisión y destruimos los tiempos parlamentarios, porque lo que quieren los parlamentarios que no van a transmitir un contenido es hablar para que los vean, aunque no los escuchen. Se pone en la página web, donde se empieza a llenar de fotos, de reuniones y todo lo demás, pero no se dice nada, y el instrumento poderoso del contenido político del grupo que está siendo representado en el Congreso, nunca llega.

Fundamentalmente este complemento de nuevas tecnologías, para legitimar al Parlamento, acompañado de responsabilidad en los contenidos por parte de los grupos políticos, puede cambiar diametralmente la forma en que muchas personas vean a sus representantes, y obviamente a las instituciones que los representan.

Yo creo que eso va a permitir que la gente se sienta más motivada a participar en la iniciativa popular que acá se ha mencionado; porque nadie se puede sentirse motivado a tomar la iniciativa, no solamente de una ley, reforma o edición si no está informado, si no entiende de lo que se está hablando porque las leyes son un enigma. No ven en el canal del Congreso una Mesa de debate técnico sobre un tema o un debate político sobre el mismo, ¿Cómo van a proponer una reforma de lo que no saben ni entienden políticamente?

Afortunadamente el Congreso del Perú tiene, y creo que comenzó hace mucho tiempo, los instrumentos de plataforma técnica; ahora lo que importa es que la responsabilidad política de los partidos los lleve a dar un contenido concreto a sus propuestas y su agenda parlamentaria, y de esa manera estas nuevas tecnologías podrán servir para acercar a ese Parlamento, que yo creo aún tiene esa dialéctica de gobierno legislativo.

Aparte de eso, ¿qué problemas podríamos encontrar en el debate del Parlamento peruano? Fundamentalmente un tema que va a ser mucho más importante es el tema de la bicameralidad. Yo creo que va a regresar al debate, porque obviamente la bicameralidad es una forma de especificación técnica donde hay dos niveles de decisión y va a dar mucha más capacidad para la reflexión de las decisiones del Congreso. Ese va a ser un tema muy importante en el futuro, porque yo creo que si se logra traer al Parlamento decimonónico, en algunos conceptos, la bicameralidad va a ser un instrumento reflexivo, que haga que el contenido se dé plenamente en muchos aspectos, porque las cámaras bajas representan la voluntad popular, pero las cámaras altas, representan la unidad de la nación, y llevan a sus cuadros reflexivos para poder meditar la importancia de las decisiones dentro del Parlamento.

Si bien yo he estado cerca de un grupo político que fue el responsable de la implantación de la unicameralidad en el Perú, jamás he estado de acuerdo con ello y considero que sería sano, que más pronto que tarde en el Perú, se decida fortalecer este Parlamento con un nivel reflexivo y una relegitimación de este periodo legislativo, antes de concluir, con senadores representando lo mejor de los grupos políticos, que fortalezcan el contenido de los grupos que hoy día existen.

Es lo que puedo señalar de la extraordinaria e importante exposición que nos ha dado nuestro conferencista; obviamente yo solamente he tenido la función de comentarla, y no considero que ya avanzada la hora deba aburrirlos y cargarlos con más reflexiones porque es una conferencia que se ha explicado por sí misma.

Muchas gracias.







**Segunda parte**

---

# **Bienvenida y conferencia magistral**

**21 de septiembre de 2012**

**Universidad de Lima**



I  
PALABRAS DE BIENVENIDA DEL DOCTOR OSWALDO HUNDSKOPF EXEBIO  
DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA

Señor Gerardo Távora, Secretario General de la Asociación Civil Transparencia; destacado profesor y amigo César Landa Arroyo, ex Presidente del Tribunal Constitucional; destacado, querido, apreciado amigo César Delgado-Guembes; doctor Percy Medina, Jefe de la Misión de IDEA Internacional en el Perú; distinguidos profesores extranjeros que nos visitan; profesores nacionales, amigos todos, estudiantes de la Facultad, público en general.

Desearía transmitirles un mensaje de la rectora Ilse Wisotzki, y por supuesto de las máximas autoridades de la universidad, quienes conocen perfectamente desde la gestación, tanto de este evento como del que se produjo hace seis años. Evidentemente nuestra universidad se engalana con la presencia de todos ustedes y con poder auspiciar, apoyar, patrocinar un evento de esta importancia y significación como es el Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.

El Derecho Constitucional en nuestra Facultad tiene una enorme importancia y creo que contamos con muy buenos profesores, y siempre eventos como éste de un derecho que podría llamarse una súper especialidad del Derecho Constitucional, aunque para algunos el Derecho Parlamentario es un derecho autónomo, no quisiera entrar en algún tipo de debate y discusión sobre el particular, pero es como hacer un paralelo, en mi caso como profesor de Derecho de Sociedades, del área societaria que es una súper especialidad del Derecho Mercantil y así lo considero.

Pero es de singular importancia para los estudiantes, una excelente formación en materia constitucional y esa en realidad es la razón, el motivo por el cual apoyamos eventos como este que son sin duda muy importantes, sobre todo por los mensajes que dejan y porque se hace justo cuando la universidad conmemora los 50 años de su creación; en el mes de diciembre terminan las actividades conmemorativas y también hemos aprovechado sin duda para conmemorar los 32 años de creación de la Facultad de Derecho.

La Facultad de Derecho no es contemporánea de la creación de la universidad. La universidad nace con una Facultad de Administración, una Facultad de Economía y de Contabilidad, ahora tiene once carreras y podría tener muchas más pero en realidad la idea no es esa sino optimizar la famosa excelencia en la educación que es lo que admiramos, y ese es el primer motivo.

En segundo lugar, sin duda qué importante es celebrar los 190 años de la creación del Congreso o del Parlamento Nacional, fecha que coincide con los 190 años de la instalación de la Asamblea Constituyente en 1822, y por eso ayer fue la ceremonia central. Una cordial bienvenida a los parlamentarios y a toda la gente vinculada al Congreso.

Y el tercer motivo, siendo el Parlamento, el Derecho Parlamentario una disciplina jurídica que regula las normas, instituciones, los elementos formales subjetivos, materiales, etcétera, relacionados o vinculados en torno al Parlamento o Congreso de la República, es tan importante el Poder Legislativo, y existiendo proyectos tan interesantes que reviven la atención de los abogados, de los políticos como el de la bicameralidad, como el voto preferencial, etcétera, que oportuno es este evento para precisamente captar y recibir los excelentes conceptos y mensajes de quienes nos visitan hoy, ayer, y mañana en esta importante jornada del Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.

Siguiendo con el programa para mí es de singular satisfacción presentar ante ustedes a quien conocí hace muchos años. Lo recuerdo mucho, con singular simpatía, años atrás cuando nos juntábamos los profesores de Derecho de la Universidad de Lima, con los profesores de Derecho de la Universidad Católica para jugar fulbito, todos los sábados. Recordarás, César, hace muchos años, lo cual era muy interesante porque nos unía. En mi caso yo soy ex alumno de la Universidad Católica y me siento muy honrado por ello.

El doctor César Landa Arroyo fue durante cinco años vocal del Tribunal Constitucional además de ser un destacado profesor con obra escrita importante, llegó a ser presidente del Tribunal Constitucional, y él nos va a brindar una conferencia magistral que se denomina: *Alcances y Límites de la Comisión de Ética Parlamentaria*.

Con ustedes el doctor César Landa Arroyo.

II  
CONFERENCIA MAGISTRAL  
ALCANCES Y LÍMITES DE LA COMISIÓN DE ÉTICA PARLAMENTARIA

CÉSAR LANDA ARROYO  
EX PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estimado Oswaldo Hundskopf, estimado César Delgado-Guembes, amigos de la mesa, distinguidos invitados, funcionarios y público, y estudiantes.

Es un gran honor para mí estar en esta casa que es también como mi casa de estudios porque como anécdota diré que cuando estaba en el último año de la escuela, en el colegio, mi mejor amigo ingresó aquí a la universidad y estando de vacaciones venía yo también a escuchar un poco de clase y a jugar también.

Pero han pasado muchas décadas y en esta oportunidad me corresponde plantear a algunas reflexiones en torno a esta problemática de la ética parlamentaria y en particular de la Comisión de Ética del Congreso. Es casi cotidiano ver en los medios de comunicación actuaciones, denuncias o informaciones de parlamentarios que están fuera de los márgenes, de los estándares que se esperaría de un padre de la patria y que inclusive la propia Comisión de Ética cuando ha hecho las tareas de investigación y las denuncias correspondientes, en unos casos ha logrado que fueran suspendidos y en otros casos, como ha ocurrido hace unos pocos días, que no sea así.

Pero yo quiero recordar brevemente un principio fundamental que ya hunde sus raíces en la formación de nuestro Estado democrático y en el mundo como es el principio de separación de poderes que se fue transformando hacia un principio de control y balance de poderes, dentro de los cuales no solamente se ubican los controles inter órganos entre los poderes sino también los controles intra órganos, al interior de la propia entidad.

Y ciertamente que en el ámbito parlamentario este control ha estado incluso reservado al propio órgano parlamentario bajo un principio, un viejo principio, también de *interna corporis acta* que en el proceso de constitucionalización de las instituciones públicas de nuestro Derecho público ha ido relativizándose al punto que inclusive hoy por hoy pueden cuestionarse no solamente las leyes sino los actos particulares parlamentarios mediante procesos de amparo cuando se violan derechos fundamentales.

Pero lo importante en este caso es que la norma nacional establece en el Reglamento del Congreso no solamente la creación de esta Comisión sino también existe un Código de Ética Parlamentaria que busca una auto regulación y fiscalización y que plantea los problemas cotidianos que les vengo indicando y es que tanto el código como la Comisión de Ética están encargados de hacer cumplir los estándares de la ética; tiene una finalidad que prevé las sanciones a las faltas de ética en el marco de su competencia pero que ha empezado incluso a entrar en colisión con algunas comisiones como la de Constitución, la Subcomisión de Acusaciones y en todo caso en torno a la razonabilidad de las sanciones que no pudieran estar taxativamente reguladas, con lo cual se plantea un problema en torno a la legalidad o normatividad de la actuación, más allá de las disposiciones genéricas que este Código de Ética y la Comisión de Ética someten, y es importante mencionar que los derechos y los deberes parlamentarios están regulados en las leyes de forma prescriptiva, es decir, que se puede apreciar objetivamente si se cumplen o se incumplen dichos mandatos con las responsabilidades y sanciones consecuentes.

Pero cuando se regula la ética parlamentaria se hace referencia a principios y valores prácticos, políticos, democráticos, jurídicos que tienen un grado de discrecionalidad o subjetividad en su cumplimiento o incumplimiento, en la medida que no son normas prescriptivas, no cuentan con un supuesto de hecho taxativo sino con una finalidad o estándar de comportamiento que lleva ponderar o valorar las denuncias sobre situaciones y hechos cuestionables éticamente.

En consecuencia podría decirse que no es propio de la ética parlamentaria que quede subsumida a un complejo de reglas prescriptivas positivas ya que perdería su sentido de diferenciación de los derechos y obligaciones previstos por la ley, lo que no quiere decir que no pueda mejorar su codificación en base a normas de principio antes que normas regla. El profesor Robert Alexy de la Universidad de Kiel cuando diferencia entre las normas de principio y las normas regla, señala que las normas regla están usualmente referidas a las leyes en la medida que establecen un presupuesto de hecho y una consecuencia jurídica donde los intérpretes de la ley o de la aplicación de la norma subsumen un hecho que está taxativamente previsto o tipificado dentro del supuesto de la norma y se aplica a la consecuencia, típico de una norma penal o una norma civil.

Pero en el caso de las normas de principio dice, son normas de optimización, donde hay una finalidad que se busca realizar, pero es una norma jurídica incompleta porque no se ha establecido el presupuesto necesario con lo cual no se puede subsumir los hechos, porque los hechos tendrán entonces que ser valorados bajo un criterio no de racionalidad o de subsunción, sino más bien un criterio de ponderación que significa valoración; se valoran los supuestos, los hechos para ver si calzan dentro de la finalidad establecida a efectos de que se cumpla o en este caso se pueda ver que hay un incumplimiento de ciertos estándares.

Por tanto hay que definir cuál es la función que esta Comisión de Ética tiene y cuál es la labor que le corresponde en el marco de nuestro derecho parlamentario; lo cierto es que el congresista tiene el deber de promover en la sociedad una actitud racionalmente fundada de respeto y confianza hacia las funciones parlamentarias, porque no solamente cumple una función de legislación o fiscalización sino de representación, de legitimación tanto del órgano colectivo que es el Parlamento como en su propia actuación personal en la proposición de leyes, en los debates parlamentarios, en su conducta política y eventualmente en los ámbitos sociales, donde él no deja de ser parlamentario y debe mantener entonces unos estándares de conducta que sean por lo menos no contrarios a la ética.

Ahora bien, en la formulación contemporánea que tenemos del sistema parlamentario, en la Comisión de Ética, hay unos aspectos a tomar en cuenta como a veces la falta de tipicidad de la conducta ética de los congresistas, en tanto que la falta de las mismas supone el incumplimiento de una conducta ética que puede estar reprimida incluso en normas de naturaleza penal.

Lo que estoy pensando es que los estándares de conducta usualmente son libertades positivas y negativas, porque en el marco de las competencias y atribuciones de los congresistas podría plantearse deberes éticos en términos negativos y no solo en términos positivos, es decir, no solamente lo que deben hacer que resulta un marco discrecional y subjetivo de apreciación —si está cumpliendo adecuadamente su función—, sino también en la formulación negativa de cuando se viola, que a veces es más claro o se ve con más claridad cuando se incumple que cuando se está cumpliendo.

El marco de la formulación de principios para la función legislativa bajo estándares de ética ha ayudado en el derecho comparado para establecer ciertos criterios de lo que debe ser y lo que no debe ser; por ejemplo en Estados Unidos, en el Reino Unido operan muchas veces con estos criterios desde, por ejemplo en

Estados Unidos, el respeto y protección de la institución e indumentaria parlamentaria inclusive. ¿Y cuál es el deber? Un miembro o delegado no puede autorizar a individuos, grupos u organizaciones que no se encuentren bajo la dirección del Congreso de los Estados Unidos, el uso de las palabras *Congress of the United States, House, Oficial Business*. Combinación de las mismas, o frases similares.

En nuestro caso concretamente podríamos decir que quizás no basta únicamente señalar cuál es el deber o la falta sino también cuál es el principio sobre el cual se asienta la labor del parlamentario de acuerdo al Código de Ética Parlamentaria. Y esto es importante recordarlo porque hay principios consagrados que deben llevarse a cabo, de transparencia, veracidad al asumir el cargo congresal y que de ahí entiendo que se pueden derivar más bien estos criterios de independencia, objetividad, honradez, justicia, bien común, responsabilidad, consecuencias en base a su vinculación con ciertos principios constitucionales que van a delimitar los derechos que tienen los parlamentarios en su actuación funcional o pública, por ejemplo del bien común y con el interés general de la Nación que es lo que debe defender un parlamentario en su actuación. Es importante que quede claro, porque además así lo dispone la Constitución en su artículo 39 para todas las personas y funcionarios; por ello no debería perderse de vista que son servidores del pueblo, porque el poder del Estado emana del pueblo y su función es lograr que los objetivos del bien común se cumplan a cabalidad.

En consecuencia el deber es hacer un uso adecuado del término bien común, o sea orientar su actividad parlamentaria hacia el interés general, hacer un balance en la actividad iniciativa legislativa a favor de estas situaciones complejas que ameritan un accionar y toma de decisiones y la falta podría ser hacer uso del cargo en beneficio personal o particular, no asumir ni ejercer la actividad parlamentaria ni pronunciarse sobre iniciativas legislativas frente a situaciones complejas donde a veces parlamentarios han buscado obviar o evitar cualquier tipo de compromiso sobre temas que sean conflictivos, no porque tengan un interés particular sino porque se abstiene de pronunciarse como veremos luego.

Otro principio importante también es el principio de igualdad, por cuanto derivado de los principios del Código de Ética Parlamentaria, porque el tratamiento a veces entre los iguales y desiguales no siempre es así asumido. Lo que quiero decir es que un congresista debe ejercer su función a favor de causas de interés general, porque todos somos iguales ante la ley aun cuando la Constitución reconoce también que puede haber un principio de diferenciación que no es inconstitucional cuando sea la naturaleza de las cosas y no las personas las que la diferencien de manera objetiva y razonable.

En ese sentido un congresista no debe ejercer una función legislativa en favor de causas que atenten contra criterios prohibidos en la Constitución de discriminación, o que el congresista debe aplicar el criterio de proporcionalidad para otorgar un trato diferenciado al momento de establecer una norma que diferencia; y las faltas frente a esa suerte de tipificación es que la promoción de causas discriminatorias constituirán una infracción; o el abuso de las prerrogativas parlamentarias para promover la aprobación de medidas particulares que beneficien directa o indirectamente, si no al parlamentario, a un entorno cercano o a un interés particular no siendo personal.

Un tema también cuyo principio fundamental es importante es el de la imparcialidad. La imparcialidad en la función legislativa es sumamente relevante ya que el legislador debe ejercer dicha labor libre de todo compromiso o interés personal o pecuniario y, más aún, con su comportamiento debe poner de manifiesto que no recibe influencias que le impidan llevar a cabo la función de legislar.

La imparcialidad en consecuencia debe dar lugar a que el congresista no permita que sus relaciones personales, sean sociales, familiares o económicas, influencien en su labor legislativa, debe hacer



públicas sus relaciones directas o indirectas con grupos de poder económico, o de sus familiares, o el congresista debe abstenerse de emitir un voto en la aprobación de una ley que lo beneficie directa o indirectamente, y las faltas deben ser precisamente la omisión de brindar información relativa a los intereses relevantes del congresista y los vínculos que posee, que podrían influenciar en su labor legislativa, así como la emisión de un voto a favor de un proyecto vinculado a sus intereses relevantes.

Pero otro principio que establece el código también es el principio de veracidad y transparencia; por este principio se vincula a la rendición de cuentas de las autoridades a sus representantes y el derecho de un ciudadano es fiscalizar a sus autoridades estatales.

Claro, podría decirse que a veces, por ejemplo la ley 27482, ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingreso de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, establece que los congresistas están obligados a presentar estas declaraciones.

Pero la norma no solo se refiere a una información económica y financiera, porque ha habido casos en los cuales no ha habido esta declaración en la etapa de postulación y se ha llegado incluso a ser electo y luego estas declaraciones originadas de bienes y rentas que conforme a la ley tienen que realizarlas como parlamentarios, no coinciden con lo que se ha declarado anteriormente o a la inversa.

No existe un dispositivo que establezca o imponga al funcionario hacer pública por ejemplo, entre otros temas, también más allá de los bienes y rentas la agenda de trabajo, los viajes, reuniones, vínculos con personas o empresas que da transparencia para que además el ciudadano sepa quién es su representante o en todo caso en la etapa electoral a quién podría elegir. El ejercicio de esta posibilidad de veracidad y transparencia encuentra referentes, por ejemplo, tomando un modelo totalmente asentado históricamente, la Cámara de Lores, del Reino Unido cuenta con un *register of Lord's interest*, un registro de intereses de los Lores, en el que se coloca información relativa, aquellos intereses relevantes que podrían influenciar en el ejercicio de su función pública; estos podrían ser económicos o de otra índole.

Lo cierto es que en nuestro caso, la veracidad y transparencia tiene deberes como se ha puesto en evidencia cuando algunos parlamentarios han ido incumpliendo a nivel nacional. Un ejemplo es el abuso de prerrogativas parlamentarias con relación a los gastos que realizan en su condición de parlamentarios y sobre los que solicitan reembolsos. Es el caso relativo a los pagos que se realizó con fondos del Estado a un parlamentario por el consumo en un restaurant, una pollería, por haber puesto que había consumido mil pollos en un mes.

En consecuencia los principios de veracidad y transparencia deben ser dar cuenta detallada de los gastos realizados durante actividades oficiales con dinero del Estado; los congresistas deben hacer públicas las visitas que reciban dentro y fuera de su despacho; los congresistas deben dar cuenta de la programación de sus viajes y los motivos de los mismos, así como de los regalos, obsequios o beneficios recibidos por sus familiares entregados por empresas o personas jurídicas siempre que exceda un costo, por ejemplo, de mil soles. Asimismo deberán también guardar las reservas necesarias con relación a las sesiones de carácter reservado o respetar la voluntad de los votantes que lo eligieron como representante de determinado partido. Las faltas son abusar de las facultades de solicitar reembolsos tratando de justificar gastos en forma engañosa, omitir información sobre las visitas semanales, los viajes y los gastos con dinero del Estado que se llevan a cabo en el ejercicio de la función de congresistas o adelantar o hacer pública determinada información catalogada como reservada o cambiar de bancada por motivos de dinero, económica o presiones.

El tema de transfuguismo es un problema no solamente peruano, claro está, pero no existe una regulación en la materia todavía en nuestro país y precisamente eso incide también en la falta de la imagen que tiene el Congreso de la República ante estas figuras del transfuguismo.

Sobre la honorabilidad y el decoro, en relación con estos principios, el congresista debe comportarse, con todas las instituciones y con las personas y los medios de comunicación, bajo ciertos estándares. Muchas veces en nuestro medio tenemos congresistas que participan de programas televisivos cómicos; en razón del cargo que ostenta, por la persona que son, en esos espacios el congresista se expone o acepta la pérdida del decoro del cargo porque hay una *maiestas* real, una *maiestas* del cargo, es una *maiestas* personal, si fuera a título personal obviamente podría ir, pero él va porque es parlamentario. En consecuencia la aparición en ese tipo de programas también contribuye a menoscabar la imagen del Parlamento, que es lo relevante acá desde el punto de vista objetivo, más aún se considera labor del parlamentario una función de poca seriedad a ese nivel que puede ser muy popular, ciertamente, o con mucho *rating* pero con las consecuencias del desprestigio del cargo y de la institución.

Entonces hay un deber derivado de la honorabilidad y el decoro que se puede formular de la siguiente forma: evitar la presentación incluso en este tipo de apariciones, de comentarios que precisamente afecten la imagen del Parlamento poniéndolo en una condición de la labor que no por ser solemne tiene que ser seria pero no al nivel de este tipo de programaciones.

Por eso el congresista debería comportarse en relación, por ejemplo, con los medios de comunicación social, de manera prudente, cuidando de brindar sus opiniones de manera coherente con respecto a la investidura parlamentaria, y es que hoy por hoy como decía el profesor Jiménez de Parga, no hay ya política sin la televisación, de modo tal que el quehacer político de los parlamentarios es a través de los medios y en particular de la televisión, por eso debe haber un estatus y una relación clara y definida de los derechos; obviamente que existen de libertad de información, de expresión, pero también de los límites.

El congresista debería también evitar comentarios ofensivos respecto a los representantes de otros grupos parlamentarios. La discusión y el debate de las ideas siempre debe llevarse a cabo de manera alturada, respetando a los demás y también debería tratar de manera adecuada al personal profesional o administrativo que contrate para el desempeño de su función congresal, porque también han habido denuncias públicas sobre este tipo de maltrato.

En consecuencia, las faltas son aquellas que permitirían promover que terceros falten el respeto a través de diferentes formas a la investidura parlamentaria, hacer uso de insultos, protagonizar actos de violencia junto a otros miembros del Congreso o tratar de manera indecorosa y degradante a los empleados.

De otro lado, también hay un tema sobre el uso adecuado de los recursos y la exclusividad y trato adecuado del personal en particular que es relevante por cuanto esta labor debe tener en cuenta que el uso del despacho del congresista es para la actividad parlamentaria; siendo políticos tienen fines proselitistas, entonces tienen los locales políticos de cada partido. En relación al uso de los bienes que se le entrega como puede ser un vehículo para el desempeño de su función legislativa y no para usos de carácter personal, con lo cual podríamos decir que el congresista debe llevar a cabo un uso adecuado del despacho, de los vehículos, del presupuesto y demás bienes a su disposición para el ejercicio de sus funciones. Asimismo el congresista tiene una prerrogativa otorgada por su condición de legislador democráticamente elegido para el uso de bienes y sería una falta, una infracción el uso de esos bienes por parte de familiares, amigos y del propio congresista para fines distintos a la función legislativa.

En cuanto a otro principio que es la diligencia, el congresista debe ejercer sus derechos como representante del pueblo de manera adecuada, sin abusar de las prerrogativas que le concede el cargo o cumpliendo a cabalidad con los deberes que le impone la investidura, las licencias a las que a veces tiene derecho, por enfermedad o por viajes particulares, solo cuando sea necesarias, hay casos de abuso de prerrogativas que involucra incluso cuestionamientos en torno a la honestidad, es decir, de pedir licencia para algo y de pronto la opinión pública se entera de que es para otros fines. El no asistir a las sesiones de las comisiones obviamente tiene un límite, por cuanto en todo caso estas funciones de representación tienen una obligación que no se condice cuando hay precisamente este tipo de pedidos que van más allá de lo razonable, las licencias.

El ejercicio de la función legislativa involucra la responsabilidad de participar en las sesiones de comisiones y de Pleno informándose del objetivo de las mismas y participar y brindar opiniones porque a veces se está votando y se ve en la televisión que preguntan sobre qué se está votando, siendo miembros y estando en el debate.

Se ha visto en el caso de desafuero del vicepresidente de la República cómo algunos parlamentarios salían justo a la hora de la votación, absteniéndose de votar habiendo participado en el debate. Entonces todos estos elementos nos dan cuenta también de que a veces hay proyectos de ley en los que la autoría proviene de otro país o de una persona y no se toma esa consideración expresa. De ahí que en esta práctica, de malas prácticas parlamentarias, es que constituye un deber ético que los proyectos que presente un congresista deban contar con estándares mínimos no solo de calidad técnica sino también de originalidad o de referencia, en todo caso, de sus fuentes. También deben ejercer su función de manera informada tanto en las comisiones como en las sesiones del Pleno, participar en las sesiones de comisiones y emitir opinión o voto frente a toma de decisiones, así como llevar a cabo contrataciones de personal que cumpla con las calificaciones requeridas para brindar asesoría en la naturaleza de la función legislativa que corresponda. De ahí que la infracción o la falta que podría devenir en una infracción ética es el plagio en proyectos de leyes, omisión de fuentes bibliográficas o también la ausencia injustificada en las sesiones de comisiones y Pleno, la omisión de un voto frente a situaciones de gran relevancia o la contratación de personal no calificado, o a través del fraude de la ley también, es decir, usar una norma que prohíbe algo pero usar otra que podría permitir lo que la otra prohíbe.

También podríamos mencionar como último criterio derivado del Código de Ética el tema de la dignidad y la responsabilidad en el cargo. El congresista ostenta los poderes que el cargo le confiere pero debe ejercerlos con dignidad; ello implica que el congresista no solo debe cumplir con las reglas de conducta que le impone el cargo sino también dar la apariencia de ello. Un caso no vinculado referido directamente a un congresista pero sí proveniente de una institución muy vinculada al Congreso permitirá graficar una falta a la premisa mencionada. En concreto se trata de las relaciones que a veces hay entre algunos vocales, por ejemplo, la Corte Suprema y determinadas universidades del medio que enfrentan procesos judiciales ante la judicatura ordinaria; así resultaría sancionable si un vocal, en el caso del Poder Judicial, y sucedió, sea auspiciado por una universidad en un viaje —que no es ésta, como es obvio, ni de la que provengo— aunque sea por razones o actividades distintas a las judiciales y de una u otra forma este vínculo puede tener una influencia en la resolución final de los casos judiciales que enfrenta la institución involucrada.

En ese sentido a modo de este ejemplo paralelo que los parlamentarios puedan aceptar invitaciones de entidades privadas para poder conocer mejor una institución, un país, una problemática, hay que ver la procedencia, hay que ver la distancia y la independencia que debe mantenerse por si luego viene una empresa de ese país a invertir o en base a regulaciones que quieran darse para flexibilizar el sistema de inversión, por ejemplo, en ciertos negocios que se quieren desarrollar.

Lo que quiero decir es que el deber o el estándar ético es que el congresista deba cumplir con los principios y obligaciones derivados de la Constitución pero también no ejercer esta función con una discrecionalidad en el cumplimiento de sus obligaciones como ciudadano y parlamentario sino cuando sea estrictamente necesario, de ahí que el ejercicio de esta función de la dignidad y responsabilidad del cargo si bien tiene un amplio margen de análisis o de apreciación repose en última instancia en los valores compartidos que existen y en la responsabilidad que asuma el parlamentario que por el cargo público que ocupa, no es igual que un particular o un privado, sino que precisamente está ceñido y más ceñido por haber tenido el voto público y en todo caso manejar indirectamente fondos públicos, porque dar las leyes resulta tan igual que manejar el fondo público sometido a estos principios y a estas reglas que pueden ser mucho más ominosas que un funcionario cualquiera.

Finalmente sobre la influencia de lo privado en la función pública, siempre ha habido una separación entre lo que es la vida privada y la vida pública y es sano para una democracia; sin embargo, cuando la vida privada se instrumentaliza a través de la función pública para lograr estos objetivos o a la inversa, favorecer intereses particulares ejerciendo la función pública, es donde se pierde el límite y la frontera y si la ley no lo ha previsto la ética debería considerarlo sobre todo ante la ausencia y vacío de muchas normas que regulen esta conducta.

Entonces la persona, el parlamentario tiene una esfera privada y una pública; ya que ejerce esta función importante en la vida del país, el ámbito privado debe ejercerlo sin afectar su función pública. Si bien se admite la distinción entre estas esferas el funcionario elegido tiene el deber de que sus asuntos personales no determinen el devenir de su vida pública y por eso el congresista debe procurar que las actividades o acciones que realice fuera del ejercicio de sus funciones no signifiquen un riesgo o conflicto con sus obligaciones como miembro del Legislativo.

La influencia de las razones privadas de los congresistas, refleja muchas veces un abuso de esas prerrogativas. Hace una semana se ha visto en los medios de comunicación a un magistrado un ex colega del Tribunal Constitucional, en un almuerzo privado, un restaurant público, pero era con abogados de un proceso judicial que está por resolverse por lo cual la neutralidad, la imparcialidad, la independencia o el decoro del cargo incluso quedan mellados.

Entonces desde esta perspectiva, el congresista no debe permitir que se use su nombre o el prestigio del cargo que ostenta para conseguir beneficios para sí o para familiares o terceros. Asimismo, debe procurar que las actividades o acciones que realice fuera del ejercicio de sus funciones no signifiquen un riesgo de conflicto con sus obligaciones, como en este caso, miembro del Legislativo y debería entonces ser un estándar de conducta, no permitir el uso del nombre del Congreso por particulares para realizar actividades que involucren beneficios para las personas naturales o jurídicas vinculadas.

Ciertamente que esta fase de definición o esbozo de las funciones que la Comisión de Ética ha venido desarrollando o podría desarrollar en esta línea, está también en función de la proporcionalidad de las sanciones que puede imponer que también están reguladas, y quizás la más fuerte es la de la suspensión de un parlamentario, por ciento veinte días sin remuneración.

Pero ciertamente que esta definición o la necesidad de definición a través de principios de lo que podría ser la tipificación para poder establecer en consecuencia la sanción proporcional correspondiente, sanción disciplinaria, es una tarea de regulación, pero también una tarea que en la práctica parlamentaria se ha venido llevando a cabo bajo estándares en principio homogéneos que para determinadas conductas que se consideran atentatorias a la ética, graves, o menos graves, o leves, se ha establecido diferentes tipos de sanciones.

Yo quisiera en esta presentación que he realizado, terminar señalando que en el Estado constitucional peruano que se encuentra en una etapa de consolidación de un proceso democrático que ha tenido muchas limitaciones en nuestra historia republicana, se requiere una articulación, una rearticulación entre lo que es la política y la ética o la moral con la cual el ciudadano se identifique y se legitime en una suerte de un pacto social donde el Derecho Constitucional aparece como una de las escasas posibilidades sólidas para articular legítimamente una defensa de los intereses generales y ofrecer una regeneración ético-política dice el profesor Carlos Cabo.

Entonces la ética parlamentaria no está ajena a un proyecto de regeneración como se plantea, de la política, porque es lo que la ciudadanía finalmente aprecia en la conducta de quienes deben ser y son los padres de la patria, pero no solamente en el nombre sino en la práctica y creo que la falta de legitimidad que tiene el Parlamento, lamentablemente también otras instituciones, en la opinión pública ciudadana, se debe en buena medida a esta imagen que cada vez se ve mucho más frecuente en los medios o que también los medios se han dedicado a hacer noticia y vender ciertamente, la imagen del Parlamento a través de estos personajes, que hay que decirlo así, antes que a la labor positiva, y constructiva, y pluralista y democrática que hace el parlamento peruano.

Pero siendo así el espacio de la ética parlamentaria no se agota únicamente en sede parlamentaria, más aún pensaría que es en la sede previa electoral donde debe haber ese escrutinio ciudadano, en las deliberaciones en la información, y la transparencia y el control para elegir adecuadamente. Pero más aún la Ley Electoral debería establecer los criterios mínimos o ampliar los existentes para evitar que lleguen parlamentarios con antecedentes penales que no han sido registrados en su hoja de vida o que en relación a los bienes y rentas, —si bien no es obligatorio declararlos sino cuando ya uno es funcionario público—, pueda decir a sus electores en aras de un principio de transparencia qué bienes son los que tienen, qué rentas, qué intereses tienen, qué empresas, cuál es su trayectoria y que logremos que todo este escrutinio público y mediático que se hace hoy con los parlamentarios hubiera sido hecho al momento del debate, de la inscripción electoral y no al momento que ocupan ya un cargo público porque resulta gravoso tener que tomar decisiones o que el Parlamento se encuentre en dilemas entre suspender y quebrar las mayorías frágiles que a veces hay al interior del Parlamento, de los grupos parlamentarios, en aras a la inconducta de algunos parlamentarios.

Y en ese sentido creo que es relevante e importante que se reflexione en esto y otros temas, en este Congreso.

Y por eso agradezco nuevamente la invitación y con esto termino.

Muchas gracias.

### III COMENTARIOS A LA CONFERENCIA MAGISTRAL

PERCY MEDINA MASÍAS  
JEFE DE LA MISIÓN DE IDEA INTERNACIONAL EN EL PERÚ

Es para mí un gusto estar aquí, gracias por la invitación. Creo que es muy importante que este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario aborde el tema de la ética en el Parlamento y además las funciones de la Comisión de Ética; es la primera vez que se discute este tema, sin embargo es importante seguir reflexionando sobre este asunto porque lamentablemente es todavía un tema muy nebuloso y que los propios parlamentarios consideran que no está suficientemente discutido, que hay demasiados puntos grises que habría que aclarar.

Una primera pregunta que César Landa en su brillante presentación ha abordado, tiene que ver con la función que tiene la Comisión de Ética y aunque en efecto existe un Reglamento, hay un Código de Ética. En el Congreso no está clara la función de la Comisión, sus propios miembros no la tienen clara y cada vez, en cada periodo, en cada nueva Comisión hay una discusión acerca del ámbito, el alcance de la comisión, que se debería abordar y qué no.

Entonces me parece importante esta sistematización que ha hecho César Landa tratando de buscar, a partir de la lectura del Código, a partir del Reglamento de la Comisión, alguna manera de ir detallando o definiendo cuáles serían las funciones de la Comisión y qué aspectos entrarían como parte de su mandato.

En la práctica la Comisión de Ética, hasta ahora, ha sido una válvula de escape cada vez que han aparecido escándalos mediáticos; de hecho probablemente más del noventa por ciento de los casos que ha visto la Comisión han sido derivados de escándalos mediáticos, es decir, la Comisión no ha tomado casos que no hayan sido antes temas que los medios denunciaran y que hayan sido parte de las portadas y de las noticias de apertura de la radio y la televisión.

Un aspecto que se ha trabajado menos en la Comisión de Ética, pero que algunos presidentes han buscado abordar, no es el rol sancionador de la Comisión sino más bien el rol preventivo, el rol de organizar mecanismos para evitar conductas no éticas y en esa medida algunos presidentes intentaron, por ejemplo, pensar cómo se podría promover mayor transparencia parlamentaria, cómo hacer para que haya mayor rendición de cuentas de parte de los parlamentarios, cómo generar al interior del Congreso medidas contra conflictos de intereses. Es decir, una Comisión que no solamente responde a los escándalos mediáticos y sanciona o no sanciona, como en muchos casos ha ocurrido, estas inconductas sino que sobre todo se enfoca en mejorar los procedimientos, en mejorar los mecanismos de transparencia de rendición de cuentas, en generar normas internas, por ejemplo reformas al Reglamento u otros mecanismos que sean preventivos, así como tener también un papel de difusión de los principios y los mandatos con carácter ético que tienen implicancia en la ética pública parlamentaria.

Y eso se está haciendo poco en realidad o casi no se ha hecho porque las comisiones están básicamente enfocadas en sancionar estos casos de escándalo mediático. Lamentablemente a pesar de los intentos que han tenido varios presidentes de la Comisión como Galarreta, Elizabeth León, y otros, de entrar un poquito más a este lado preventivo, de difusión, de articulación con el servicio parlamentario, se ha

hecho poco. Entonces, lo que se ha hecho es básicamente responder a lo que los medios han puesto en portadas.

Un segundo tema que quisiera abordar tiene que ver con el ámbito temporal sobre el que la Comisión de Ética tiene competencia, es algo que también se ha discutido mucho y sobre lo que no hay consenso. En principio debería ser desde que el parlamentario es electo o desde que asume sus funciones, porque ahí es propiamente parlamentario y no debería estar su competencia relacionada con hechos anteriores; sin embargo en la práctica muchos de los temas que se han visto e incluso un artículo del propio Reglamento faculta ver algunos hechos anteriores a la elección si es que hay una continuidad en el hecho que vulnera la ética o si los efectos de ese hecho se proyectan a la actualidad. En la práctica ha sido incluso, común que se vean algunos hechos si es que estos recién han sido conocidos —no obstante hubieran terminado en el pasado— si recién han sido conocidos en el presente.

Eso es un tema sobre el que no hay un acuerdo, a mí me parece que en principio, la atribución de la Comisión de Ética debería estar solamente relacionada a aquellos hechos que se dan en relación con la función pública y además desde que el parlamentario hubiese sido elegido; pero es verdad que en algunos casos queda muy desatendido un pedido de la opinión pública porque se sancione o se haga algo en relación con hechos del pasado que recién se conocen o que influyen mucho en lo que puede ser la relación de ese parlamentario con su función.

Entonces ahí hay una materia a discutir, a precisar, que debería ponerse claramente en el Reglamento y garantizar que los filtros antes de la elección funcionen, o sea, no debe ser la Comisión de Ética la que tenga una vez elegido el parlamentario que ver si este caballero o esta señora declaró en su hoja de vida si diez años atrás tuvo una sentencia o no tuvo una sentencia, si es que este caballero tenía burdeles o no, como ha sido una denuncia, o en otro caso que no llegó a prosperar como una denuncia si es que había tenido relaciones extramaritales. Cosas de este tipo que no son propias de la función parlamentaria; por lo tanto me parece que deberían estar un poquito fuera del ámbito del trabajo de la Comisión en cuanto a temporalidad.

Una siguiente cosa es que definir qué hechos en concreto son, o no son de competencia de la Comisión, ¿todos los hechos relacionados con la vida de un parlamentario o solo aquellos vinculados con su función como parlamentario?, ¿estamos hablando solo de los hechos que ha mencionado César Landa, conflictos de interés, faltas al decoro, etcétera o, en general, de cualquier actividad, incluso las actividades privadas?

César Landa también ha mencionado algunos casos que están un poco en el límite, por ejemplo a la Comisión de Ética, llegó el caso de los parlamentarios en Brasil. Ustedes recordaran, había unos fotos en las que unos parlamentarios tenían a unas garotas bailándoles y en algunos casos una garota sentada en las rodillas del parlamentario. Se discutió si eso era una falta ética o no, me parece que sí, es un poco una exageración y de alguna manera la Comisión actuó bien cuando sancionó al que difundió las fotos más que al que tenía a la bailarina bailándole. No sé qué decir, el pensar que alguien no puede ir a un lugar donde hay un *show* y la gente baila y se toma un par de tragos, el parlamentario no tiene por qué ser un asceta, ni un monje, no puede divertirse, no puede cantar, no puede hacer nada. No me parece que las cosas se puedan llevar a esos extremos. Se ha llevado por ejemplo a la Comisión de Ética también el caso de un parlamentario que estaba en una discoteca, en su región, aparentemente tomando dos cervezas; el señor no había hecho ningún escándalo ni nada por el estilo, parece que también están exagerando las cosas demasiado. Está el caso de una parlamentaria que se tomó fotos, me parece que en Venecia, el día posterior a la asistencia a un evento y eso se convirtió en todo un escándalo que esta señora

estaba tomándose fotos en una góndola o tomándose fotos en medio de vacaciones y poniéndolas en el *Facebook*. ¿Cuál es el problema con eso?, ¿hay ahí una falta propiamente ética? Lo que hubo es un escándalo, nada más. Otros casos que no fueron tan públicos pero se mencionaron mucho y había la inminente posibilidad de denunciar en la Comisión de Ética, también a una parlamentaria que tendría fotos con una persona del sexo opuesto que no era su esposo. En fin, este caso no prosperó, pero de haber prosperado, ¿es un tema de la Comisión de Ética?

Otro aspecto, y con esto término, que se ha discutido mucho es en relación a quiénes deberían conformar la Comisión; en este momento lo hacen los parlamentarios, un grupo de parlamentarios de distintas fuerzas que conforman la Comisión. Varios de los miembros de la Comisión de Ética se han preguntado si esta debería ser una labor encargada a los parlamentarios o si habría que buscar que esta sea una comisión externa, porque los propios parlamentarios dicen que tienen presiones naturales y que es muy incómodo tener que juzgar y ver temas vinculados a los pares, porque evidentemente con ellos comparten otras comisiones, necesitan que sus propios proyectos de ley sean votados por esos parlamentarios que eventualmente serían sancionados, etcétera.

A partir de eso ha surgido la posibilidad de que la Comisión esté conformada, por ejemplo, por personalidades externas al Congreso, de la sociedad civil o de ámbitos representativos o del quehacer público de tal manera que se libera a los congresistas de tener que ver temas en los que están vinculados los miembros de sus propias bancadas, sus pares, colegas con los que van a tener que compartir los pasillos, el comedor, las comisiones, los plenos y se liberaría a los miembros de la Comisión de ese tipo de presiones.

Otra posibilidad podría ser ex parlamentarios, tiene un problema que los ex parlamentarios probablemente incurrirían en sesgos similares.

¿Cuál es la forma para que esto opere? Evidentemente una comisión externa no podría sancionar directamente a un parlamentario con la suspensión por ejemplo, que es algo que constituye una atribución propia del Pleno del Congreso, pero se podría ver el mecanismo, por ejemplo que la comisión externa elabore una propuesta a ser considerada por el Pleno.

Para terminar yo diría que esta discusión sobre la Comisión de Ética, que es muy importante, y sobre cómo hacer para fomentar ética pública, tiene que seguirse viendo en foros como este y no debe dejarse solo a la discusión al interior del Congreso y entre los parlamentarios. Tiene que haber una opinión, tiene que haber capacidad de incidencia desde la sociedad, desde el ámbito académico, desde los medios de comunicación para que se produzca una reforma y para que sobre todo haya una capacidad de prevención, una capacidad de orientación previa en estas materias y que el tema de la ética en el Congreso no se limite solo a la sanción de los escándalos que aparecen en los medios de comunicación sino que pueda ser una labor más amplia de carácter preventivo, de carácter orientador, ilustrador para los propios parlamentarios en el ánimo de prevenir más que poner el énfasis en sancionar.

Muchas gracias.



## IV COMENTARIO A LA CONFERENCIA MAGISTRAL

GERARDO TÁVARA CASTILLO  
SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

Muy buenos días a todos y todas ustedes, quiero agradecer al Congreso de la República y en especial a César Delgado-Guembes y a José Elice por invitarme a formar parte de este panel junto con alguien tan distinguido como el doctor César Landa y un no menos distinguido y también amigo como lo es Percy Medina.

Y quiero felicitar también a quienes tomaron la iniciativa de iniciar este Congreso de Derecho Parlamentario con un tema como la ética parlamentaria, cosa que no es muy común, verdad, yo creo que estamos ante un tema de especialísima actualidad y desde hace varios años ya que las encuestas más respetadas en el Perú muestran cómo es que para la gente la corrupción es uno de los más importantes problemas en el país. En algunos años inclusive la corrupción ha estado por encima de la pobreza, como problema que más preocupa a los peruanos y peruanas; según la última encuesta de Apoyo y Proética, 86% de la población nacional considera que el Congreso es corrupto, 84% considera que los partidos políticos son corruptos. Esto por supuesto uno no lo dice con ninguna satisfacción ni con ánimos de fastidiar, uno lo dice para tomar conciencia de la magnitud del problema al cual nos enfrentamos y por lo tanto de la magnitud de la responsabilidad que nos corresponde a todos, desde el servicio parlamentario, desde la sociedad civil, desde la academia, desde el ejercicio de la política pública, de la política directamente.

La Comisión de Ética está en estos días en el tapete del debate, como se ha señalado, por distintos temas que tienen que ver básicamente con inexactitudes en las hojas de vida. Yo luego quisiera comentar algo sobre las hojas de vida, pero a mí me parece bien; el otro día me decía un periodista, que me hizo una entrevista, ¿qué le parece a usted?, ¿no le parece que el Congreso está mal con todas estas denuncias y los plenos de los lunes dedicados a eso? Yo le dije que creo que el Congreso está bien cuando dedica plenos enteros a discutir aspectos de la ética que normalmente tienden a pasarse, como uno dice, por agua tibia, yo creo que hace muy bien el Congreso al, por ejemplo, poner en debate el tema de la ética, desde la ética parlamentaria, la ética política, porque es como en algún momento dijo Augusto Álvarez Rodrich, nos ponemos a discutir temas de profundidad, verdad, y cuando nos ponemos a discutir temas de profundidad creo que elevamos la calidad de la política del país.

Lo segundo que quería decir como introducción es que estamos —como bien nos ha mostrado también el doctor Landa— frente a una batalla de larga duración; el tema de modificar algunos aspectos del Código de Ética o de la Comisión de Ética, es importante, pero eso no va a resolver el problema que tenemos. Entonces, ¿cuáles pueden ser los referentes para la ética parlamentaria y la ética política en el Perú? Yo decía podemos tener tres referentes básicos de partida, uno obviamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dos la Constitución Política del Perú, que establece con claridad que la persona humana y la promoción de sus derechos son el fin supremo de la sociedad y del Estado, a eso nos debemos, a la promoción de los derechos de las personas. Y luego el Acuerdo Nacional que sigue siendo, hasta nuevo aviso, el documento de mayor consenso político que se ha alcanzado en el país en los últimos años y el Acuerdo Nacional tiene al menos tres políticas de Estado: la veinticuatro, la veintiséis y la veintinueve que están directamente referidas a aspectos vinculados a la ética política, a la transparencia o a la lucha contra la corrupción.

Yo estoy de acuerdo con el planteamiento del doctor Landa en el sentido de que más que tipificar reglas hay que tipificar principios para la ética parlamentaria y quería comentar solamente tres de los que están ahí. Uno es el del servicio a las personas o la búsqueda del bien común, yo creo que es fundamental ahí por ejemplo establecer normas que regulen de manera más clara el conflicto de intereses, esa es una fuente de conflictos, el conflicto de intereses, de conflictos entre la ética y la política quiero decir, y regular también la dedicación y la eficiencia en el servicio parlamentario, yo creo que es fundamental.

¿Cómo medimos, cómo evaluamos la eficiencia del parlamentario. Hace poco conversábamos con algunos congresistas de diversos grupos parlamentarios y decíamos cómo evaluar el desempeño del grupo parlamentario, de la bancada, cómo evaluamos la eficiencia del parlamentario, si es un principio ético servir a las personas, desde la función de congresista, eso ¿cómo se evalúa?, ¿cómo se mide?

Lo segundo es el principio de no discriminación, y yo creo que en un país con tanta historia de discriminación y de racismo como el nuestro, es fundamental que desde la política de la más alta esfera podamos hacer realidad un principio de no discriminación, un principio de respeto a la diversidad de género, a la diversidad cultural también. Y luego el principio de transparencia, que en este caso yo prefería utilizar el concepto, el principio de *accountability*, porque creo que de lo que se trata es de la capacidad para rendir cuentas de lo que uno hace, y tengo la impresión que eso no está suficientemente desarrollado.

Tengo temor de extenderme mucho, pero creo que estoy de acuerdo con lo que señala Percy Medina en la parte final de su intervención cuando dice que es necesario fortalecer en la Comisión de Ética las funciones de promoción y prevención en la ética parlamentaria. Cuando uno lee el Código de Ética y el Reglamento encuentra que está eso planteado, pero uno entra más allá en los artículos y ya no nos dice cómo y qué debe hacer la Comisión para eso y entonces el Reglamento dice, por ejemplo, cuál es el procedimiento para la investigación, para la sanción, pero cuando nos habla de la promoción y la prevención, nos dice que al principio del periodo organizará cursillos, no hay más.

Yo creo que hay que evitar la parquedad del Código y del Reglamento en el campo de la prevención y promoción de la ética parlamentaria y hay que darle a eso mucho peso, ¿por qué una Comisión de Ética solamente aplica sanciones y no aplica por ejemplo incentivos, reconocimientos o premios al cumplimiento de la ética parlamentaria?

No sé si podríamos tener también eso, creo que en este campo va a ser muy importante darle mucha fuerza a la transparencia parlamentaria; la transparencia parlamentaria en la regulación que establecen el Código y el Reglamento, pareciera restringida, es un poco contradictoria, porque aparece como un principio pero luego establece la obligación del parlamentario de rendirle cuentas al Consejo Directivo. ¿Y por qué solo al Consejo Directivo? Y entonces tenemos la suerte de que recientemente, el quince de este mes se presentó en Roma, públicamente, la declaración sobre la transparencia parlamentaria, un documento trabajado por instituciones de la sociedad civil de cincuenta y seis países, en el Perú formamos parte de esta iniciativa: *Reflexión Democrática y Transparencia*, y la declaración sobre la transparencia parlamentaria va de la mano con las iniciativas de gobierno abierto que han lanzado múltiples Estados.

Yo solamente quería leer algunos enunciados de los principios de transparencia parlamentaria que esta declaración propone sean adoptados por los congresos. Uno es la propiedad pública de la información parlamentaria, involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil en el proceso parlamentario, en el proceso legislativo, fiscalizador y demás, habilitar el monitoreo parlamentario, intercambiar buenas

prácticas, proporcionar información sobre las funciones parlamentarias, sobre los miembros del Parlamento y sobre el personal del Parlamento y la administración parlamentaria. O sea, informar a los ciudadanos con respecto a la agenda parlamentaria, es decir, hay muchas más cosas que podemos hacer para promover la ética incluyendo la transparencia. La transparencia ha mostrado ser un poderoso antídoto frente a la corrupción y a las faltas de ética.

Solo una palabra sobre las hojas de vida, que es un tema que ha estado en discusión. La hoja de vida es un hecho que se produce antes de que uno sea congresista, pero lo que yo sostengo y en Transparencia sostenemos es que es un hecho que se produce para ser congresista, la hoja de vida se presenta ante el Jurado cuando uno es candidato y entonces no es la hoja de vida que yo presento en el colegio para matricular a mis hijos o en el banco para acceder a un crédito, si yo no presento esa hoja de vida no estaría hoy sentado como congresista.

De manera que yo sí creo que la Comisión de Ética tiene que chequear las hojas de vida porque esa hoja de vida tiene un nexo directo con el ejercicio de la función parlamentaria, es un requisito *sine qua non* para ser parlamentario.

Es un tema que se puede seguir discutiendo pero creo que tiene mucho valor para informar a la población y como un filtro para la política.

Termino diciendo que en conclusión me parece que efectivamente de lo que se trata más que de recortar funciones a la Comisión de Ética es precisar sus funciones, modular sus funciones, poniéndole fuerza a lo que es la promoción de la ética y la prevención y haciendo una invocación a que miremos la ética parlamentaria en el marco de lo que es la ética política.

Muchas gracias.



**Tercera parte**

---

## **Mesas temáticas**

**21 de septiembre de 2012**

**Universidad de Lima**



MESA TEMÁTICA 1  
EL CARÁCTER IGUALITARIO DEL ACCESO A LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA  
Y LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN DE LOS REPRESENTANTES

FABIO PASCUA MATEO  
SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID  
(VIDEOCONFERENCIA)

Muy buenos días. Muy buenas tardes aquí en Madrid.

Lo primero que toca es lamentar no poder estar en cuerpo presente en estos momentos en Lima, pero las circunstancias parlamentarias con debate de investidura del nuevo Presidente de la Comunidad de Madrid la semana que viene lo hacían imposible.

Lo que más lamento es, de hecho, aparte de no poder ver a buenos amigos como César Delgado-Guembes, Jesús Corona, Pablo Díez Lago también del Parlamento de Navarra, es, seguramente, no poder disfrutar en versión original los sabores del Astrid y Gastón que tengo justo al lado de mi casa en su versión madrileña.

El tema de la Mesa es un tema realmente interesante, es decir, la contraposición entre el carácter igualitario del derecho de sufragio y las exigencias de una cierta cualificación en el ámbito de la representación política. ¿Y por qué digo que es importante? Porque no es cuestión mía, es cuestión que ha preocupado y ocupado a la doctrina y a los mejores autores desde el momento mismo de la implantación del Estado liberal.

Si hablamos de la etapa revolucionaria, recordaremos que la exigencia de mérito para la ocupación de cargos era un requisito verdaderamente revolucionario en ese mismo sentido y propio de las fuerzas democráticas. ¿Por qué? Porque hasta ese momento quedaban todos los cargos y oficios públicos, los relevantes al menos, reservados a la condición de noble en su faceta superior o inferior. Recordemos al abate Sieyès con aquel viejo opúsculo *¿Qué es el Tercer Estado?* Cuando decía el Tercer Estado lo es todo. ¿Qué representa en estos momentos? Nada. ¿Qué es a lo que aspira? Llegar a ser algo.

Pues, bien, a pesar de que desde ese mismo momento el principio democrático y las revoluciones liberales tenían mucho que ver con el elemento de carácter meritocrático y la formación de élites, el propio espíritu democrático se demostró relativamente contradictorio con las exigencias de ciertas condicionantes, de cierta calidad a la hora de la representación.

Quien, en mi opinión, lo expone de manera mejor y con más elegancia, desde luego, es Alexis de Tocqueville en su obra *La democracia en América*. Recordemos que Tocqueville no era un entusiasta de la democracia, pero la veía como un régimen inevitable —recordemos que es nieto de Malesherbes, que perdió su vida durante la Revolución Francesa— señalaba que él probablemente recordaba las partes más brillantes del antiguo régimen y por su propia condición no tenía tan buena memoria para aquellos aspectos que resultaban menos aceptables. Señalaba, en cualquier caso, que había un elemento muy propio del sistema democrático y es la tendencia a igualarlo todo, a eliminar lo más bajo pero también a acabar con los elementos más brillantes de las figuras sociales. Y esto que inicialmente nace exclusivamente en

el ámbito del gobierno, Tocqueville señalaba que era una tendencia que seguramente se importaría en Europa con posterioridad y que afectaría a todas y cada una de las manifestaciones sociales. Quizás no le faltaba razón al maestro francés, pero desde entonces vino a crear una cierta tendencia de sospecha mutua entre el elemento liberal más tendente, insisto, a ciertos elementos meritocráticos y de aceptación de élites, con la carga correspondiente que lleva la élite, y el elemento democrático que pretendía abrir la representación con más que motivos, es tenderlo al conjunto de las capas ciudadanas.

Fuera de esa etapa revolucionaria y principios del siglo XIX, encontramos también esta cuestión vivida de manera aguda en el Período de entreguerras. En concreto, podemos destacar dos tipos de corrientes que se plantean, que se preocuparon sobre la necesidad de élites y una cierta calidad en su composición y, por su contraposición, un sistema democrático.

Podemos hablar de corrientes, por un lado, antiparlamentarias; pero también podemos encontrar cómo desde grandes defensores del parlamentarismo también se planteó esa exigencia, especialmente como exigencia, a la élite de gozar de una especial condición para justificar esa posición dominante que viniera a desempeñar en el ámbito político.

Dentro de las corrientes antiparlamentarias podemos recordar la obra de Robert Michels, el gran estudioso del Partido Social Demócrata alemán. La tesis de Michels es simple. Analicemos lo que en la época se entendía el partido político. Recordemos que todavía en aquel momento profesaba manifiestamente una ideología marxista, el partido más igualitario y más abierto a las corrientes más democráticas que podríamos encontrar en la República de Weimar. Decía Michels “si en ese partido, que debería ser el más igualitario de todos los que funcionaban en el ámbito político, encontramos elementos oligárquicos, la conclusión a la que podemos llegar es que en todas las organizaciones humanas, al menos de una cierta complejidad, el elemento de la élite y de la oligarquía es inevitable y habrá que ver cómo se articula, primero, cómo limitar el papel de las mismas y, en segundo lugar, cómo establecer requisitos para que al menos su posición sea de utilidad común”.

Efectivamente, Michels llega a la conclusión de que en el propio Partido Social Demócrata alemán las élites del partido se comportan como auténticas élites gobernantes, están separadas de la masa del militante y, por lo tanto, llega a la conclusión de que, efectivamente, una cierta reducción del poder, una cierta separación entre los representantes y representados resulta inevitable. A la conclusión a la que llega es que, en general, el sistema parlamentario no le gusta —señala— porque, precisamente refuerza los poderes del líder. El líder es quien asume la posición del grupo político en los grandes debates de las cámaras, quien puede tomar decisiones en representación de su grupo en las conferencias de presidentes o junta de portavoces, como las llamamos aquí en España y, por tanto, viene a reforzar la posición que de una manera natural podría desempeñar.

En una línea similar, además también con las mismas simpatías filofascistas, podemos encontrar a Carl Schmitt. Carl Schmitt viene a ser un muy agudo crítico, por desgracia además incluso brillante crítico del parlamentarismo en los años 20, y discute la representación como ejercicio de derecho de sufragio, al menos de su sentido de único mecanismo de reflejar la unidad entre representantes y representados. Carl Schmitt viene a destacar que esa unión, lo que él llama comunión entre el gobernante y el gobernado se puede producir, efectivamente, mediante el ejercicio del sufragio, pero también mediante otros instrumentos, como lo que él denomina encarnación. Desde luego que esos términos se antojan bastante similares a los que unos pocos años después venía a utilizarse con el Führer en cuanto a encarnación del *volk* alemán y sin necesidad, por supuesto, de procesos electorales.

Pero desde una corriente estrictamente respetuosa con el parlamentarismo, como era la de Ortega y Gasset, también debemos recordar cómo en obras como *España invertebrada* o *La rebelión de las masas* pone de manifiesto que la democracia liberal es imposible sin unas élites bien entendidas. Ortega viene a estudiar, recuérdese, al hombre masa como aquel que no vivía una existencia auténtica, lo cual lo lleva a cualquier aspecto de su vida, no exclusivamente al aspecto de trabajo. Y plantea que aquel que pretenda adquirir una condición superior a la de hombre masa deberá justificarlo a través de una autoexigencia superior a la del resto.

Todo este conjunto de discusiones en el ámbito de la democracia liberal acerca de, en primer lugar, la igualdad de oportunidades para la elección; pero, por otro lado, la exigencia de requisitos y de especiales condiciones para asumir las funciones de mandato respecto de la colectividad, ha tenido su traducción también no solo en el ámbito de la política, sino en el campo de la práctica jurídico constitucional.

En concreto, podemos ver, en primer lugar, en el derecho histórico cómo se trataba de plasmar en sistemas constitucionales decimonónicos un principio de equilibrio entre el elemento democrático, que estaba representado por las cámaras bajas, y elementos de carácter más aristocrático, y en aristocracia en el sentido tradicional nobiliaria como podría ser en el caso de la Cámara de los Lores británica, que tanto impulso ejerció, por ejemplo, en la concepción durante algunas de las constituciones españolas del XIX en cuanto a la composición del Senado como una cámara de designación real y pertenencia nobiliaria, como otro tipo de aristocracias. Recordemos, en este sentido, las distintas legislaciones electorales en las que se introducen limitaciones al sufragio universal, por una parte sí, censitarios, es decir basado en la propiedad; pero recordemos que también se imponen sufragios capacitarios, es decir, reconocemos el derecho de voto a aquellos que ostentan determinadas calidades en función de educación desempeñada, oficios que han venido a desarrollar, etcétera.

Todo este cuerpo de limitaciones o de equilibrios, que es muy querido por todo el liberalismo doctrinario y que se desarrolla a todo lo largo del siglo XIX, por supuesto, va a ir perdiendo vigencia a lo largo del siglo XX, y en especial en Europa, tras la finalización de la Primera Guerra Mundial y la expansión del principio democrático, por supuesto en los estados de la Entente, pero también en los sucesores de los imperios centrales que fueron derrotados en 1918.

En este sentido, no obstante, podemos destacar que a pesar de la expansión del principio democrático en la eliminación de cámaras nobiliarias, aun hoy podemos encontrar importantes reflejos de esa aspiración a contar con los mejores, tanto en el ámbito representativo como en el gobierno, como en algunos otros órganos públicos.

Podemos recordar, por ejemplo, un tema de gran actualidad cómo el Reino Unido plantea la reforma de la Cámara de los Lores en términos meritocráticos. En 1997 se toma la primera decisión de eliminar a los pares hereditarios, y se trata de configurar una cámara de pares vitalicios y de pares inicialmente judiciales, estos también han ido desapareciendo una vez que el Reino Unido ha creado un auténtico Tribunal Supremo de Justicia. Pero es interesante ver cómo nuevamente se reproduce, en este caso en Gran Bretaña, el fenómeno de superar lo hereditario, lo nobiliario por lo meritocrático, es decir, puesto que los pares de carácter vitalicio debían nombrarse entre personalidades de especial relevancia en los distintos ámbitos de la vida británica.

Curiosamente, esta reforma del Parlamento Británico, que parece que no va a tener la continuidad que estaba prevista a lo largo del pacto actual entre el gobierno de coalición entre conservadores y liberal demócratas se produce contra toda la tradición parlamentaria británica. Recordemos que el sistema



de lecturas, por el que se tramitan las leyes en la Madre de los Parlamentos, tiene todo que ver con la incultura de los iniciales comunes que eran iletrados, no sabían leer y, por tanto, necesitaban quien les leyera repetidamente, además, el texto de las proposiciones que estaban a punto de debatir y discutir.

En el resto de los ordenamientos, eliminados algunos restos, por ejemplo, de cámaras corporativas, incluso en países democráticos. Quiero recordar en este sentido cómo hasta 1999, en Baviera, territorio alemán, existía un Senado de composición corporativa, sí que podemos encontrar algunos restos de estos requisitos especiales para la ocupación de cargos, es decir, en último término estas limitaciones al sufragio pasivo tendentes a garantizar la calidad de los representantes. Fundamentalmente en un sistema estrictamente democrático, como el que hoy es común en occidente, estos requisitos suelen ser requisitos de edad, es decir, umbrales más elevados para la adquisición de determinadas condiciones.

Quiero recordar, en ese sentido, cómo Francia hasta el año pasado, hasta el 2011, elevaba la edad para poder ser candidato a Presidente de la República a 23 años. Esta edad son 5 años más que la mayoría de edad general de la República, pero es incluso bastante corta en relación con lo que rige en otros ordenamientos. Por citar, el ordenamiento de la Constitución Política de la República del Perú, tengo entendido que se exigen 25 años para poder adquirir la condición de congresista; y 35 para ser candidato a las elecciones presidenciales.

En el caso de la República Federal Alemana, nos encontramos cómo el artículo 54 de la Ley Fundamental de Bonn fija en 40 años el umbral mínimo para poder adquirir la condición de Presidente de la República; no Canciller, para que el que se le exige exclusivamente la mayoría de edad.

Y el caso más evidente de limitación al sufragio pasivo desde la perspectiva de la edad es el caso de la República Italiana. La Constitución de 1947 establece con carácter general un umbral mínimo para adquirir la condición de diputado o senador de 25 años, que se eleva hasta 50 en el caso de la Presidencia de la República. Yo a veces digo con cierta ironía, recuerdo cómo el año 2006 hubo un candidato que era una joven promesa de la política italiana a la Presidencia del Senado, se llamaba Giulio Andreotti, y a la sazón acababa de cumplir solo 90 años. El resto de ordenamientos no contempla especiales requisitos de edad, desde luego, para la adquisición de la condición de parlamentario.

Por lo que se refiere al caso español, nuestro modelo constitucional es radicalmente contrario al italiano, la práctica hace que nos encontremos con viejos políticos que tienen poco más de 55 o 60 años y que se encuentran completamente amortizados desde el punto de vista político. Quizás el paso de tiempo y la adquisición ya de una cierta edad de la democracia española desde 1978 harán que los presidentes de gobierno tengan algunos años más. El actual probablemente, si no recuerdo mal, es el que ha llegado con mayor edad en tiempos democráticos con la Constitución vigente al cargo de Presidente del Gobierno, que había sido ocupado con políticos notablemente jóvenes, en torno a la cuarentena, tanto con Adolfo Suárez como con Felipe González, y si no recuerdo mal, desde luego, con José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero.

No obstante en la Constitución Española podemos destacar, en el régimen vigente, dos grandes bloques de órganos constitucionales en relación con los méritos y la imposición de requisitos especiales, tanto de calidad como de edad o al menos de antigüedad en el desempeño de funciones.

La línea general que podemos señalar es que todos aquellos puestos de control del poder político sí están sometidos a un principio de profesionalidad, a unos requisitos relevantes de calidad en el mandatario público. En cambio, los que son estrictamente puestos de poder político son puestos para

los que no se exige ningún tipo de condicionante. Pondré, no obstante, al final de la intervención, un ejemplo específico en relación con el principio de igualdad en la representación, como es el caso de la representación femenina y las discusiones en torno a las normativas sobre cuotas en el acceso a los cargos públicos.

En concreto, en relación con el bloque que sí exige especiales condicionantes podemos destacar dos grandes aspectos:

En primer lugar, la ocupación de órganos constitucionales que tiene esa característica de órganos constitucionales de control, que sí está limitada en su pertenencia a especiales condiciones de capacidad profesional, de años de antigüedad en desempeño de dicha profesión, de los que voy a destacar dos ejemplos constitucionales, diré otros dos que están regulados por ley orgánica:

En primer lugar, en cuanto a la pertenencia al Consejo General del Poder Judicial, que para explicarlo, es el órgano de gobierno de todo el Poder Judicial, el que resuelve sobre las convocatorias de oposiciones a jueces y magistrados, el que resuelve los aspectos disciplinarios, las convocatorias de ascensos y de provisiones de puestos de trabajo, aparte de alguna función consultiva, esas son las labores que tiene, las tareas que tiene el Consejo General del Poder Judicial.

Pues, bien, el artículo 122.3 de la Constitución exige que 12 de los 20 vocales sean jueces y magistrados en servicio activo, mientras que se admite también otros ocho vocales de designación parlamentaria que han de ser elegidos de entre juristas de reconocida competencia con al menos quince años de ejercicio profesional. Aquí estamos, por tanto, estableciendo unas calidades profesionales para poder acceder a la condición de vocal del Consejo.

Otro tanto se puede señalar en cuanto a los magistrados del Tribunal Constitucional. Los magistrados del Tribunal Constitucional también tienen nombramiento de origen parlamentario o político, cuatro se eligen por el Congreso de los Diputados; cuatro, por el Senado; dos, por el gobierno directamente y dos, por el propio Consejo General del Poder Judicial. Pues, bien, el artículo 159 de la Constitución exige que todos ellos sean abogados, jueces, profesores universitarios u otros juristas de reconocida competencia, también con al menos quince años de ejercicio profesional.

Junto con estos dos órganos, que han de ser ocupados por estas calidades y que aparecen así establecidas en la Constitución, la legislación de desarrollo ha enumerado otros dos, también uno de ellos con carácter de órgano de control, que es el Tribunal de Cuentas, encargado de la fiscalización del Presupuesto así como de la Cuenta General del Estado y del sector público estatal, y estará compuesto por doce vocales a los que se exigen quince años de ejercicio profesional, en este caso en campos relativos con el ámbito financiero y de la intervención de la administración general del Estado. Y también esas cualidades incluso se aumentan en el caso de los miembros del Consejo de Estado, que es el supremo órgano consultivo de gobierno. En España, en concreto, simplemente tiene estas labores de órgano consultivo por cuanto el contencioso administrativo tiene su órgano cúspide en la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, se aparta en este caso del sistema francés que sí estuvo vigente en España durante el siglo XIX.

Pues bien, la condición de consejero permanente o consejero electivo, incluso de consejero nato está asociado a especiales méritos en el ámbito del Poder Público, en el ámbito de la administración, y reservado a quienes hayan ocupados cargos verdaderamente notables o hayan demostrado especialidades capacidades.

También el segundo bloque, donde se hace referencia al mérito y la capacidad, como es obvio, en el ámbito de la Constitución es en el ámbito de la función pública, el artículo 103 de la Constitución establece que la ley regulará el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Lo que estamos excluyendo aquí, por vía de la Constitución, es el *spoils system*, que ha sido característico del derecho norteamericano, es decir, funcionarios de carácter eventual y de estricta vinculación política. Hay ejemplos de este personal eventual en la legislación sobre empleado público, pero simplemente están sus funciones limitadas a labores de asesoramiento muy íntimo y de carácter estrictamente político al cargo público. Estaríamos hablando, por ejemplo, de jefes de prensa o estaríamos hablando de asesores parlamentarios, en ningún caso podrán llevar a cabo funciones de carácter administrativo.

Y, por último, podemos señalar, también dentro del ámbito de control, que el sistema español prefiere y opta, como es tradición en nuestro ámbito cultural, por un sistema jurisdiccional basado en jueces y magistrados de carácter profesional, que también se exige, por supuesto, la correspondiente oposición y las correspondientes calidades para el ejercicio de sus funciones, previamente a un sistema electivo más propio del derecho norteamericano.

Todo ello, digamos, son los reflejos que la Constitución del 78 establece y los reconocimientos al mérito y la capacidad para la ocupación de puestos de poder público. Obviamente, en el ámbito, como he señalado, tanto del gobierno como sobre todo de la representación política que se da en las cámaras parlamentarias, los requisitos son muy laxos, solamente es necesario ser español, mayor de edad y gozar de los derechos políticos, es decir, no haber sido inhabilitado por sentencia judicial firme. No se establece ningún tipo de condicionante agravado de edad, los 18 años valen para ocupar cualquier puesto desde Presidente de Gobierno hacia abajo, y, por lo tanto, en principio, nuestro sistema, en ese sentido es radicalmente democrático. Por supuesto los partidos políticos a la hora de configurar sus listas tendrán en cuenta los distintos condicionamientos necesarios, por supuesto necesitarán parlamentarios en el grupo que sepan de normativa parlamentaria, necesitarán representantes que algo conozcan, por supuesto, de economía, en materia de industria para ocupar las distintas comisiones sectoriales en el ámbito de la actividad parlamentaria. Pero, en cuanto a condicionantes y requisitos de carácter jurídico, no existe ninguno.

Sí que es verdad, y con esto ya podemos ir entrando al final para no extenderme del tiempo que generosamente me han dado, sí que es cierto que en los últimos tiempos se ha planteado un elemento adicional en cuanto al principio de igualdad en la representación y la exigencia de calidades. Se trata de un debate que, por supuesto, se crece a los Estados Unidos en relación con las minorías raciales, es decir la llamada acción afirmativa, y que se extiende a Europa, curiosamente, en este caso no aplicado a minorías raciales o nacionales, sino al sexo, y desde luego no a minorías por cuanto, según el Instituto Nacional de Estadística, las mujeres en España son el 52% de la población. Podremos hablar de ellas de muchas maneras, pero en ningún caso como una minoría.

En este caso, el debate se plantea en torno al porcentaje de participación de los distintos órganos y poderes del Estado.

En el año 2007 se aprueba una ley orgánica, la 3/2007, sobre derecho de igualdad, es una ley integral de igualdad entre hombres y mujeres. Se regulan los aspectos más variados, variopintos y generales desde el acceso, por supuesto, a la función pública, la participación en los consejos de administración de las grandes empresas, ejercicio de magisterio, presencia en medios de comunicación, etcétera. Uno de esos artículos tiene que ver con la Ley Electoral, en concreto, se introduce un artículo, el 44 bis, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en el que se establece un principio, en este caso

como bien dice el Tribunal Constitucional, no se establece una cuota en el sentido estricto a favor de la mujer, sino que establece porcentajes a favor de cualquiera de los dos sexos de representación mínima y consecuentemente máxima. En concreto, la ley dice que las listas deberán de estar formadas por no menos de un 40% de representantes de cada uno de los dos sexos. Es decir, no estamos moviendo una horquilla entre hombres y mujeres de no menos de un 40%, no más de un 60%. Eso se extiende, técnicamente es un tanto complejo, porque es necesario que esa proporcionalidad se guarde tanto en grupos de cinco puestos. En las listas en España tenemos un sistema de elección proporcional por listas cerradas y bloqueadas al Congreso de los Diputados. Se establece ese requisito por cada cinco puestos y también en el conjunto de la lista incluyendo sus suplentes.

Pues, bien, esta regulación, también tiene algún elemento autonómico que va incluso más allá. En el caso del Parlamento de Andalucía se aprobó una normativa electoral en la que establecía lo que se denominan las “listas cremallera”, es decir, cada puesto era cubierto por un hombre y después una mujer, o por una mujer y después un hombre, y así sucesivamente se irán intercalando un sexo y otro a lo largo de toda la lista electoral.

Y también podemos incluso encontrar, este quizás fue el ejemplo más polémico, una ley en el Parlamento Vasco, la Ley Electoral del Parlamento Vasco, que establecía que al menos el 50% de los puestos de cada una de las listas de las elecciones al Parlamento Vasco estarán reservados a mujeres. Es decir, en principio se admitía que la lista pudiera tener como poco el 50% de mujeres, pero podía llegar a tener el 100%.

Esta normativa ha sido objeto de un importante debate, de una gran contestación que ha llegado incluso ante el Tribunal Constitucional. ¿Por qué? Porque se han planteado distintos argumentos, entre otros, el problema precisamente de la ruptura de la igualdad en el ejercicio de sufragio pasivo. Se entendía que, especialmente en el caso de la ley del Parlamento Vasco, dejaba una situación de discriminación a los varones y sobre todo también porque suponía una limitación de la capacidad de los partidos políticos de manera libre para establecer sus listas electorales. El Tribunal Constitucional ha aceptado la compatibilidad con la Constitución de todas estas disposiciones legislativas.

La primera sentencia se da en el año 2008, es la 12/2008, y se refiere exclusivamente a la normativa estatal. ¿Qué dice el Tribunal Constitucional? Pues, dice, primero, que no hay limitación alguna a los ciudadanos, lo que hay es una limitación si acaso a los partidos políticos, cuyo funcionamiento debe ser democrático y estar inspirado en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, entre otros, el principio de igualdad. Pero, sobre todo, el Tribunal Constitucional aduce lo siguiente:

En primer lugar, dice, no hay una discriminación de un sexo a favor de otro, porque la legislación no dice que haya que reservar a las mujeres un 40%, dice que a cualquiera de los dos sexos hay que reservarles un 40% de los puestos de la lista. Por tanto, es una norma protectora de cualquiera de los dos sexos. Protectora y, a la vez, limitadora, insisto, en tanto que no podrán superar el umbral del 60%. Ese es el principal argumento que le sirve para mantener la compatibilidad con la Constitución de la Ley Electoral de carácter general.

¿Qué ocurre, sin embargo, con la normativa autonómica? La que más problemas le da al Tribunal Constitucional es la normativa del país Vasco, ¿por qué? Porque en rigor, el argumento que utiliza de que no es una norma que sea favorable a ninguno de los dos sexos en este caso no es cierto, porque específicamente, como he señalado, la reserva es de un 50% de puestos a mujeres. En teoría, serían factibles unas elecciones en las que no concurriera ningún candidato varón, ninguno de los partidos políticos los presentara en sus listas.

Pues, bien, el Tribunal Constitucional va a utilizar dos grandes argumentos para intentar, primero, limitar los efectos de estas disposiciones y, en segundo lugar, declararlo compatible con la Constitución.

En primer lugar señala que la norma vasca tiene que estar encarrilada dentro de la normativa electoral general. ¿Eso qué significa? Significa que es posible incorporar elementos más favorables a las mujeres, como dice la propia Ley Orgánica del Régimen Electoral General, pero dentro del ámbito diseñado por la propia legislación estatal, lo cual se traduce en que la horquilla de candidatas femeninas no se va a mover entre el 50% y el 100%, porque habrá que respetar el 40% de umbral mínimo que se reserva a cualquier sexo en la legislación estatal. Por lo tanto, las mujeres en las elecciones al Parlamento Vasco tendrán garantizado un 50% de los puestos, pero los hombres tendrán garantizado también un 40%.

Hay una diferencia entonces solo de un porcentaje de 10, eso interpretativo constitucional, es una sentencia interpretativa, le obliga a la interpretación de la Ley Electoral Vasca en estos mismos términos.

El segundo elemento que utiliza es el de la transitoriedad. Dice el Tribunal Constitucional que el establecimiento de cuotas puede estar justificado transitoriamente para eliminar los efectos de años de marginación o discriminación en el ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres. Y, añade, “es de prever que la propia evolución del sistema haga que la fundamentación constitucional que tiene esta ley se vaya perdiendo”. Lo que no hace, y eso técnicamente entiendo criticable, es establecer en qué momento vamos a comprobar que, efectivamente, los presupuestos que pueden haber justificado la existencia de esta normativa han ido desapareciendo. Cuando el Tribunal Constitucional puede considerar que, efectivamente, existe una situación ya de igualdad entre ambos sexos para no necesitar garantías de cuotas para uno o para otro. En este caso el Tribunal no lo aclara, por cierto, añado que la legislación estatal tampoco ha aportado gran cosa porque una vez que se puso en marcha y que se utilizó en las primeras elecciones al Congreso de Diputados el año 2008, en concreto, el número de diputadas bajó en una respecto a lo que se venía haciendo sin necesidad de las cuotas.

Aproximadamente, para que nos hagamos una idea, vienen a representar en torno al 45% de los diputados, las mujeres.

El último caso que me queda citar es el caso andaluz, la Sentencia 40-2011, sin ninguna dificultad también ratifica la constitucionalidad de las listas cremalleras diciendo que en este caso hay una absoluta igualdad, es un 50% de reserva a uno o a otro sexo. En este caso, insisto, resultaba mucho más sencilla su justificación que en el caso de la ley al Parlamento Vasco.

Con esto pongo de manifiesto cómo el principio de igualdad de oportunidades y el derecho a la igualdad de acceso a los cargos públicos viene a tener siempre condicionantes, tanto con los requisitos de calidades en la representación, como otros valores constitucionales como es la igualdad y la no discriminación de sexos. Y, por lo tanto, siempre los principios requieren de ciertos matices y, probablemente, la práctica viene a aquilatar lo que los libros vienen a regular.

Muchas gracias.

II  
COMENTARIOS DEL SEÑOR DOCTOR  
MIGUEL LANDEROS PERKIC  
PROSECRETARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Bueno, creo que Fabio nos ha ahorrado mucho tiempo y vamos a tratar de ser precisos y concisos.

Perdonen que muchas de las cosas que diga la tome a partir de la experiencia chilena porque durante 22 años he estado en el Congreso Nacional de Chile, por lo tanto, es lo que más conozco, y uno siempre tiende a mirarse el ombligo, y es una realidad.

Los problemas que nos plantea Fabio son los que tienen todos nuestros parlamentos en general.

Cuando hablo de Parlamento hablo del Congreso. Entenderá Fabio que nosotros tenemos una forma distinta de gobierno, somos más bien un régimen presidencial casi todos, aunque Perú es un poco más semipresidencial.

En primer término, voy a partir por el final de lo que ha dicho Fabio, es decir, el tema de la Ley de Cuotas en América, por lo menos en el caso de mi país es un tema que no está resuelto. Nosotros tenemos también 51% de mujeres en la población chilena y somos solamente 49% de hombres. Decían en los tiempos de mi abuelito que había dos mujeres por cada hombre, la verdad que eso se ha ido disminuyendo, ya estamos casi uno a uno.

Y el problema de cuotas es un problema no resuelto porque hay una gran discusión en Chile sobre si debe existir o no debe existir una Ley de Cuotas.

El primer intento importante de asimilar las cuotas lo hizo la presidenta Bachelet durante su gobierno, porque ella hizo paridad en los ministerios, había 50% de ministros de hombres, 50% de ministros mujeres. Pero eso no ha sido recogido por los partidos políticos y la representación femenina en el Congreso es bastante exigua, nosotros tenemos solamente 15 diputadas de 120 parlamentarios, y bajó de la legislatura anterior, que eran 16, se ha perdido una. Muchas mujeres también son las que se oponen dentro de la política porque dicen que es un subsidio que no necesitan, que las menoscaba respecto de la posibilidad de ser electas frente a la ciudadanía y que tienen las mismas condiciones que tienen los parlamentarios varones. Así que hay una discusión lata sobre el tema, no está resuelto, insisto. Hay muchas candidatas hoy día en materia municipal; nosotros tenemos elecciones municipales pronto pero, desafortunadamente, no llegan todavía al 20%, al 25% de la masa de posibles candidatos.

Hay un segundo tema que nos afecta más bien a nosotros, los americanos, que tiene que ver con el tema de las etnias. Hay un fuerte movimiento, sobre todo en Chile, por el reconocimiento de las etnias originarias. Nosotros tenemos cinco o seis etnias importantes, hay un grupo grande, Rapa Nui, como ustedes conocerán; un grupo muy combativo mapuche, los mapuches en América lucharon 400 años por su libertad, y ustedes comprenderán que en 200 años de vida democrática que lleva Chile, 400 y 200, seguimos también con el problema mapuche, un problema de tierras que no hemos podido resolver, un problema de integración. Cuando ustedes llegan a unas comunidades mapuches y les preguntan cuántos habitantes tiene el sector dicen “miren, aquí son 13 chilenos y el resto somos todos

mapuches". Así que es un país que desde afuera parece bastante unitario pero que internamente no lo es. La región de la Araucanía es una región bastante complicada y muchos han propuesto la posibilidad de hacer elecciones en las cuales las etnias tengan algún tipo de facilidad o representación automática, es decir, que el pueblo mapuche, el pueblo rapa nui, el pueblo aymara, qué sé yo, pueda tener algún tipo de representación dentro de lo que es la estructura política de Chile.

No se ha logrado, nosotros tenemos demasiada carga histórica de ser un país unitario, ser un país de igualdad, aunque en la práctica ustedes conocen, no somos la excepción, respecto a la discriminación racial, respecto a la discriminación económica, respecto a muchas discriminaciones que existen en los países de América. La capacidad que tiene el gobierno, por ejemplo, de fijar la agenda del Congreso, de establecer zonas vedadas, para los parlamentarios, de iniciativa de ley, que le permiten al gobierno también de alguna manera llevar a cabo su programa de gobierno.

Un hecho muy puntual, de actualidad, en la situación chilena hoy día, el gobierno no tiene mayoría, en ninguna de las dos cámaras, ni en el Senado ni en la Cámara de Diputados; no obstante ello, puede llevar adelante sus planes de gobierno porque hay una serie de normas que se lo permiten o que al final termina acorralando a los partidos de oposición para tener que votar. Hace pocos días votamos una reforma tributaria que significa mil millones de dólares de ingresos que van destinados a la educación. Y, al final, cómo tú te niegas a que una reforma tributaria te dé mil millones para educación, es imposible, aunque tú quieras aumentar los impuestos y decir no, no, no, que sean 4 mil los millones de dólares que necesitamos para la educación, y probablemente necesitamos muchos más. El tema es que existen esos millones.

Como contrapartida, el gran poder que tiene en Chile la organización de los partidos políticos se suma al sistema electoral vigente que nosotros tenemos, que también es una traba, una forma de discriminación o una forma de no acceso igualitario. Porque, primero, es un sistema binominal donde van solamente dos candidatos por cada uno de los bloques de los partidos. Los partidos, por lo tanto, llevan un candidato fuerte y un candidato más débil. Y, a su vez, en el caso de la oposición, hoy día la Concertación de Partidos por la Democracia también lleva un candidato más fuerte y un candidato más débil. Entonces, tú sabes con bastante antelación cuáles van a ser los candidatos que van a ser elegidos por cada uno de los bloques, algo que de alguna manera en Chile se empieza a hablar de que existe una democracia netamente formal, porque la verdad es que no hay una democracia real porque a la gente le cuesta poder elegir entre muy pocas opciones.

La posibilidad de los candidatos independientes, yo les quiero decir, por ejemplo, hoy día en el Parlamento chileno candidatos electos en forma independiente de los 120 hay 2, es casi imposible romper el sistema binominal porque la forma de organización de las elecciones impide que los grupos minoritarios puedan acceder al Parlamento. Piensen ustedes que después de 20 años de gobierno, recién el Partido Comunista tiene, por concesión de uno de los bloques de la Concertación de Partidos por la Democracia, la posibilidad de representación parlamentaria, y lo hacen por la vía de los pactos de omisión, es decir, en determinada zona me omito y va un candidato del Partido Comunista y esa lista es la que gana. Esa es una discusión que está fuerte.

Y hay un tercer elemento, y es que en Chile existen normas, por ejemplo, de límite al gasto en materia electoral, pero yo no sé cuál será la situación del Perú, me imagino que muy similar. Hoy día lo que sucede es que el voto empieza a ser de alguna manera pagado, ¿en qué sentido? En el sentido que el candidato que tiene mayor acceso a los medios de comunicación porque tiene más recursos, que no está limitado, por ejemplo, el gasto o que no hay un control efectivo del gasto empieza a ser el candidato

que empieza a salir. Supongo que ustedes tendrán un caso, nosotros tenemos el caso por ahí de un empresario que con mucho dinero iba a un determinado distrito electoral, llegaban, colocaban sus recursos, habían regalos, que es una serie de formas de cohecho o fiestas, grandes fiestas, me dicen por ahí, me están soplando —soplando en Chile se dice cuando están dando ideas—, que dan grandes fiestas o que hacen regalos, etcétera, que de alguna manera logran, no voy a decir que comprar el voto o comprar la conciencia, pero de alguna manera incentivar a que determinados candidatos puedan ser elegidos, sobre todo en aquellos países como el mío en que tenemos un sistema de financiamiento de las campañas todavía muy ligero, por llamarlo de alguna manera.

Se paga una cantidad por voto, todos pueden participar y el Estado te paga una cantidad por voto que tú recibes. Ahora, por supuesto, no tiene nada que ver con las campañas millonarias, estamos hablando de millones de dólares. Una campaña a diputado debe costar cerca a los 2 o 3 millones de dólares hoy día. Es cierto que tenemos normas que dicen que usted tiene que decir el dinero que va a gastar en su campaña, usted no debería gastar más de cierta cantidad. Es incontrolable, es decir, la famosa paloma, los rayados de muralla. Porque lo que uno puede controlar es lo que tú tienes visible, que son el tema de la televisión, ¿no es cierto? Que es carísima, hay una franja electoral que es gratuita además, que no se puede hacer más propaganda que esa en la televisión chilena; no existe la posibilidad de que yo como candidato vaya y contrate a un medio de comunicación, por lo menos en la televisión, más tiempo que la franja. O en el caso de las radios, que sí ahí es una cosa terrible, donde hay muchos parlamentarios que son dueños de radios, están declarados en sus intereses, pero que directamente afectan a la voluntad de los ciudadanos.

Y, por último, un tema no menor que se tiene que empezar a discutir, es que en países como el nuestro que tienen reelección de sus candidatos a diputados. Yo sé que en el Perú la reelección es baja; en Chile es altísima, solamente un 40% de los candidatos no se reeligen, perdón, es mucho menos, en realidad es un 30% los que no se reeligen, es muy baja. Bueno, ahí hay un factor adicional, cuando tú tienes el apoyo permanente de los medios de comunicación respecto del parlamentario en ejercicio, cuando tú tienes las sedes del Congreso, los recursos del Congreso también es una competencia desleal respecto del que está fuera del sistema, porque cómo compites contra un parlamentario en ejercicio. Y se llega a decir, en mi país, que tiene que ser un muy mal candidato el diputado que pierde la reelección. Al punto en que estamos que se acaba de aprobar en primer trámite hace unos días atrás una reforma constitucional que lo que vamos a hacer es vender el sillón. No sé si se acuerdan el antiguo cuento ese del hombre que encontraba a la señora con otro hombre en el sillón y que en vez de retar a la señora, vendía el sillón.

Nosotros vamos a limitar el número, la posibilidad de que se puedan reelegir, no al estilo mexicano, porque en México existe la limitación, pero lo que hacen los mexicanos es que un tiempo son diputados, luego pasan a senadores, después pasan a sus estados y después vuelven. Hacen un carrusel que se quiere evitar. Aún estamos lejos de eso, aún estamos en conversaciones para cambiar el sistema de elección. No es tan grave en el caso chileno, nosotros teníamos el sistema proporcional hasta el año 1973, había multipartidismo. Probablemente vamos a tener que hacer otras reformas electorales, lo importante es que hoy día somos iguales pero no tan iguales.

Muchas gracias.



MESA TEMÁTICA 2  
IMPACTO DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
SOBRE LOS PROCESOS PARLAMENTARIOS

I  
OMAR SAR SUÁREZ

ASESOR JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es para mí un honor poder compartir algunas reflexiones con ustedes.

Yo esperaba estar con el doctor Róger Rodríguez para que me apuntale un poco, soy el único asesor jurisdiccional del Tribunal que ha quedado aquí rodeado de asesores parlamentarios, en cuyo caso me siento en una especie de compromiso; sin embargo, intentaremos hacerlo de la mejor manera posible.

Es para mí muy grato esta invitación y quería agradecer muy especialmente a quienes han organizado este importante evento y que me hubiesen invitado.

Lo primero que pensábamos era una exposición sobre el impacto de las resoluciones, de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procesos parlamentarios; probablemente lo debieran impartir los asesores parlamentarios a los magistrados y a los asesores jurisdiccionales del Tribunal, ¿verdad? Es decir, probablemente, nadie conozca mejor que ustedes cuál es el impacto de la sentencia del Tribunal Constitucional. Y yo creo que un evento que se organice a la inversa, es decir, dirigido a los funcionarios del Tribunal Constitucional sería sumamente instructivo. Probablemente mucho más instructivo que un funcionario del Tribunal Constitucional exponiendo para los asesores parlamentarios, que son quienes viven —no sé si cotidianamente, pero con cierta frecuencia— los impactos de las sentencias del Tribunal Constitucional.

Nosotros habremos de tratar aquí algunos ámbitos en los que sentimos, —en los que yo siento en particular— que existe una relación, no sé si de impacto, pero sí naturalmente de revisión y control.

Y a propósito de esto, partimos —yo me imagino que de un modo uniforme— de la lógica de la supremacía de la Constitución. Es decir, no es la Constitución el documento político que concebía el constitucionalismo temprano de principios del siglo XIX. La idea no es: no opera aquí el Parlamento como soberano o como representante de la soberanía, al fin y al cabo, tras la revolución francesa. El Parlamento viene a quedar ubicado en esa posición. Es decir, aquella soberanía personal que encarnaba el monarca va a transformarse en una soberanía representativa en cabeza del Parlamento y la obra del Parlamento era la obra del soberano, y, en consecuencia, no cuesta, en esta lógica, imaginarse que si el Parlamento es el soberano, nadie pudiera controlar la obra del soberano.

Esa era la primera respuesta que daban los franceses a cuando pensaban ¿y quién controla la constitucionalidad de la ley? Nadie. ¿Quién la va a controlar? Esta es la representación del pueblo, por encima de la representación popular no hay nada, así que por supuesto que nadie. A lo sumo un órgano del Senado, un consejo constitucional, un órgano burocrático del Senado de naturaleza jurisdiccional, eventualmente. Pero, digamos, era un problema casi menor.

Estaba muy claro que aquellos jueces que habían sido designados por la monarquía, aquellos íntimamente vinculados al antiguo régimen no iban a tener ni arte ni parte en el control de constitucionalidad de las normas. Estaba bien claro que esto no iba a suceder.

Entonces, parecía que el control difuso era concebible en la cabeza de los jueces franceses. En la cabeza de nadie, en Francia, en realidad; probablemente, los jueces tampoco lo imaginaron.

Lo cierto es que en el constitucionalismo moderno ya no partimos de la misma lógica, sino que partimos de la lógica de que ya no es la ley la norma suprema, sino que la ley debe encontrarse en concordancia con una norma a la que hemos asignado un valor superior y que encabeza el ordenamiento jurídico. Y que, en consecuencia —y yo calculo que aquí no debe haber mayor disenso en este sentido—, asumimos todos la idea de supremacía de la Constitución. Hasta ahí yo creo que lo asumimos de un modo más o menos pacífico.

Si la Constitución es una norma suprema y además es una norma jurídica directa e inmediatamente aplicable, en consecuencia, aquellos derechos que establece, deben ser efectivamente respetados. Ya ha dicho el Tribunal, los derechos fundamentales no aparecen como un horizonte para ser alcanzado algún día, como un programa, es decir, como una norma programática, sino que todo aquello que el legislador constituyente introdujo como derecho en la Constitución constituye una norma operativa, directa e inmediatamente invocable.

Y si asumimos la supremacía de la Constitución y si asumimos la efectiva vigencia de los derechos, entonces necesariamente debemos asumir la existencia de algún órgano jurisdiccional que garantice esa efectividad. Y cuando estamos diciendo que garantice la efectividad, lo estamos pensando respecto de afectaciones que pudieran provenir de cualquier autoridad, funcionario o persona. Eso es, en buena cuenta, lo que dice el artículo 200 de la Constitución.

En consecuencia, si esto es así, debemos asumir que no existen ámbitos exentos del control constitucional. Si la Constitución es una norma suprema, si garantiza unos derechos que deben hacerse efectivos y si es propio del Estado democrático, hacer que esos derechos se respeten en la práctica, entonces, necesariamente tendrá que haber algún mecanismo jurisdiccional para hacerlos efectivos y ese mecanismo jurisdiccional supondrá en última instancia un pronunciamiento de quien en la Constitución de 1993 resulta siendo el órgano de control de la Constitución, que es como el constituyente ha diseñado al Tribunal Constitucional.

No sorprenderá la proyección de la jurisprudencia del Tribunal al conjunto de los ámbitos del Derecho, y la lógica de que no existen ámbitos exentos del control implica que puedan revisarse las decisiones del legislador, las decisiones del Ejecutivo y también las decisiones judiciales.

No me cuesta percibir en sus miradas la pregunta ¿y quién controla al controlador? Y la respuesta es sencilla, el constituyente la dio: ustedes controlan al controlador. El único control que el constituyente ha planeado es un control político, no jurisdiccional. Es un control político, ¿verdad?

Los magistrados son responsables además de por todo delito en lo relativo al ejercicio de su función, por infracción de la Constitución. Ese es el único mecanismo que la Constitución ha previsto para el control del controlador; no ha previsto un mecanismo jurisdiccional por razones que son obvias.

En todo sistema siempre hay un órgano de cierre, siempre en toda discusión alguien tiene la última palabra, ¿verdad? Es decir, algún órgano agota la discusión. Por ejemplo, en mi casa yo siempre tengo la última palabra, termino todas las discusiones diciendo “sí, querida”, que es algo que los hombres, a pesar de que disimulan hacen con frecuencia. En materia de arquitectura constitucional, el órgano de cierre del sistema judicial es la Corte Suprema de Justicia de la República. Usted discute su proceso de desalojo, de obligación de dar suma de dinero, su proceso penal, interpone el recurso de apelación, se revisa aquello que se discutió en primera instancia, si procede interpone el recurso de casación, y lo decidido por la Corte Suprema en casación es cosa juzgada y respecto de ello no procede recurso alguno. Ni hay modo de reeditar esa discusión.

Lo que no quiere decir que no proceda el amparo, pero el amparo procede en clave de control de regularidad del proceso. Ya la discusión no es sobre el desalojo, sobre los alimentos, sobre el monto de la pena, la discusión ya no es esa; la discusión es sobre la regularidad del proceso: en qué momento el proceso se tornó irregular y retrotraer las cosas al estado anterior. Esa es la lógica que informa el funcionamiento del sistema y esa es la lógica de la que nosotros partimos.

Entonces, como ustedes se imaginarán esto supone, entre otras cosas, revisar también las decisiones del Congreso de la República.

Y me dirán que este es el gobierno de los jueces entonces, porque, al fin y al cabo, detrás de todos los poderes públicos —y cuando digo de los poderes públicos estoy hablando en un sentido estricto, incluyo no solo a los tres poderes del Estado, sino a los órganos constitucionales autónomos, suficientes ejemplos de revisión de resoluciones del Consejo tenemos en González del Río, en Almenara Bryson, antes del tema de la motivación y, con posterioridad, en Álvarez Guillén, en Lara Contreras, recientemente en Hinostroza y en Mateo Castañeda, en fin, resoluciones del Consejo; sobre las resoluciones del Jurado vamos a hablar más adelante—, estamos pensando en la totalidad del control. Y a la objeción sobre el gobierno de los jueces diremos que no es, desde nuestra perspectiva, el gobierno de los jueces, sino es la supremacía de la Constitución y la efectiva vigencia de los derechos fundamentales y alguien tiene que hacer ese trabajo. Y el constituyente decidió que, en lugar de hacerlo la Corte Suprema —que era el proyecto original, no me dejará mentir el doctor Elice— el Tribunal Constitucional aparece en la hora nona, para desgracia, dirán algunos.

Esta idea de supremacía de la Constitución y de control jurisdiccional de las decisiones de los poderes públicos tiene detrás una importante discusión teórica; por un lado, están quienes plantean una objeción democrática al ejercicio de facultades, como por ejemplo el control difuso o del control de constitucionalidad de las normas, llevado a cabo en un proceso de control concentrado por el Tribunal. Esto en la doctrina norteamericana está cobrando mucha energía, la idea de que, un ratito, la representación democrática del sistema reside en el Parlamento. Entonces, ¿quién eligió al juez, quién lo eligió, de dónde sale esa atribución? Y, en nuestro caso, la respuesta es bien complicada, porque ¿quién eligió a los jueces en nuestro país? Las corporaciones, ¿verdad?, el Consejo Nacional de la Magistratura. ¿Y de dónde surgen los consejeros? Los consejeros son elegidos por las universidades, los colegios profesionales, los decanos de las universidades: corporaciones. Es decir, los representantes de las corporaciones eligen a los jueces y los jueces aplican la obra del representante directo de la democracia. Se entiende que hay ahí una objeción que me parece que es relevante.

Respecto a los magistrados del Tribunal, probablemente la objeción sea un poco más atenuada, porque su elección, —un sistema que es muy criticado, pero que yo comparto absolutamente— ha sido el producto de la decisión del legislador democrático y con una mayoría lo suficientemente calificada como para que

exija que el perfil de los candidatos atraviese la mayoría circunstancial. Es decir, no hubo ninguna mayoría, salvo la del Parlamento del 2000, aquel Parlamento anómalo de los tráfugas, salvo aquella, no hubo ninguna mayoría que reuniera 66 por ciento de los votos, es decir, que pudiera designar magistrados por sí mismo; siempre hizo falta una diversidad de opiniones para designar a los magistrados. Así que, al fin y al cabo, el Tribunal tiene una legitimación a la podríamos llamar de segundo grado.

Sin embargo, no deja de resultar aplicable esta objeción democrática. Fijense, en términos de Jeremy Waldron, uno de los argumentos centrales de esta objeción sostiene que la admisión del control judicial de constitucionalidad se apoyaría en una ilusión, que se puede determinar qué es lo que dijo esa voz del pueblo plasmada en la Constitución. Sería imposible sostener el argumento de que los jueces solo intervienen cuando las decisiones de la legislatura son violatorias de derechos, porque en sociedades que se caracterizan por el hecho del desacuerdo, este podría recaer incluso sobre la cuestión de si una determinada norma viola algún derecho, es decir, sobre los alcances de este derecho y lo que él requiere. En buena cuenta ¿quién es el intérprete de los derechos? El Tribunal. ¿Y por qué?, dice Waldron.

Nadie se encuentra en mejor condición que el legislador democrático. Todo órgano jurisdiccional, incluyendo al propio Tribunal, debe pasar buena parte de su resolución justificando su autoridad y justificando su competencia; el legislador no lo necesita. El legislador tiene una legitimación democrática inmediata y evidente, el legislador no necesita motivar: aprueba por mayoría y con eso es absolutamente suficiente. El legislador no requiere una motivación, el Tribunal, sí. El Tribunal tiene que justificar las razones de su decisión, tiene que tener congruencia, tiene que tener consistencia, tiene que partir de unas premisas que sean comúnmente aceptadas y tiene que seguir un razonamiento coherente: tiene una serie de exigencias. El legislador no tiene esa exigencia de motivación. El legislador aprueba las normas en virtud de su autoridad democrática.

Pero, claro, como se imaginarán, frente a esta hipótesis existe una hipótesis inversa, que sostiene la legitimidad del control judicial. Y estos que están enfrente consideran que el mensaje de las urnas nunca es claro y que siempre es opinable cuál es su contenido.

Gargarella, que es un autor argentino, dice: los votos son piedras de papel. Y es muy difícil determinar qué cosa quiere decir 40% para uno y 30% para el otro, ganó el que tiene 40. ¿Cuál es el mensaje? Es bien difícil de leer.

Y en la otra punta, respecto de lo que leíamos de Waldron, fijense, él dice: el Poder Judicial, según entiendo, debería ayudarnos a desafiar las normas legislativas que no resulten de una deliberación mínimamente adecuada o que no se encuentren fundadas en razones públicamente aceptables. Es decir, no solo justifica el control de constitucionalidad, clave de garantía de los derechos, sino de amplitud y legitimidad de las razones que informaron el debate. Lo que supone, para mí, un extremo difícil de sostener, ¿no? Creo que el debate político suele caracterizarse por razones no necesariamente susceptibles de ser expuestas. El acuerdo político a mí me parece una razón importante, el pueblo eligió representantes de una determinada coloratura, de unas determinadas tendencias y el debate, el intercambio entre esos sectores, es lo que el Parlamento decide.

En consecuencia, yo diría que me encuentro, de alguna manera, próximo a la idea de control de la actividad parlamentaria sin llegar al control de oportunidad, al control de intensidad del debate o de calificación de las razones.

Me gustaría abordar tres impactos específicos esta mañana con ustedes. El primero es sobre el proceso legislativo ordinario y el problema de la interpretación de la Constitución, algo de lo que ya hablábamos en alguna medida. ¿Quién tiene la última palabra? ¿Quién debe decidir en definitiva? Una vez más, sobre esto hay teorías.

En base a lo anterior, Waldron les diría que quien debe decidir en última instancia, no cabe ninguna duda, es el legislador democrático. Lo diría a ojos cerrados.

En nuestro sistema, el Tribunal ha sido diseñado como órgano de control de la Constitución, eso es lo que dice a la letra el artículo 201. ¿Qué se supone que es el órgano de control? Pues, es el órgano de cierre del sistema. Entonces, desde mi perspectiva, Waldron es neozelandés que enseña en los Estados Unidos de América y lo está pensando respecto de la Corte Suprema norteamericana, que además es elegida por el Parlamento, es decir, tiene una lógica distinta. A mí me parece que nuestro sistema, por la forma como está diseñado, el órgano que tiene la última palabra en materia de interpretación constitucional es el Tribunal Constitucional. Repito, esto admite interpretaciones contrarias; pero, digamos, por lo menos, esa es mi perspectiva. Y lo es, no porque, digamos, a ver, por ejemplo, en ninguna parte dice la Constitución que el Tribunal sea el supremo intérprete de la Constitución. Eso dice la Ley Orgánica, y tiene razón. Pero lo que la Constitución sí dice es que es el órgano de control, y si es el órgano de control es quien tiene la última palabra, por lo menos desde mi perspectiva.

Entonces, el legislador aprobó el Código Procesal Constitucional, la Ley 28237. Y esa Ley 28237, en el inciso 8) del artículo 5, establecía que no procede el amparo cuando se cuestiona las resoluciones del Jurado en materia electoral, salvo que no sean de naturaleza jurisdiccional o cuando, siendo jurisdiccionales, violen la tutela procesal efectiva. Esto habilita, como el amparo contra resoluciones judiciales al que hacíamos referencia antes, una interpretación a contrario; es decir, si vulneran la tutela procesal efectiva, entonces, sí se habilita el control.

El Jurado sostuvo, durante mucho tiempo y de alguna manera sostiene, que la interpretación del artículo 142 es lo suficientemente clara; es decir, la lectura del artículo 142 es suficientemente clara y no requiere interpretación alguna. Yo no estoy seguro sobre eso. El artículo 142 lo que dice es: las resoluciones del Jurado no son revisables. Y tiene completa razón. Es que no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno. Contra las resoluciones de los órganos administrativos del Tribunal Fiscal, por decir algo, claro que procede la revisión; es más, el constituyente le dice: la revisión de esas decisiones que tú has adoptado procede por la vía del proceso contencioso administrativo. Pero las resoluciones del Jurado no son impugnables, no son revisables, no procede contra ellas recurso alguno. Lo que no quiere decir que el Jurado se encuentre desligado de la Constitución, se entiende. Y, repito, asumíamos como consecuencia de la supremacía de la Constitución esta idea de que no existen ámbitos exentos del control y, en consecuencia, asumo que debe existir la posibilidad de revisar por la vía del amparo las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones también. Porque, cuando el 142 dice “no son revisables”, lo que quiere decir es: no proceden recursos contra ellas.

Ahora bien, el Tribunal esto lo repitió varias veces. Lo repitió en 2663-2003, lo repitió en 5854-2005, lo repitió varias veces. El legislador cambió su coloratura, y algo que es perfectamente legítimo, dentro del ámbito de lo constitucionalmente posible el legislador se mueve, legítimamente además, ¿verdad?

Entonces, la Constitución opera como un marco y dentro del lienzo el legislador se desplaza y va coloreando de acuerdo con las tendencias del momento. Cambiada la composición, el legislador enfrentó esta interpretación del Tribunal y modificó, por Ley 28642, este inciso 8) del artículo 5, y

ese inciso 8) pasó a decir: “no procede el amparo cuando se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, bajo responsabilidad”. Esto suena a que alguien tenía el dedo en alto ahí, el dedo índice. “Resoluciones en contrario de cualquier autoridad —no de cualquier juez, de cualquier autoridad, es decir, este es un mensaje claramente dirigido al Tribunal Constitucional— no surten efecto legal alguno”.

¿Cómo acabó esto?, ¿cómo acabó esta tensión interpretativa entre el Jurado, el Tribunal y el Congreso de la República? Con una sentencia que declaró la inconstitucionalidad de esa disposición en el expediente STC 7-2007. Se planteó una demanda de inconstitucionalidad, que planteó el Colegio de Abogados del Callao respecto de esta disposición, y de un modo, que a mí me parece que era muy evidente, por una razón muy fácil de comprender, que ya hemos explicado aquí, que no existen ámbitos exentos del control constitucional, y que no sean revisables no quiere decir que puedes hacer lo que te da la gana. Se entiende. A mí me parece que esto es bien fácil de entender.

A mí no me parece que haya que ser un genio. Los organismos jurisdiccionales pueden resolver con error, puede suceder, yo no estoy hablando de ninguna mala fe intrínseca, ninguna sospecha, teorías conspirativas, nada.

¿Qué pasó en el caso del alcalde de Chiclayo, Arturo Castillo Chirinos? Lo que pasó es que el alcalde había sido vacado por presuntamente incurrir en delito doloso y la Corte Superior de Justicia de Chiclayo deniega el recurso de casación, de nulidad en aquel momento. Interpone el recurso de nulidad, la Corte Superior de Justicia de Chiclayo le declara improcedente el recurso, dice: no procede el recurso de nulidad en el proceso penal sumario. Va Castillo en queja a la Corte Suprema. Mientras esto va pasando, el Jurado dice: sí, efectivamente, de acuerdo con el Decreto Legislativo 124, no procede el recurso; así que declaro la vacancia por delito doloso. Para desgracia, una semana después la Corte Suprema admite la queja, lo que quiere decir que el recurso sí procede. Y para remate de todo, un mes después declara fundada la queja, es decir, fundado el recurso. Conclusión: declaramos la vacancia por delito doloso de un fulano que era inocente. ¿Vulnera derechos o no vulnera derechos? Punto y aparte, no hay más explicación que dar.

No puede haber en el Estado democrático la posibilidad de que existan ámbitos exentos del control constitucional. Que no les guste que sea el Tribunal Constitucional quien lleve a cabo ese control es otro problema, y resulta opinable. Lo que no sé si resulta es que sea modificable, porque vamos a ver el segundo aspecto. En este estamos ahí en una cosa más o menos que podríamos asumir de algún modo pacíficamente, al fin y al cabo, en última instancia.

El segundo impacto del que queríamos hablar era sobre el proceso de reforma constitucional. Porque ustedes dirán: bueno, no estamos de acuerdo con este mecanismo de control, entonces queremos cambiar el mecanismo de control. Existen sistemas donde la opinión del Tribunal Constitucional es remitida de regreso; el Tribunal no deroga, digamos, no expulsa del ordenamiento a la disposición; lo que el Tribunal dice: es inconstitucional esta disposición que se ha aprobado. Y la devuelve al Parlamento y el Parlamento la reconsidera, y con facultades para volver a insistir; algo parecido a lo que sucede con la observación del Poder Ejecutivo. Pero esto pensado en otro sistema respecto de la decisión del Tribunal Constitucional. El Tribunal dice que es inconstitucional, pero, claro, lo devuelve al legislador, no lo expulsa por sí solo sino que lo devuelve al legislador y ahí el legislador lo reconsidera o no. Pero ese no es nuestro caso.

Entonces, ¿qué pasaría aquí si es que decidimos una cosa de esta naturaleza? Les tengo una mala noticia. Esto además ya lo hemos visto, esto es como “La crónica de una muerte anunciada”, ¿verdad? Porque, lo que ya hemos visto es que, el legislador ha decidido, en al menos dos ocasiones, —en dos de las varias ocasiones en las que ha decidido reformar la Constitución— se han planteado demandas de inconstitucionalidad de las leyes de reforma. El Tribunal, primero, en 14-2003 discutió si se podía declarar la inconstitucionalidad de lo que Borea denominaba el Documento de 1993, que opera como Constitución para los que así la llamamos. Y el Tribunal llega a la conclusión, luego de determinar claramente su origen ilegítimo, de que no hay modo de declarar la inconstitucionalidad de la Constitución porque el proceso de inconstitucionalidad es un proceso de control abstracto respecto del que necesita algún parámetro, no es que sea mi opinión. Tengo que partir de algún parámetro y el parámetro es necesariamente la Constitución y entonces no puedo declarar la inconstitucionalidad de la Constitución. Porque tú viniste con tu demanda ¿a presentarla adónde? Al Tribunal Constitucional. ¿Y por qué? Porque es lo que dice el inciso 4) del artículo 200 que debes hacer, si es que la quieres impugnar. ¿Y con qué requisitos? Con los que la Constitución vigente exige. ¿Y a qué proceso has recurrido? A aquel que la Constitución vigente diseñó. Entonces, no hay más remedio que desestimar la demanda por improcedente, no se puede declarar la inconstitucionalidad de la Constitución.

Más adelante el legislador decide el cierre del régimen de la cédula viva. Y en la STC 50-2004, el Tribunal examina la cuestión y dice, bueno, esto, por si acaso, no es una revisión, porque, a diferencia de lo que sucede con las enmiendas en la Constitución norteamericana, que se van acumulando sin modificar el texto constitucional, en nuestra Constitución la reforma reemplaza al texto, de un modo que no hace falta que aquí explique. Entonces, ¿esta reforma de la Constitución la podemos controlar o es una nueva forma de inconstitucionalidad de la Constitución? Porque, una vez más, ¿cuál sería el parámetro? El Tribunal ha dicho: bueno, un ratito, si la reforma es de algún aspecto, como, por ejemplo, el tema pensionario, hay ahí un contexto dentro del que esa reforma del sistema pensionario se asienta, hay un contexto de derechos. Lo que el constituyente ha establecido es que debe existir alguna pensión, garantiza el derecho a la pensión. ¿Qué características debe tener este? Lo dejó librado al legislador y el legislador decide cuáles son las prestaciones, cuáles son los requisitos, es un derecho de desarrollo legal. El Tribunal solo ha dicho que tiene que existir. Y además esto de la reforma del régimen pensionario se inserta también dentro de un capítulo económico y dentro de un contexto constitucional, que es el que permite apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley de reforma.

Esto que discutió el Congreso en la STC 50-2004, lo volvió a discutir en la STC 24-2005, respecto del capítulo vinculado a la descentralización, y en ambos casos desestimó las demandas, las desestimó declarándolas infundadas; pero nos deja un mensaje: yo puedo controlar, incluso, la ley de reforma de la Constitución.

Así que no me cuesta imaginarme cómo sería el escenario si es que lo que el legislador decidiera fuera, por ejemplo, que el control concentrado de constitucionalidad se seguirá llevando a cabo tal como ahora, solo que lo llevará a cabo la Corte Suprema. Por qué no. No lo sé, pero ya estamos en la línea, hemos admitido y declarado por infundada, lo que quiere decir un pronunciamiento sobre el fondo, no tengo ninguna dificultad para pronunciar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley de reforma de la Constitución. Así que ahí tenemos una lógica extensiva en relación con la posibilidad de controlar la decisión del legislador.

Un último aspecto que considerábamos relevante mencionar era el impacto que ha tenido sobre los procesos sancionatorios llevados a cabo por el Congreso, fundamentalmente el que más graves consecuencias ha traído, que es el proceso de juicio político, la acusación por infracción de la Constitución, que hasta la

fecha, como ustedes saben, se ha llevado a cabo en solo dos ocasiones. Y en ambas ocasiones el resultado no fue feliz. La primera sanción que se impuso por infracción de la Constitución fue por medio de las resoluciones 2-97, 3-97 y 4-97, justamente respecto de tres magistrados del Tribunal Constitucional, a propósito de control político del controlador, que era de lo que hablábamos antes. Y en este caso, como ustedes recordarán, esto es sumamente conocido, se refería a la presunta facultad que se arrogaron estos tres magistrados de expedir una aclaración en el caso de la Ley 26657, si no estoy equivocado, que era la Ley de interpretación auténtica, que condujo a aplicarles una sanción por infracción de la Constitución a estos tres magistrados: a Aguirre Roca, Rey Terry y Delia Revoredo. Es cierto, estos magistrados recurrieron a la vía del amparo y esto llegó al Tribunal Constitucional y el Tribunal Constitucional, en el expediente 2-96, no, 2-96 era la Ley de interpretación auténtica, en 340-98 el Tribunal declara infundada la demanda de los magistrados y convalida la sanción que impuso por infracción de la Constitución el Parlamento.

Lo mismo va a suceder, con posterioridad, en el año 2001 respecto de la sanción impuesta, también por infracción de la Constitución, respecto de Carmen Lozada y Luz Salgado, que fue resuelta en definitiva por el Tribunal Constitucional en el expediente STC 3593-2006.

En ambos casos, el Tribunal acabó desestimando estas demandas. Por infundadas, una vez más, no porque tenga algún problema en controlar la actividad jurisdiccional, materialmente jurisdiccional, que lleva a cabo el legislador.

Entiendo, sin embargo, que es bien complicado justificar la aplicación de una sanción por infracción de la Constitución. El principio de legalidad exige no solo ley previa, la prohibición de infringir la Constitución claramente está; pero me parece que el principio de legalidad exige ley cierta, ¿no? Es decir, debe estar claramente establecida cuál es aquella conducta que se encuentra prohibida. El reproche de la culpabilidad supone justamente reprocharla y no haberse motivado en la norma. Es bien difícil motivarse en una norma que solo dice que será sancionado aquel que infrinja la Constitución. ¿Qué es infringir la Constitución?

El Tribunal, cuando convalidó este mecanismo, acabó diciendo algo así como: bueno, es una conducta que resulta contraria a algún mandato constitucional y que desmerece gravemente la confianza pública. Entonces, yo creo que hay ahí una dificultad.

Sin embargo, podemos concluir que tenemos un órgano que es el órgano de control de la Constitución, que es el garante de la supremacía de la Constitución, cuya interpretación naturalmente no es infalible, pero agota la del Estado, porque —al fin y al cabo, desde nuestra perspectiva— ese es el diseño constitucional, y que efectivamente puede tener algunas externalidades e impactos, para decirlo en los términos en que está planteada nuestra exposición, en relación con los procesos parlamentarios. Pero sostenemos que esos impactos son la consecuencia necesaria del ejercicio de facultades que el Estado democrático requiere.

Muchas gracias.



En primer lugar, quisiera agradecer al Congreso de la República por haberme honrado con esta invitación, que me permite participar en este trascendente Congreso sobre Derecho Parlamentario, que es el Segundo Congreso que se celebra en nuestro medio.

En segundo lugar, explicarles que estuve a las 11 y 15 en punto, y el moderador es testigo de esto, y no había nadie, así que dije: espero en la cafetería de posgrado. Pero yo estuve a la hora, por si acaso, y ninguno estaba.

En tercer lugar, quisiera señalar que mi distinguido amigo y colega, el doctor Omar Sar, ha tratado aspectos que yo iba a mencionar en alguna medida y que voy a tratar de reducir a su mínima expresión, y en algunos casos, lamentablemente, voy a tener que ser reiterativo. Pero el tema está que ambos expositores hemos sido convocados para tratar el mismo tema. Entonces, esto es inevitable. Sin embargo, voy a tratar de dar algunas ideas adicionales.

El tema materia de esta exposición es un tema impactante, valga la redundancia, “Impacto de la sentencia del Tribunal Constitucional en los procesos parlamentarios”. Es un tema, para mí, cautivante y polémico; pero es un tema trascendente en el proceso en el que se encuentra el Perú, de construcción de un auténtico Estado constitucional.

Tradicionalmente, el Perú tuvo una forma de Estado identificada más con el Estado liberal. Recogiendo lo que el maestro español Francisco Fernández Segado, gran estudioso del constitucionalismo peruano, denominó la vocación gaditana del legislador constituyente, aludiendo a que nuestras constituciones han repetido el modelo de la Constitución de Cádiz de 1812, Constitución española transaccional que prácticamente fue una Constitución en donde participaron inclusive representantes de las colonias y que trató de ensamblar un poco la relación de España con sus colonias y salvar la coyuntura difícil que se presentaba y que al final desembocó con la Independencia, entre otros, del Perú; pero que recogía toda la inspiración que venía de la caída de la monarquía absoluta y la instauración del liberalismo de fines del siglo 18, expresado en revoluciones que para el mundo occidental son paradigmáticas: la revolución francesa, la revolución americana y, antes, la revolución inglesa.

Dentro de esa lógica gaditana —apunto que a los vecinos y habitantes de Cádiz le dicen gaditanos—, dentro de la lógica de la Constitución de 1812, el Parlamento era el primer poder del Estado y era el único que estaba en condiciones, en capacidad de reglamentar la Constitución y era el único que podía interpretar la Constitución y tener la última palabra en esa interpretación y era el único que podía reglamentarla y modificar sus propias normas. Esta lógica de un Estado liberal, producto de la conquista de los pueblos del mundo occidental, de su derecho a gobernarse; porque esas revoluciones cambiaron algo muy importante, que fue la titularidad del ejercicio del poder político y de la legitimidad del mismo. Hasta antes se consideraba que el poder político venía de la divinidad y era ejercido por un representante en la Tierra de esa divinidad. Pero, a partir de estas revoluciones, la lógica cambió, el pueblo es el titular auténtico y primigenio del poder y, por lo tanto, es el que decide su destino, su forma de gobierno y establece las reglas que rigen en su desarrollo.

Entonces, esta lógica gaditana se trasladó a todas las constituciones anteriores a la de 1979, me estoy refiriendo, en el siglo XIX, a la de 1823, 26, 28, 34, 39, 56, 60 y 1867. En esas ocho constituciones esa lógica se mantuvo. Ya en el siglo XX, las constituciones de 1920 y de 1933 mantuvieron la lógica gaditana. Pero cuando se dicta la Constitución del 79, que nace en circunstancias muy especiales para el Perú y que constituye, para mí, una situación inédita hasta ese momento, porque normalmente las constituciones peruanas se habían dado fruto de circunstancias de fenómenos políticos casi impuestas por las circunstancias y por los hechos que se producían, y habían coexistido en alguna medida con algunos instrumentos normativos con pretensión constitucional, como fue el estatuto provisorio de San Martín, la Ley de Bases de la Constitución primera, o sea, la Ley de Bases de 1822, que sirvió de preámbulo a la Carta de 1823.

Las constituciones habían surgido por coyunturas políticas y eran casi impuestas y condición para que volviéramos a la etapa democrática en este péndulo fatal en que vivíamos entre democracia y dictadura. Pero cuando el gobierno de la Fuerza Armada de aquella época, en la persona del general Francisco Morales Bermúdez, dice “yo condiciono la entrega del poder al pueblo a la confección o elaboración de una Carta constitucional” y convoca a elecciones para que 100 peruanos, durante un año, trabajen a tiempo completo y dedicación exclusiva en elaborar una nueva Carta constitucional, nos guste o no, se dio una situación inédita hasta ese momento en la historia nacional. Porque la clase política, acostumbrada a manejarse dentro de una lógica de lucha por el poder, y muchas veces de anteposición de intereses personales o partidarios a los intereses nacionales, se vio obligada a sentarse en una mesa y dialogar, no pensando en quién gobernaba, sino en cómo se ponían de acuerdo para cumplir con este condicionamiento y propiciar una vuelta a la democracia.

Es decir, paradójicamente, una dictadura obligó a la clase política peruana a sentarse en una mesa durante un año a reflexionar sobre qué Constitución le convenía al Perú, a la luz de la experiencia vivida hasta ese momento y a la luz de las circunstancias penosas que se presentaban para la vida nacional después de prácticamente 12 años de oscurantismo, partiendo de la dictadura del general Juan Velasco Alvarado, que continuó con el general Francisco Morales Bermúdez, quien fue un dictador, pero, sí, con el mérito de haber devuelto al pueblo la oportunidad de gobernarse.

Entonces, estas circunstancias propiciaron un clima distinto al clima que históricamente se había dado en la formulación de las constituciones: un clima reflexivo, un clima en donde todos pensaron en que la historia no se repitiera. Y esa historia era una historia preñada de violaciones a la Constitución, que había sido una suerte de viña alegre, trajinada, pisoteada, utilizada por todos en algún momento de la historia. Por eso, don Manuel Vicente Villarán afirma en el primer tercio del siglo XX, el Perú ha vivido haciendo y deshaciendo constituciones. Frase preocupante, terrible, reveladora de lo que acontecía en el Perú.

Entonces, vuelvo al punto. Esta clase política obligada a reflexionar un año dentro de circunstancias en donde no estaban luchando por el poder para conquistar la votación del pueblo, sino tratando de cumplir con crear las condiciones para que el país volviera a la democracia, se pensó en muchas cosas que antes no se habían pensado.

Y como los males históricos eran violación de la Constitución, es decir, violación del mandato popular de decidir qué Constitución regía, es decir, violación a lo que la doctrina llama la violación a la voluntad del poder constituyente, y violación a los derechos fundamentales, que habían sido marginados o pisoteados o dejados de lado históricamente, no solamente los derechos individuales, sino los derechos colectivos y los derechos políticos, porque el pueblo no era respetado en sus decisiones y siempre se rompía la democracia.

Entonces, frente a esa realidad, la pregunta fue ¿qué diseño de Estado asumimos para evitar que la historia se repita?, ¿qué decisiones tomamos para evitar que esa penosa historia nacional se vuelva a reproducir entre nosotros? Y vinieron las reflexiones y fruto de esas reflexiones, el Perú, en la Constitución de 1979, inaugura una nueva forma de Estado, que es la fórmula más moderna que ha logrado el mundo occidental en la conquista de fórmulas de gobierno y de conducción de la vida nacional, que es la del Estado constitucional.

Dentro de esa lógica del Estado constitucional ya no hay —y esto lo dice Domingo García Belaunde, nuestro más connotado constitucionalista vivo que tenemos— primer poder del Estado. En esa lógica, ya al Congreso de la República se le despoja de ese privilegio. Por eso, yo a veces observo con preocupación que algunos periodistas y políticos dicen: nosotros somos los padres de la patria o les dicen los padres de la patria. Esa paternidad pertenece al siglo XIX, esa paternidad es de la Constitución de Cádiz; pero, ya a partir del año 1979, no hay primer poder del Estado ni hay único poder que dicta normas y reglamenta la Constitución ni hay territorio liberado de control cuando se trata de defender los derechos fundamentales y cuando se trata de defender la Constitución en cuanto expresión normativa del poder constituyente, que corresponde al pueblo y que es poder originario fundacional del Estado y que es un poder que es el que debe imperar en un Estado constitucional.

La Constitución es expresión de la voluntad del pueblo y por lo tanto el valor, por un lado, persona humana y, por otro lado, el valor primacía normativa de la Constitución, adquieren en el Estado constitucional una dimensión extraordinariamente importante. Y dentro de esa lógica los territorios no liberados de control son inadmisibles, las preferencias de un poder sobre otro son inconsistentes, el poder es uno y los órganos del Estado ejercen aspectos o fases del poder. Y dentro de esa lógica lo que hay que procurar es evitar el exceso y abuso del poder. ¿Cómo? A través de mecanismos de compensación e intercontrol del poder.

Y, como bien afirmó en su brillante exposición mi querido amigo Omar Sar, dentro de esa lógica no hay liberación de control y también puede ser controlado el Poder Legislativo y también puede ser controlado el propio Tribunal Constitucional, no solamente cuando el pueblo lo exige, sino en sus resoluciones, que si no reconocen derechos fundamentales, pueden ser revisables ante la justicia supranacional.

Es decir, la teoría del primer poder del Estado, la teoría de competencias exclusivas y excluyentes, la teoría de la inmovilidad de ciertos institutos clásicos del procesalismo decimonónico y del parlamentarismo del siglo XIX ha caído, se ha derrumbado y ahora está en ruinas. Estamos en una nueva etapa en el Perú. Y esto lo digo con convencimiento y con ilusión, porque yo creo, como constitucionalista y comprometido con estos temas hace ya muchísimos años, que es la fórmula más adecuada para construirnos como nación.

Y entonces las sentencias del Tribunal Constitucional, que, como bien ha dicho Omar, tiene dos funciones establecidas claramente en la Constitución: la primera función es el garante de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Porque la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado, y es anterior y superior al Estado. Y la segunda es la función de garantizar la primacía normativa de la Constitución en cuanto norma suprema que expresa la voluntad del constituyente. Y ese Tribunal, con esas funciones, ha sido habilitado constitucionalmente mediante diversos mecanismos para lograr el objetivo, y por lo tanto sus sentencias tienen un impacto multidimensional, que no solamente tocan al Poder Legislativo, tocan a todo el aparato estatal, tocan a toda la sociedad peruana y tocan a todas las personas naturales y jurídicas, y estas últimas públicas y privadas.

En el Estado constitucional hay un guardián de la vigencia de los derechos fundamentales y hay un guardián de la primacía normativa de la Constitución. Como dijo Omar, ¿quién cuida al guardián? Nosotros. Porque ese guardián no es omnipotente y ese guardián puede ser denunciado y ese guardián puede ser procesado y puede haber responsabilidad política por sus excesos. Pero, como dijo Omar, había que optar; pero, que tiene que haber en el Estado constitucional un guardián, eso es indiscutible.

Y al asumir este modelo de Estado hemos asumido lo que en doctrina se denomina el control concentrado de la constitucionalidad. Es decir, que el Tribunal puede examinar la producción normativa no solamente del Congreso de la República, sino de aquellos órganos que dictan normas con rango de ley y puede anularlas con efectos generales, *erga homines*. Siendo esto así, es evidente, para mí —y en eso me permito disentir en alguna medida con Omar, por lógica contundente— que si existe control concentrado, existe un supremo intérprete, que es el que puede anular las normas jurídicas y su interpretación es oponible con éxito y va sobre cualquier otra interpretación. Para mí, eso es de una lógica contundente, y yo lo tengo escrito desde el año 1996, cuando hice un artículo que salió publicado en la revista de Derecho de la Universidad Católica, sobre el rol del Tribunal Constitucional y su carácter de intérprete supremo de la Constitución.

Yo no encuentro otra lógica, si en el sistema hemos creado a alguien que controla la constitucionalidad y dice cuándo una norma es inconstitucional o no y la puede anular con efectos generales, no encuentro una lógica que contrarreste que ese órgano es el que tiene la interpretación suprema, al punto que su interpretación puede provocar disparar un misil en la línea de flotación de cualquier norma y hacerla sucumbir. Es decir, es un Tribunal que tiene un rol profiláctico, si se quiere, dentro del cuerpo normativo nacional, es una especie de sanador, de cirujano que, detectada una célula cancerosa que se va a producir cuando existe la inconstitucionalidad, la extirpa y extirpa por conexidad a aquellas que puedan estar infectadas; o sea, si el cáncer empieza a hacer metástasis, puede salvar al enfermo extrayendo todas aquellas células cancerosas. O sea, en el cuerpo normativo nacional debe haber salud y la salud se marca por la coherencia entre la norma reglamentaria de la Constitución, cualquiera sea el grado o nivel, es decir, desde una ley, decreto supremo, etcétera, hasta las normas más específicas, siguiendo además la línea de Hans Kelsen sobre el control de regularidad. Y en la medida en que el sistema jurídico todo sea armónico y coherente con la Constitución, estamos frente a la constitucionalidad; pero ahí donde surge una desnaturalización de la Constitución, una traición normativa, una felonía normativa a la Constitución, este Tribunal, en la medida en que se lo pidan, toma conocimiento y extirpa esa célula. Es decir, es una especie pues de personaje importantísimo que nos salva del cáncer de la inconstitucionalidad, que es tan terrible en todo Estado.

Entonces, este intérprete supremo de la Constitución, este guardián supremo de los derechos fundamentales, es evidente que tiene poder para, a través de sus sentencias, afectar las responsabilidades y competencias del Congreso de la República, dentro de esta lógica.

Y opera frente a la función legislativa, eso es indiscutible. La función legislativa está prevista en el artículo 4 del Congreso de la República, y ustedes que son, en la mayoría de los casos, personas ligadas a la problemática parlamentaria lo saben, artículo 4: la función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, las leyes y resoluciones legislativas. Esta función, en la medida en que su ejercicio vaya contra la Constitución, en la medida en que se dicten normas que desnaturalizan la Constitución, la desborden, desmonten el andamiaje constitucional, el Tribunal, en la medida en que se demande, va a afectar esa función legislativa. ¿Cómo? Anulando la norma inconstitucional. O sea, el impacto de la sentencia del Tribunal Constitucional respecto a la función legislativa es categórico, indiscutible y fulminante. Primer impacto.

Me he acordado de una película “Impacto profundo”, no sé si la han visto, que viene un meteorito y provoca un caos. Algo parecido, sin romper la estructura, es lo que ocurre con esta sentencia. Ahora, nos gusta o no nos gusta que impacte y cuál es la medida del impacto, es otra cosa. Y si los que tienen esta misión se exceden, es otro tema. Para eso el Congreso tiene que aprender qué es lo que está ocurriendo y elegir bien a los miembros del Tribunal Constitucional.

Obviamente, que el Tribunal Constitucional, con el inmenso poder que tiene, debe estar en manos de patricios de la democracia. Para mí, con el respeto de los jóvenes, salvo excepciones, gente mayor de trayectoria, que tenga un nombre que defender, que tenga una situación patrimonial controlada y que piense con la visión que dan los años, y no poner criaturas o jovencitos que mañana más tarde se envilecen con el poder y son capaces de abdicar de sus principios y valores, como en alguna medida los abogados sabemos que viene ocurriendo penosamente. Lo vivo, pero no me puedo quedar callado. Ojalá, el Congreso esta vez elija bien y elija a quienes deba elegir, más allá de los cupos políticos, porque me he enterado con preocupación que hay un problema, se dice, puede ser fulano, “sí, una gran personalidad”, pero a la hora en que se sientan en una mesa uno le dice al otro “lo pones tú”, “ah no, no, yo tengo mi candidato”.

Y se habla de una invitación bien curiosa, porque “te invito a que seas invitado, pero no entras a la casa si no aceptas que entre mi consejo de familia”. Oiga, yo digo, invitación es un acto por el cual, de suyo, el invitante acepta al invitado. Entonces, qué invitación es esta, “te invito a que seas invitado, pero después decido si entras o no”. No entiendo esa lógica. Al final seguimos en lo mismo. Y sería preferible el sistema anterior, para mí, en donde, con todos sus defectos, había pues un proceso de selección, a esta fórmula de invitación en donde no se va a invitar a los más calificados necesariamente, sino se va a invitar a gente muy honorable, pero que no tiene la trayectoria, y corremos el riesgo de que entren con, lo que ocurre con muchos personajes, el mal de altura, el soroche, la embriaguez del poder, y ahí entramos en un terreno muy peligroso.

Entonces, la función legislativa está tocada directamente a través de las sentencias del Tribunal Constitucional. Y eso no está mal, eso está perfectamente coherente con lo que es el Estado Constitucional.

Luego, la función del control político, que bien sabemos comprende pues el control, de acuerdo al artículo 5, de la investidura del Consejo de Ministros, actos de investigación, aprobación de actos de administración, ejercicio de delegación de facultades, es decir —y eso me parece bien—, el Congreso es un vigilante, es un controlador del buen manejo de la cosa pública y del ejercicio de las responsabilidades de quienes tienen función pública o de cómo se administran frente a un tema de interés común, inclusive partes que no pertenecen directamente al sector público. Eso me parece extraordinario.

Pero lo que ha establecido el Tribunal es que cuando en ese ejercicio de la función de control político se desarrollan, yo no diría procesos, y acá hago un paréntesis, acá se dice “Impacto de las sentencias constitucionales respecto a los procesos constitucionales”, yo creo que solamente hay proceso cuando hay órgano jurisdiccional, los demás son procedimientos, que pueden ser procedimientos políticos, procedimientos administrativos, etcétera; pero, no obstante que el Reglamento regula en el artículo 72, 82, 88 y 89, entre otros, el procedimiento legislativo, el procedimiento de control político, el procedimiento de investigación, el procedimiento de acusación, en el título de la conferencia nos han dicho “Impacto sobre los procesos”. O sea, ahí hay, desde mi punto de vista muy respetuosamente, una suerte de aclaración conceptual.

Entonces, sobre esta función del control político hay — obviamente, en la medida en que esta función implique investigaciones y determinación de responsabilidades— que resguardar derechos fundamentales de quienes son objeto de esas investigaciones y esa determinación de responsabilidades. Porque, tanto la Constitución como el Código Procesal Constitucional han sido muy enfáticos y han desarrollado con prolijidad el tema del derecho que tiene el justiciable, en general, de que le garanticen en el proceso judicial o constitucional o en el procedimiento administrativo o político o de cualquier sede que se desarrolle, que sean respetados; por ejemplo, derecho de defensa, derecho de conocer la imputación, derecho de tener un abogado, derecho a la pluralidad de instancias, derecho de conocer los argumentos de quien lo acusa, derecho de obtener una resolución o una decisión acorde a derecho, derecho a que la decisión que se tome sea debidamente motivada. Entonces, todo esto forma parte de lo que en el Código Procesal Constitucional se denomina la tutela procesal efectiva y también en algunos aspectos el debido proceso, el derecho de defensa, etcétera; pero, yo prefiero considerar que la tutela procesal efectiva es un derecho continente que encierra un conjunto de derechos. Pero sobre esto hay teorías que no es del caso mencionar.

Entonces, cuando en un procedimiento de control parlamentario se afectan derechos relacionados con la tutela procesal efectiva es evidente que si esto se detecta, el justiciable afectado puede interponer una demanda promoviendo un proceso constitucional para que el Tribunal Constitucional entre en el tema y decida.

En el caso de las funciones especiales, que son las funciones de designar al contralor general, previstas en el artículo 6, elegir al Defensor del Pueblo, a los miembros del Tribunal Constitucional, etcétera, yo estimo que también hay un cierto nivel de control en la medida en que en esas decisiones no se violen los derechos de los que son objeto de la decisión. Pero ahí el tema es un poco más, digamos, discutible, porque si se trata de un acto eleccionario en donde hay libertad de escoger, obviamente que el ámbito de consideración que se pueda haber violentado algún derecho es un tanto reducido.

Pero, evidentemente, desde esta perspectiva, que en todos esos ámbitos, función legislativa, función de control y función especial, las sentencias del Tribunal Constitucional tienen un impacto y, aludiendo a la película, un impacto profundo.

Y hay numerosas sentencias —y ya con esto termino, pidiéndole disculpas por el tiempo al señor moderador y a ustedes, que los he aburrido con mis exposiciones— relativas a acusación constitucional, antejuicio e inmunidad. Por ejemplo, doy algunas, la STC 1230-2002-HC, que establece criterios sobre la necesidad de congruencia entre el auto de apertura de instrucción en el proceso penal abierto contra un alto funcionario y la decisión adoptada por el Congreso para decidir el antejuicio; o la STC 340-98-AA, caso Rey Terry, Aguirre Roca, criterios de diferenciación entre delito de función, delito común e infracción constitucional; o la STC 5312-2006-PA, caso Boloña Behr, inicio de proceso penal implica irreparabilidad de posibles afectaciones al debido proceso en el marco del antejuicio, etcétera.

Y dentro del desarrollo de estas sentencias, el Tribunal ha establecido algo muy importante, que quien ejerce una función de investigación y de eventual sanción debe no solamente respetar los derechos fundamentales, debe respetar algunos principios que son nucleares a la función pública: razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad. Este último es un principio recogido por la doctrina nacional y extranjera y por el propio Tribunal peruano y otros tribunales, que establece que quien ejerce función pública está prohibido de ser arbitrario. Y eso me parece muy bien.

Eso es todo. Muchas gracias.

### MESA TEMÁTICA 3

## NORMAS INSTITUCIONALES Y CAPACIDADES TÉCNICAS PARA MEJORAR LA CALIDAD LEGISLATIVA Y EL CONTROL SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANO GERVÁN  
SECRETARIO PARLAMENTARIO DEL PRO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

Mi agradecimiento al Congreso del Perú, a la Universidad de Lima, que nos está recibiendo en esta casa de estudios, y a la Cooperación Española, que también ha facilitado la organización de este Congreso.

Para mí, como argentino, la verdad es que es un gusto poder estar en el Perú. Nos sentimos profundamente hermanados. La verdad es que la corriente de afecto de nuestro país, la mía personal, hacia el Perú es enorme.

El título que nos convoca es Normas institucionales y capacidades técnicas para mejorar la calidad legislativa y el control sobre las políticas públicas. Es un título amplio. Para ello, he enviado cinco documentos que están disponibles para todos aquellos que los quieran bajar de un sitio web, que ha habilitado la organización. Y aquellos que tengan interés en profundizar, van a tener la documentación del caso.

Para analizar esta materia, he organizado la exposición tomando dos o tres ejes diferenciados. Un primer eje está vinculado al concepto de calidad legislativa. Y nos referimos a normas institucionales y normas técnicas orientadas a tratar, intentar, avanzar en el proceso de orientar la actividad en los cuerpos parlamentarios para tratar de lograr este objetivo: calidad legislativa. Reclama la sociedad civil. Y los que estamos trabajando en estas temáticas estamos preocupados y ocupados en buscar leyes de mejor factura, de mejor calidad, que estén mejor redactadas, que atiendan mejor las expectativas y las demandas ciudadanas.

Entonces, creo que vale la pena comentar un conjunto de herramientas que a nosotros nos han resultado eficaces, para tratar de anclar este concepto en el ámbito parlamentario, en los cuerpos parlamentarios y despertar también el interés por esta materia del decisor político, de los legisladores y de las autoridades.

Ayer algo se dijo en la inauguración, es un tema recurrente en todo el mundo el grado de desprestigio o falta de consideración que tiene la actividad parlamentaria frente a la sociedad civil, y que no es un tema de aquí o de allá, sino que básicamente es un tema común a todos aquellos países donde funcionan cuerpos parlamentarios o poderes legislativos, y que probablemente tenga que ver con el nivel numeroso de integración que tienen los cuerpos parlamentarios, y la falta de función ejecutiva que tienen.

El producto que entrega a la sociedad un Congreso es una ley, pero la aplicación de la ley está en el poder administrador. El que en realidad cosecha el rédito de la actividad que desarrolla un Congreso es el gobernante de turno, que tiene la función precisamente de aplicarla. Y si de esa norma se derivan beneficios sociales, de cualquier tipo, en definitiva es él el que capitaliza —por decirlo de alguna manera— la iniciativa que aprobó el Congreso.

En el año 2003, me tocó actuar como secretario de coordinación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde el año 1983 me vengo desempeñando en el ámbito parlamentario en diferentes posiciones. En ese momento, nos tocó llevar adelante un programa que estaba autorizado por el BID, pero no había tenido principio de ejecución y estaba próximo a vencer. Y hay una cantidad de fondos que siempre son bienvenidos para tratar de mejorar todo aquello que está vinculado a la infraestructura con la que cuentan los poderes legislativos.

En ese contexto, fue que le planteamos al IRAM, que es el representante de la ISO en la República Argentina, que es la organización que define las normas de gestión de la calidad, tratar de avanzar en indagar la posibilidad de aplicar normas de calidad estandarizadas a la función legislativa. Les pareció rarísimo, porque la estandarización de normas es un proceso que arranca en el sector privado, básicamente en la industria. Progresivamente, se extiende al sector de servicios.

Originalmente, ¿qué es lo que se estandarizaba? Se busca estandarizar procesos, por ejemplo, para fabricar un tornillo que ajuste de manera perfecta en una estructura o en una línea de montaje de automóviles. Ese tornillo certificado da la garantía que con cierto nivel de presión, que con cierto nivel de ajuste, que va a encajar de manera perfecta, no va a tener fallas, no va a tener problemas de resistencia, y que tiene una determinada vida útil. Esos sellos de calidad son habituales en la industria.

Progresivamente esto se extendió al sector servicios. Entonces, empezaron a aplicar normas de gestión de calidad precisamente en áreas que tienen que ver con la satisfacción de determinadas necesidades que no estaban vinculadas a la industria.

Progresivamente y de manera más próxima, algunas de estas cuestiones saltaron del sector servicios del sector privado al sector público. Entonces, empezaron numerosas entidades a certificar los procesos de atención al cliente. Lo que era el concepto de cliente pasó a identificarse con el concepto de atención al ciudadano.

Entonces, la propuesta nuestra fue cómo tratar de extender esto al plano legislativo. Fue muy interesante. Conformamos un grupo de trabajo. El equipo técnico está al final de la norma. Y si ustedes lo ven, van a reparar que, por ejemplo, había miembros de la Comisión Nacional de Energía Atómica, ingenieros, que se reunían con nosotros para tratar, por un lado, ellos explicarnos cómo funciona un programa de calidad y nosotros explicarles cómo funciona el ámbito parlamentario.

¿Cuál es el aspecto más relevante? El aspecto más relevante es que inmediatamente las autoridades políticas, los legisladores mostraron un interés muy importante en tratar de ser parte de este proceso. En estas situaciones de tratar de lograr algún grado de empatía con la sociedad civil, tener un sello de gestión de calidad pasó a ser un activo muy importante. Tener un sello de calidad pasa a ser parte de una estrategia para volver a recuperar prestigio frente a la sociedad civil. El IRAM, en la República Argentina, es la entidad más reconocida en materia de gestión de calidad.

¿Cuál fue nuestro primer trabajo? Nuestro primer trabajo fue redactar una norma, que es la Norma 30700, que es una guía para interpretar la Norma ISO 9001 en el Poder Legislativo. Básicamente es un documento largo. Tiene 60 páginas, si excluimos los anexos. Pero es una norma muy interesante, que vale la pena repasar. Explica de manera cuidadosa cómo se originan los procesos de gestión de calidad, cómo este proceso de alguna manera se puede aplicar a los poderes legislativos. Básicamente lo que describe es el modelo de sistemas de gestión de la calidad basado en procesos.



Este gráfico de alguna manera lo que describe es cómo funciona un proceso de mejora continua. ¿Por qué al Poder Legislativo se le puede aplicar un sistema de normas de gestión de la calidad? Precisamente porque el Poder Legislativo es una institución que fundamentalmente trabaja sobre procesos muy claramente definidos. Podríamos decir que el primer proceso que está definido es en las constituciones nacionales.

Por ejemplo, en el caso argentino hay un capítulo que claramente dice: “De la formación y sanción de la ley”. Ese capítulo de nuestra Constitución es el que abre todas las instancias reglamentarias posteriores sobre las que trabaja el Poder Legislativo en Argentina.

Fue muy importante empezar a hacer conciencia dentro del Poder Legislativo, recuperar un poco este concepto. Es decir, ir redefiniendo. Más que redefiniendo, haciendo tomar conciencia a cada una de las partes cómo intervenían y cuáles eran los procesos que se llevaban a cabo.

Vamos a dar un ejemplo.

La Dirección de Taquígrafos. En Argentina tenemos el cuerpo de taquígrafos, que son los que toman, además de grabar y desgrabar. Bueno, ese cuerpo tiene un procedimiento estandarizado. Y me imagino que aquí sucede lo mismo, si se hacen las desgrabaciones de las sesiones. Vale lo mismo para todos los órganos que trabajan en relación a las sesiones.

En el Congreso argentino, una vez que la secretaría parlamentaria informa que se convoca a sesión, a tal día, a tal hora, el cuerpo de taquígrafos a partir de ese momento toma las notas en el recinto, se determinan los turnos, quiénes integran los dúos de taquígrafos que van tomando las notas, cómo se van intercambiando, cómo se van haciendo las traducciones. Finalmente, cómo queda elaborada la versión taquígráfica provisoria de la sesión, y cómo se eleva ese documento para su posterior corrección. Ese es un proceso claramente definido.

La forma en que trabaja una comisión parlamentaria para emitir un dictamen. Evidentemente, toda comisión recibe sus expedientes, los tiene que registrar, les da ingreso. Si bien encaratulados, realiza la intervención de forma. Si tiene que volver a reeditararlo, lo hace. Y tiene todo un procedimiento establecido hasta la producción del despacho, con los dictámenes en mayoría o minoría.

Hacer conciencia de esto fue un aspecto fundamental. Fue muy interesante, primero, el debate para formular esta norma. Y después el proceso de aplicación. Para el momento que habíamos finalizado con la redacción de esta norma, yo ya no estaba más como oficial mayor en la legislatura. Había vuelto a la Cámara de Diputados, que es donde siempre me he desempeñado. Pero estaba trabajando en el programa de modernización que el Banco Interamericano de Desarrollo estaba financiando en el Senado de la Nación. Precisamente en un subcomponente que estaba vinculado a la gestión de la calidad.

Entonces, fue en el ámbito del Senado de la Nación donde empezamos a aplicar las políticas de gestión de la calidad, en base a este concepto, a esta norma. Es un proceso que se da su tiempo, porque ahí hace falta generar toda una estrategia de inducción para ir asociando a las diferentes partes de la organización.

¿Cuál es el desafío? Si decido enfrentar un proceso de certificación para poder tener un sello de calidad, primero esos procesos que tengo identificados debo de alguna manera conceptualizarlos para volcarlos en un manual de procedimiento. Esto es lo que a veces falta en muchos cuerpos parlamentarios.

Es decir, aquellos procesos que están descritos de manera general en los reglamentos conceptualizarlos, bajarlos a normas de procedimiento que de alguna manera describan de manera muy precisa el tipo de actividad que desempeña la organización. Puede ser una comisión parlamentaria, puede ser la dirección de publicaciones, puede ser un área de la biblioteca. Por ejemplo, en Argentina la primera que consiguió un sello de calidad en el Congreso de la Nación fue un departamento de microfilmación de la Biblioteca del Congreso de la Nación.

Estos manuales, a diferencia de los reglamentos, que creo que muchas veces hacen bien en tener disposiciones de carácter general que permitan cierta flexibilidad en el manejo, tienen que describir claramente cómo trabaja la organización. Porque una vez que está elaborado y desarrollado todo este proceso, hace falta enfrentar una serie de auditorías primero internas y después externas, donde viene un auditor independiente que evalúa si la organización cumple los procesos tal como los describió en el manual.

Una de las pruebas que a veces hacen los auditores externos, es tomar el manual donde se describe la actividad, estudiarlo, y un día decirle a una determinada persona de la organización: “Córrase. Me voy a sentar yo en su lugar. Porque he estudiado cómo es el proceso que cumplen en esta organización”. Y verificar si aquello que está escrito verdaderamente se cumple en la organización y se logran los objetivos que esa organización persigue. Esa es la prueba de que el proceso está estandarizado.

Evidentemente, esto tiene un aspecto positivo. El aspecto positivo es que, en términos organizacionales, describir de esta manera las actividades de alguna forma garantiza que independientemente de las fluctuaciones que pueda tener una determinada organización siempre va a lograr el objetivo que se persigue.

Vamos a poner el ejemplo con la línea de montaje del auto.

Como está estandarizado el proceso, independientemente de quién sea el que pone el tornillo, el producto final auto siempre tiene el mismo nivel de calidad, porque la garantía no está exclusivamente en la persona que hace la operación sino en que cualquiera sea el operario que interviene está sujeto a un determinado procedimiento que garantiza que el producto final tenga un estándar, cumpla con un mínimo de calidad. Y esa es la garantía para el cliente y para el consumidor.

Cuando hablamos de clientes, uno se imagina quién es el cliente en el Poder Legislativo, el ciudadano. Un momentito. En el Poder Legislativo hay que identificar clientes que en realidad son quienes demandan determinados servicios de estas pequeñas organizaciones que integran el Poder Legislativo.

Por ejemplo, el dictamen que eventualmente produce una comisión podríamos decir que tiene como cliente al Pleno que lo va a tratar. Es importante identificar este tipo de cosas, porque muchas veces se cree que el cliente, en toda actividad parlamentaria, es el ciudadano. No siempre es así. En todo caso, el cliente será el destinatario del producto final, que es la ley. Certificar una ley sería bastante más complejo. En realidad, el proceso de gestión de la calidad va adjuntado a tratar de estandarizar procesos dentro de la propia organización.

Esto, además, ha generado en la cultura organizacional otra clase de beneficios. Llevar adelante una estrategia de calidad es una estrategia de carácter permanente. Porque de manera recurrente hay procesos de auditoría. Hay auditores externos. Muchas veces hay que contratarlos cuando una determinada organización quiere tener el sello de calidad, pero la cultura organizacional se orienta a tener cuerpos de

auditores internos que lo que tratan de lograr es que la organización trabaje con un estándar de lo que nosotros denominamos una política de gestión de la calidad.

Las áreas más relevantes son las que afrontan un proceso a veces de certificación, porque hay una decisión de hacerlo de esa manera. Pero en realidad lo que buscamos es implantar en la organización el concepto de instalar, arraigar, anclar una política de gestión de la calidad. Es decir, producir un efecto contagioso para que de alguna manera todos trabajemos en términos de estos objetivos.

¿Qué podemos decir a este respecto? Como son políticas de mediano y largo plazo, esto también redundante en la estabilidad en determinadas áreas de la organización. Cuando, por ejemplo, cambia la comisión de administración en la biblioteca del Congreso, que está integrada por seis diputados y seis senadores, la verdad es que se logró esa primera certificación. Tienen mucho cuidado en tocar el funcionamiento de las estructuras técnicas, porque los cambios técnicos que inciden de manera negativa en una política de gestión de la calidad, lo que implica es que en un término de seis meses y como máximo un año, esa parte de la organización pierde el sello de calidad, porque hay auditorías anuales a las que hay hacer frente. Y si anualmente uno no renueva y no supera esas auditorías, pierde el sello de calidad.

Esa fue la primera norma sobre la que trabajamos.

La segunda norma con la que seguimos después fue esta que se refiere a requisitos técnicos; manual de técnica legislativa fue el nombre que originalmente se le puso, que básicamente se refiere a establecer algunos requisitos que debe tener el texto de la ley. Esto fue interesante, sobre todo aquello que está orientado a temas de técnica legislativa, porque convocamos a un grupo de especialistas, cada uno venía con su librito, tengo mi manual de técnica legislativa, tengo mis propias reglas, cosa que genera —por decirlo de alguna manera— un cierto apasionamiento por el librito propio. Entonces, cada uno que ha definido sus reglas no se quiere mover de ello.

Tuvimos una cantidad de diferencias internas. Ese proceso derivó en discusiones bastante fuertes. Por ejemplo, hay un manual en Argentina que habla de la abrogación de la ley. Bueno, en nuestro Derecho parlamentario el concepto abrogación no tiene ningún tipo de tradición. Nosotros hablamos de derogación de la ley. Pero nunca se menciona el verbo abrogar.

No es un tema menor, porque ese manual sin revisarlo y sin tener demasiados antecedentes, incluyendo la palabra abrogación, había sido publicado por el Colegio Público de Abogados de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, ese manual nunca se aprobó como una norma de referencia en el Congreso de la Nación.

Entonces, ¿qué hicimos? Nosotros lo que establecimos fue un conjunto de requisitos mínimos. Son cuestiones en las que de alguna manera se pueden buscar similitudes y diferencias, pero que tienen como objetivo fundamental establecer una guía de base para todos los cuerpos legislativos en la República Argentina. En lugar de tratar de buscar el máximo, lo que establecimos es un estándar mínimo.

El tercer documento tiene que ver con competencias laborales para el personal legislativo. Otro tema que si no es espinoso le pega en el poste. Pero que necesariamente hay que abordar.

Antes de hablar brevemente sobre esta cuestión, vamos a volver a traer a colación cómo trabajamos con el primer documento y con las estrategias de gestión de la calidad. Un tema absolutamente definitorio para tratar de avanzar en esta materia, fue lograr con el sindicato, que nuclea a los trabajadores del

Congreso, establecer para que aquellas áreas que afronten procesos de gestión de la calidad tengan un incentivo que se refleja en las remuneraciones que recibe el personal.

Fue muy interesante, porque el sindicato rápidamente tomó esto como un elemento a favor, y en las comisiones colectivas se fue definiendo. La primera que logró ese plus salarial fue este departamento que certificó en la Biblioteca del Congreso de la Nación, el Departamento de Microfilmación. Claro, cuando vieron gran parte de los empleados que había un incentivo adicional remunerativo, todos quisieron.

Esto fue el disparador para tratar de llevar adelante esta estrategia. Y donde más rápido se desarrolló fue en el Senado de la Nación. En este momento hay en el Senado alrededor de 10 direcciones que han logrado un sello de calidad o están afrontando los procesos de certificación.

Otro dato. En el Senado, una de las primeras áreas que logró un sello de gestión de calidad, fue la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Estaba presidida por un senador, cuyo mandato finalizó al año siguiente. Ese senador también había certificado su propio despacho.

Entonces, sucedió un hecho muy interesante, cambió la presidencia de la Comisión. El personal de la Comisión decidió mantener el sistema de gestión de calidad. Entonces, afrontó la auditoría siguiente. Siguió prolongando los sellos de gestión de calidad. Se dan por tres años, con el requisito de que anualmente se afronte una auditoría.

Entonces, la Comisión lo conservó. Pero la senadora que vino en reemplazo del anterior presidente, no quiso mantener el sistema de trabajo que tenía el senador y lo perdió.

Es una cosa paradójica. Evidentemente, como consecuencia de eso, después algún reproche recibió en su provincia, que es una provincia donde algunos de estos temas son mirados con lupa, precisamente por haber dejado de lado una política de gestión de calidad que se había iniciado de manera previa.

Esto tiene que ver con el tema de las competencias laborales. Uno de los objetivos detrás de los que llevamos tiempo en el Poder Legislativo, es la profesionalización de la carrera parlamentaria. Es decir, tratar de formar funcionarios que, de manera consistente, vayan desarrollando capacidades y que tengan estabilidad y continuidad en el tiempo.

En materia de competencias laborales, ¿qué hicimos? En la Argentina, donde estaba mejor desarrollado el sistema de elaboración de perfiles es en el Poder Legislativo. Convocamos a un grupo de especialistas que durante años habían trabajado en los sistemas de profesionalización en la administración pública, definiendo perfiles profesionales y competencias para diseñarse en determinados puestos de trabajo.

De nuevo, arrancamos con un objetivo muy ambicioso, porque uno se imagina con este título que acá uno va a encontrar definido. Bueno, cuál es la formación o cuáles son las habilidades que necesita una determinada persona para cumplir determinada actividad. No es lo que hicimos.

Lo que nosotros hicimos fue armar un sistema que describe básicamente lo que se puede denominar una política de personal que trata de crear comités, primero para identificar perfiles que necesita la organización; después cómo funcionan los comités de evaluación de los candidatos que se presentan en esos procesos. En tercer lugar, cómo deben funcionar los comités de selección de quien finalmente termine desempeñando un determinado puesto.

Es decir, lo que establecimos son procesos que garanticen que al final del día quien termine seleccionado haya superado una cantidad de instancias que nos den una garantía mínima, que tiene la formación y las habilidades necesarias para poder desarrollar en forma competente la actividad para la que ha sido convocado.

Bueno, esta norma también despertó mucho interés en los sindicatos legislativos. Inmediatamente trataron de asociarse, porque de manera progresiva lo que van advirtiendo es que empieza a darse en el marco de esta política de gestión de la calidad, una cierta sofisticación en la forma de abordar determinadas temáticas, temáticas de personal, temáticas para cumplir objetivos dentro de la organización parlamentaria, tratar de generar una cultura de prestigio, y también se quieren asociar a ello, más si finalmente lo que se logra son incentivos monetarios. Y parte del mensaje es que no da lo mismo trabajar bien que hacer cualquier cosa. Empieza a generar una diferenciación entre quienes cumplen determinados estándares y quiénes no.

Un caso, por ejemplo. Esto empieza a generar un beneficio adicional, que es esto que comenté al principio. Lo que nosotros intentamos de la mano de este proceso es llevar adelante un cambio cultural en la organización.

Un caso muy interesante. Página Web de la Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Comisiones, están enumeradas todas las comisiones. Una de las cosas que al tiempo se advierte es que era muy desigual la información que volcaban las diferentes comisiones. No sale información estandarizada. Quiénes son los integrantes, dónde funciona la comisión, cuáles son los días y horas de reuniones.

Por ejemplo, si todas las comisiones tenían publicadas o no las citaciones con la indicación clara de todos los asuntos que se van a considerar. Hay comisiones que sí lo hacían, otras que no lo hacían, que lo mandaban impreso a la vieja usanza. Ni lo distribuían por correo electrónico. Lo mandaban impreso, pero no lo colgaban en la página web.

Segundo escalón.

En esos mismos correos electrónicos en los que cargaban, no tenían los links para que de manera automática, cuando reciba la citación haga un clic y automáticamente aparezca el proyecto que me interesa, que quiero revisar.

Lo que empezó es una suerte de efecto contagio. En una estrategia de gestión de la calidad tiene que haber un estándar mínimo. Entonces, uno de los conceptos fue: no puede ser que haya esta diferencia tan abismal entre lo que publica una comisión, que es un buen ejemplo la de legislación general, ahí hay un ex alumno mío, muy competente, ha desarrollado una cantidad de recursos no solo para los legisladores sino para los asesores de comisión. Además, en esa comisión toda la documentación necesaria para afrontar la etapa en el proceso legislativo que allí se desarrolla, toda está colgada en su página web.

Bueno, empezó de manos de la dirección tratar de ir asimilando y tratando de subir la vara de estandarización, que ese es otro objetivo importante.

A veces, en un determinado momento uno puede decir o la autoridad puede decir qué es el mínimo que hace falta que esté en un sitio web de una comisión. Bueno, la integración de la comisión. Absolutamente

imprescindible. Eventualmente, días y horas de reunión donde funciona la comisión, quiénes son las autoridades administrativas. Y podemos decir que más o menos la información mínima imprescindible está.

Bueno, de a pocos ir subiendo la vara para incluir las citaciones de comisión para tener los links, ir subiendo los documentos que en relación a cada tema va presentando la sociedad civil o los especialistas, las versiones taquigráficas de las reuniones de comisión, para que puedan ser consultadas por diputados que no integran el cuerpo o aquellos que no han estado presentes en algunas de las reuniones. Además, para que quede documentado el proceso de debate interno de la propia comisión. Ese es el espacio de expansión al que se orienta.

Entonces, es en este contexto donde hablar de competencias profesionales empieza a ser importante. Porque entonces cada comisión necesita tener como mínimo algunos funcionarios que estén habilitados para, de manera consistente, poder lograr esos objetivos. Entonces, ya no da lo mismo que aparezca cualquier fulano.

Tampoco da lo mismo que en los cuerpos de asesoramiento, es decir, en las comisiones parlamentarias haya una rotación permanente que a veces es una tentación que tienen los legisladores, que licúa el aprendizaje que en el tiempo va desarrollando cualquier organización. Entonces, siempre hay que empezar de cero.

Eso es tremendamente negativo y genera una fatiga organizacional terrible.

Bueno, estos son objetivos que para nosotros son muy importantes, son muy valiosos, que ayuda mucho a la organización. Y en definitiva redundan en mejores resultados para el Poder Legislativo. Esto se ve con absoluta claridad.

Por tanto, cerramos con esto el capítulo de calidad legislativa. Trabajar con normas de gestión de la calidad. Tratar de hacer un proceso de inducción para anclar la ISO 9001, que es la norma que indaga sobre la gestión de la calidad pero orientada fundamentalmente a la satisfacción del cliente o del consumidor, es una norma que se aplica en el área de servicios, es muy pero muy interesante. Además desata todo este conjunto de externalidades. Fundamentalmente anclar una cultura organizacional orientada a la calidad. Y este es el concepto de calidad legislativa, que en realidad nosotros estamos en proceso de expansión.

Como conclusión, como punto final, comentarles también en relación a este tema, que esto del Congreso de la Nación fue saltando una cantidad de legislaturas provinciales a consejos deliberantes. Entonces, una cantidad de cuerpos dependientes del Poder Legislativo, es decir, esta idea que hay que asociarse a una estrategia de gestión de la calidad es un dato objetivo y es un objetivo deseable para el decisor político, para los legisladores, para funcionarios, para autoridades de los cuerpos.

En relación también al segundo aspecto que tiene que ver con el tema de control de políticas públicas, hay dos documentos que me parece que son interesantes.

El primero es este que estaba más o menos difundido, el famoso cuestionario azul alemán. Es decir, a veces el español está más conocido, el tema es cómo apelar a listas de verificación.

Esto está estructurado sobre la base de un conjunto de diez preguntas que en realidad progresivamente se descomponen en una cantidad de preguntas más que es importante que quien se desempeña en la formulación de la ley, en los despechos de legisladores, en asesoramiento en comisiones, nosotros lo recomendamos mucho sobre todo en los procesos de inducción que básicamente hacemos con asesores parlamentarios.

Tiene diez preguntas que parecen muy sencillas, que es realmente hacer algo frente a la necesidad o la demanda de un legislador, quiero un proyecto de tal cosa es necesario hacer un proyecto, hay otras alternativas.

Esto se va desgranando en una cantidad de preguntas. Es necesario hacer intervenir, qué se quiere lograr, de dónde vienen las exigencias, es una ocurrencia del momento, de alguno que se me cruzó en el camino o realmente hay una demanda social importante.

Qué fundamentos se invocan, cuál es la situación jurídica y fáctica actual, es decir, cuál es el punto de partida. A veces se generan en la estructura parlamentaria proyectos de cuestiones que en esencia están prácticamente legisladas.

¿Por qué comentamos esto? Fundamentalmente porque en realidad vinculado con el tema de políticas públicas, hay una pregunta que es la última. Existe una relación adecuada entre costos y beneficios.

En la República Argentina en los últimos 20 años hemos venido desarrollando toda una estrategia para tratar de generar una cultura financiera en el ámbito de lo público, para tratar de lograr que no se apruebe ningún tipo de iniciativa que no tiene fuente de financiamiento absolutamente determinada y entra dentro y está previsto dentro del presupuesto de la nación.

Una ley que no tiene fuente de financiamiento no existe, una ley que no tiene una fuente de la cual obtener recursos para poder aplicarse es una ley simplemente que ha aparecido de alguna manera, es una norma que no es operativa.

A nosotros no nos costó tanto implantar esto en el ámbito nacional, en el Congreso de la Nación, pero sí en los niveles inferiores en provincias y en municipios.

Entonces, se desarrolló toda una estrategia en materia de administración financiera que en el tiempo, varios años, con capacitación, fue orientando también a lograr un proceso de cultura que fuera calando en los niveles inferiores.

Es muy interesante este proceso, a mí me tocó participar porque he intervenido en la formulación de una cantidad de planes de modernización en diferentes legislaturas de Argentina y el trabajo que desarrollamos hasta en los lugares más recónditos con concejales, es decir, en los niveles municipales, fue sumamente interesante, porque tratar de encontrar el camino para poder financiar las demandas que reciben concejales, es decir, los intendentes quienes están en el primer nivel de representación.

Al mismo tiempo, hacer este tipo de indagaciones de manera sencilla, pero progresivamente ir logrando que esos objetivos se cumplan.

En definitiva también logró conseguir que se fueran profesionalizando también las áreas de asesoramiento hasta en los concejos deliberantes integrados por un bajo número de concejales, concejos deliberantes integrados por cinco, seis, siete ediles.

Empezaron a darse cuenta de la necesidad de tener niveles de asesoramiento más sofisticados de los que tenían y tratar incluso en algunas entidades, en algunos estados provinciales, generar plataformas de asesoramiento que pudieran ser compartidos por estos cuerpos más pequeños que de manera autónoma no tienen los recursos suficientes para poder enfrentar algunos niveles de sofisticación.

Hoy la tecnología permitió avanzar —estuve en una provincia del norte, mi familia, Catamarca— ahí hicimos asesoramiento con concejales, hay concejos deliberantes pequeños, es una provincia pequeña, con zonas áridas, muy quebrada, con sectores de puna. Fue muy interesante todo el proceso de inducción con la gente de la puna, con los otros de la base central, con los del oeste. La verdad es que se lograron algunas cosas que a nosotros nos entusiasmaron mucho.

Me acuerdo que en un encuentro que tuvimos con concejos deliberantes, la segunda o tercera jornada que habíamos desarrollado, un concejo deliberante integrado por cinco ediles, viene el Presidente y nos cuenta: miren, después de la conversación que hemos tenido en las jornadas anteriores, volvimos y decidimos que la partida que teníamos prevista para gastos de viaje, la íbamos a destinar para informatizar nuestro pequeño concejo deliberante. La informatización eran tres computadoras, poder tener un abono para estar integrado a la red porque era una cuestión, era una región bastante remota.

Es decir, ya se ve cómo tanto en el Congreso de la Nación, como en cuerpos deliberantes muy pequeños, estos cambios organizacionales de la mano de estas estrategias, pueden empezar a cambiar.

En otra zona desértica, es tremendo el lugar donde habíamos organizado la reunión, 45 grados, arena por todos lados, el cuerpo deliberativo no tenía una sede. En esa provincia se consiguió ir constituyendo las sedes, es decir, lograr a veces infraestructuras mínimas imprescindibles, necesarias para que esa actividad empiece a tener un poco de relevancia, ir armando algunos pequeños cuerpos de asesoramiento con algunos contadores abogados que pudieran revisar las ordenanzas, de manera previa a la sanción, poder tener bibliotecas, tener sistematizadas las ordenanzas que van a ser publicadas, nosotros llegamos a determinados lugares donde no había memoria histórica.

Este proceso realmente fue apasionante y lograr una cultura organizacional en base a desarrollar este sistema de preguntas, tiene también efectos notables.

Una recomendación que nosotros hacemos siempre es, en Argentina hay varios lugares cuando se habla de listas de verificación, se habla nada más que de las diez preguntas.

Nosotros creemos que es muy importante trabajar sobre las preguntas desarrolladas. Es muy importante hacerlo, quien quiere enfrentar de manera consistente, de manera solvente el trabajo legislativo y de a poco se tiene que ir adentrando en el trabajo y una lectura cuidadosa.

La verdad es una perla, una cosa muy interesante, que además en Alemania no es obligatoria.

Sin embargo, se aplica fundamentalmente a todas las iniciativas que manda el Poder Ejecutivo, es decir, el gobierno, las que manda al Parlamento Alemán, generalmente van acompañadas por las respuestas a este conjunto de preguntas que están establecidas en un formulario, que es de color azul y de ahí viene el famoso nombre de “cuestionario azul”.



El tercer documento, el último documento, es el texto de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En Argentina veníamos de una cultura financiera desastrosa, que nos llevó a procesos inflacionarios tremendos y además a un desorden en materia de administración financiera, que durante años cuando se recupera la democracia en 1983 hasta la sanción de esta ley, el presupuesto al Congreso nunca se había presentado en el tiempo que manda la Constitución, que es el 15 de setiembre de cada año.

A partir de la sanción de esta norma se regularizó ese procedimiento, pero eso no fue lo más importante porque eso en definitiva sería cumplir con el casillero y marcar —bueno, hemos logrado el objetivo— sino lo que estableció fue cuatro subsistemas, el sistema presupuestario, el sistema de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno y también por el control externo que depende del Parlamento.

Entonces, esta norma fue absolutamente fundamental para dar orden y otra consideración. Aunque no lo dice esta ley y esto sigue fundamental, lo que se adoptó en Argentina es una metodología.

Esta ley no establece la metodología porque deja abierta la metodología presupuestaria a cualquiera de las alternativas que se pudiera dar, presupuesto base cero, por ejemplo.

La que adoptamos nosotros es la metodología de presupuesto por programas que establece un proceso continuo a lo largo del año de manera sistemática al que deben obligarse toda la administración pública nacional y se hizo también un proceso para que se adhieran a esta misma metodología de trabajo todas las provincias, y ahora se está trabajando con los concejos deliberantes.

Cambió de manera radical la forma en que se trabaja en esta materia, porque tiene que ver esto también con el tema de las listas de verificación, porque nosotros también lo que advertimos es que se empezó a generar en materia de administración financiera una evolución de doble velocidad, las secretarías de Hacienda, tanto de la Nación como de todos los estados provinciales, como los municipales, rápidamente empezaron a identificar la forma de trabajo, y lo que empezó a quedar a la retranca fue el Poder Legislativo.

Entender cómo funciona un presupuesto, cómo se formula una política pública a veces no entra en el radar del legislador. La sofisticación y los requerimientos mínimos a los que hay que apelar para verdaderamente hacer financiable una propuesta.

También en el Congreso, ahora estamos trabajando fuertemente en capacitación y en inducción precisamente en torno a estas temáticas.

Son documentos que dan para podernos explayar bastante tiempo... creo que ya me he pasado de los tiempos que se había fijado para mi presentación.

Simplemente es poner en la consideración esta cuestión con una conclusión sencilla.

Por lo menos yo soy de la línea que más importante a veces que analizar y evaluar una ley en particular, lo que el Congreso y el Poder Legislativo nunca debe perder, nunca debe dejar de atender y de tener en la mira, es que la función del Congreso fundamentalmente es el control de la política pública, porque de toda la legislación la que está en la política pública es la que verdaderamente se aplica. Y a veces hay

un subterfugio de querer analizar una norma individual, abandonando aquello que es absolutamente esencial, que es el control de la política pública, ¿cómo? En su conjunto, ¿de qué manera? Haciendo funcionar los órganos de control interno y externo, pero además no renunciando a la función que tiene el legislador en particular.

Muchas gracias

MESA TEMÁTICA 4  
LAS METODOLOGÍAS DE REORDENAMIENTO Y CONSOLIDACIÓN LEGISLATIVA, Y LA  
FUNCIÓN E IMPACTO DE LOS MANUALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

I

ANTONIO MARTINO

DIRECTOR DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS Y FORMACIÓN SOBRE GOBIERNO Y  
SOCIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DEL SALVADOR EN ARGENTINA

Simplificación y consolidación legislativa. El caso peruano  
Antonio A. Martino\*

**Sumario:** 1. Introducción. 2 Legislar dando reglas de hacer 3 Las Recopilaciones o  
Compilaciones 4. Los manuales y en particular las dos versiones peruanas

### 1. Introducción

La producción legislativa tiene una larga historia de tentativos de simplificación justamente porque la legislación misma es una acumulación de normas en el tiempo. La falta de certeza sobre la ley en vigor trae múltiples problemas tanto a los operadores del derecho como a los ciudadanos. Este fenómeno que algunos tildaron de inflación legislativa traté de acotarlo con el término “contaminación legislativa”<sup>1</sup> que se va afirmando.

La aspiración a la simplicidad viene de antiguo expresada en las Instituciones de Justiniano - *nobis in legibus magis simplicitas quam difficultas placet... simplicitas legum amica*. Cuando el derecho era típicamente doctrina, Justiniano reordenó toda la serie de pareceres en una obra ciclópea llamada Digesto. El nuevo siglo nos encuentra abocados a una tarea parecida si bien limitada u otra fuente: la ley, que ha terminado por prevalecer.

A los entusiasmos de la codificación siguieron los entusiasmos de la muerte de la codificación y no es de hoy la diatriba entre A.F. J Thibaut y F.C. Savigny . Este último concluye con una expresión que aun hoy es actual: “los puntos en los cuales mi opinión coincide con las de los defensores de un código y los punto en los cuales divergen. Nuestro objetivo es el mismo: queremos el fundamento de un derecho seguro, seguro de la injerencia y del arbitrio de las ideas injustas; también queremos la comunidad de las naciones y la concentración de su actividad científica sobre el mismo objeto. Para alcanzar tal objeto, ellos piden un código, que daría empero la suspirada unidad solo a la mitad de Alemania e insolaría en cambio a la otra mitad más netamente que antes. Yo veo el medio justo en una ciencia jurídica en progreso orgánico que pueda ser común a toda la nación...”<sup>2</sup>. Hoy con la globalización, hablaríamos de comunidad mundial.

---

1 A. A. Martino “La contaminación legislativa”, *Anuario de sociología y psicología jurídicas* Barcelona, Colegio de Abogados de Barcelona, 1977 pp. 47–63.

2 F.C. Savigny, La vocación de nuestro tiempo para la legislación y la jurisprudencia (doctrina). Digo “doctrina” pues en alemán es Wissenschaft aunque los angloamericanos impusieron la noción de *Jurisprudence* (como se ve también hay guerras académicas), Heidelberg 1814.

Ya en una célebre resolución del 25 de marzo de 1995 la OCED<sup>3</sup> ha prevenido a los gobiernos de los países que piden créditos a los más ricos (este es el club de la OCED) que estos estarán subordinados, en el futuro, a que tengan la legislación en orden. Y dice además en qué consiste este orden en diez proposiciones que constituyen el esqueleto de cualquier checklist<sup>4</sup>. Lo curioso es que el impulso viene de los economistas que han descubierto que la economía no es “una variable independiente” y que depende justamente de la estabilidad jurídica [la cual obviamente depende de la estabilidad política].

## 2. Legislar dando reglas de hacer

Cuando Dios dudó de su pueblo le envió las leyes a través de Moisés.

Legislar es siempre un hecho excepcional porque limita, coarta (inclusive al que da la ley, si es tan coherente como para someterse a ella).

Siendo un acto tan excepcional hay mucha literatura sobre “como legislar”. La primera paradoja aparece en el hecho que “decir cómo se debe legislar” no es un decir cualquiera, ni siquiera es “hablar acerca de” se parece mucho más a los actos que John Langshaw Austin<sup>5</sup> llama *performativos* en el sentido que dar reglas sobre cómo legislar es ...legislar acerca de la legislación.

Desde antiguo hubo tratados y manuales sobre legislación. Jeremías Bentham, llamó *Nomography* un ensayo sobre el arte de escribir las leyes<sup>6</sup>. Nomografía *Nomografía* del sustantivo griego *nomoz* (Ley) y el verbo *grafein* (escribir). Escribir la ley. En definitiva podría pensarse en legislación, pero en Bentham el término se refiere no a la legislación sino al arte (o la técnica o la ciencia) de la legislación, de la normación”.

Bentham usa también la palabra *nomologia* (*Nomology*)<sup>7</sup>.

Un método completo de legislación lo constituye la codificación. Nada mejor a este propósito que los *Recueil complet des travaux préparatoires du Code Civil*<sup>8</sup> o los relativos al Código Civil alemán (BGB)<sup>9</sup>.

Después de la segunda guerra mundial el tema es el de la *contaminación legislativa*<sup>10</sup> y aparecen dos grandes fenómenos en dos culturas jurídicas importantes: en la anglo-americana del *common law*, con su tradición de Comisión para la redacción de las leyes que, entre 1973 y 1975 produce un estudio conocido con nombre del titular de la Comisión nombrada por el gobierno inglés bajo dictado de

---

3 Recommendation of the Council of the OECD: Appendix 1: The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making.

4 Una *checklist* es una especie de recordatorio esencial que por ejemplo usan los aviadores antes de despegar vuelo.

5 Haciendo cosas con palabras, 1962 *How to Do Things with Words*

6 *Nomography, or the Art of Inditing Laws*, en John Browning (ed) *The Works of Jeremy Bentham*, Edimburg, William Tait, vol III, 1843, pp. 231-238.

7 *Ibidem*, p. 325. Jean Carbonier, *Sociologie juridique*, París, PUF 1978, usa “normologie”.

8 París, 1936.

9 Kinderman, *Ministerielle Richtlinien der Gesetzestchnik*, Berlin, 1979.

10 A. A. Martino, “La contaminación legislativa se produce, como la ambiental, frente a un crecimiento incontrolado de la legislación y la imposibilidad de eliminar las escorias (normas abrogadas)”. *La contaminación legislativa*, Revista de Sociología y Psicología jurídicas, Barcelona, 1977.

la Cámara de los Comunes: el Renton Report, que lleva el título de *La preparación de las leyes*<sup>11</sup>. En la cultura alemana del derecho europeo continental fue consolidándose una disciplina que podemos denominar *ciencia de la legislación*, en alemán *Leher von der Gesetzestechnik o Rechtssetzungstechnik* dentro de la *Rechtssetzungswissenschaft*.

Siendo un hecho tan excepcional e importante, ¿de dónde comenzar?

Probablemente lo mejor sea ir a ver dónde y cómo se origina la legislación, esto es dónde comienzan las demandas sociales que provocan la “necesidad de legislar”. Allí comienza un larguísimo camino que termina en la redacción de la norma. Y aquí se abre otro inmenso campo y es el relativo al estilo legislativo.

### 3. Las Recopilaciones o Compilaciones

La Recopilación consiste en insertar en un solo cuerpo “todas” las disposiciones existentes en un sistema jurídico determinado en un momento dado, en cuyo caso tendremos una Recopilación o Compilación Total.

Las Consolidaciones de disposiciones normativas y los textos ordenados o únicos de aquellas, constituyen un grado superior en la evolución de los métodos aplicados al ordenamiento y al consecuente conocimiento del derecho vigente.

Implican necesariamente una presentación sistemática de las normas imperantes con la eliminación de las que han sido abrogadas, aquellas partes que han sido derogadas, y la inserción de las modificaciones sufridas en sus textos.

Por ejemplo, “Texto único” es una denominación de uso común en Italia, pero no utilizada en nuestro país. En Francia se usa un solo término, la palabra “code” para indicar ya sea lo que nosotros denominamos Código cuanto para designar lo que los italianos llaman *testo* único. En cambio es común el uso de la denominación “codificación” en castellano y “codification” en francés, para identificar el proceso de formación de un “Código” o “Code”.

En el Derecho Inglés las palabras “Codification” y la palabra “Consolidation” poseen significados netamente diferenciados. *Codification*, de raro uso, es más de carácter general, e implicaría una reforma sustancial del derecho que comprende tanto el “common law” como el derecho consuetudinario. El término *Consolidation* en cambio, se refiere y aplica solo al “statute law”, al derecho legislativo y consistiría en la recopilación, coordinación y sistematización formal de las leyes vigentes sin efectuarles modificaciones sustanciales<sup>12</sup>.

De tal modo mientras la “consolidation” no incide sobre el valor vinculante de la sentencia emitida antes del acto de consolidación respecto de las disposiciones de las leyes en ella incluidas, la “codification” contrariamente concluye con el pasado normativo y abre un nuevo capítulo con el efecto de quitar fuerza vinculante a las sentencias relativas a las normas reformadas<sup>13</sup>.

---

11 Renton Report, *The Preparation of Legislation*, 1975, London.

12 Un buen tratamiento de este tema puede ser encontrado en la Tesis de Magister ante la Universidad de Pisa, de Ramon Geronimo Brenna.

13 Ver G. Criscuoli, *Introduzione allo studio del diritto inglese*. Giuffrè, Milano, 1981, página 16.

La consolidación es un método que presenta dificultades importantes a su autor o autores, dado que exige una gran versación jurídica, un fino criterio y conocimientos que le permitan, por ejemplo, determinar con justeza cuándo una disposición ha quedado derogada o abrogada por otra sancionada con posterioridad, por incompatibilidad lógica entre las disposiciones de ambas.

Son tareas que casi siempre han sido afrontadas o encomendadas por el Estado, asumiendo la responsabilidad básica y sustancial que hace a su misma esencia, de hacer efectivo el conocimiento del Derecho vigente.

Textos actualizados con valor informativo pero no jurídico, la labor que se desarrolla sobre la legislación comunitaria de la Unión Europea<sup>14</sup>.

Existe un “Repertorio de la legislación Comunitaria vigente y otros actos de las instituciones comunitarias”, que se edita en forma semestral, dentro del Diario Oficial. La comisión Europea efectúa la consolidación de los textos. Como estos textos solo tienen valor informativo, indica en cada página, que el texto así consolidado no puede considerarse jurídicamente auténtico.

La advertencia reza: *“La Comisión presenta el siguiente texto consolidado a título informativo, el cual no genera ningún derecho u obligación que no sean los que se derivan de los textos jurídicos legalmente adoptados y publicados. Sólo estos últimos son auténticos”*.

Tres categorías de operaciones de consolidación de textos: la sistemática, el lenguaje (aspectos morfológicos, sintácticos y semánticos) y las relaciones entre las normas.

El 20 de mayo de 1998, el Congreso nacional Argentino sancionó la Ley N° 24967, que conforme a su artículo 1° y conforme a los principios del régimen republicano de gobierno tutela y regula el ordenamiento y la publicidad de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. Se hizo un Manual, que estuvo bajo mi dirección<sup>15</sup>. Se revisaron 32 mil disposiciones legislativas en 11 años de trabajo, se descartaron 1566 derogadas expresamente, 1381 derogadas implícitamente 7317 no vigentes por objeto cumplido 827 por vencimiento de plazo, 99 por fusión con otras leyes. Llegándose a un total de 3144 leyes en vigor. Actualmente se encuentra en proceso parlamentario previsto por la ley indicada supra y es probable que próximamente se dicte la sanción de la Comisión bicameral y se convierta en Ley de la nación<sup>16</sup>.

En el Perú se dispuso una forma puramente parlamentaria de derogación de normas y ello se plasmó en 4 leyes que quitaron una variada serie de normas al sistema peruano en vigor. Ellas fueron las Leyes de consolidación del espectro normativo Ley 24967 que inicia el proceso de consolidación del sistema normativo peruano. Ley 29563 que continúa el proceso de consolidación excluyendo del sistema en vigor en el Perú las leyes que otorgaron beneficios personales, otorgaron ascensos y definieron o prorrogaron plazos ya cumplidos. Ley 29744 que continúa el proceso de consolidación excluyendo del sistema en vigor a las leyes que establecen beneficios específicos, para el otorgamiento de beneficios

---

14 Ver Nota Explicativa en el Web de la Comunidad Europea. El trabajo de edición al que se refiere la presente nota explicativa se realiza a partir del sistema Celex - sistema interinstitucional de documentación automatizada sobre Derecho comunitario -, abierto al público en 1981. La gestión de la base de datos de dicho sistema corre a cargo de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

15 Ver [www.antonioanselmomartino.it](http://www.antonioanselmomartino.it)

16 Ver el opúsculo del Digesto Jurídico Argentino, publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2011.

laborales, administrativos y aduaneros y que dispusieron nombramientos y ceses de funcionarios con cargos importantes para la administración pública y la iglesia católica. Ley 29629 que dispuso medidas meramente presupuestarias y aprobó cuentas generales de la república.

El sistema peruano de consolidación puede llamarse “a plazo” ya que sucesivas leyes derogan las normas que no se encuentran vigentes. Es cierto que en el sitio web del Congreso existe la manera de acceder a las leyes que están en vigor y a las que fueron derogadas según el párrafo anterior, pero sería muy útil hacer una revisión general de consolidación, lo que genera un verdadero digesto y establecer en él las leyes que se encuentran vigentes —si es posible divididas por materias o ramas del Derecho— y otro registro llamado histórico que contiene las leyes que fueron derogadas y su fecha de derogación pues sabemos que en materia jurídica el tiempo puede ser un elemento importante para determinar derechos y obligaciones según las leyes vigentes en el momento.

#### 4. Los manuales y en particular las dos versiones peruanas

Si bien el gran periodo de los textos guías para legisladores fue la segunda parte del XVII por su espíritu científico, con las obras cumbres de Montesquieu<sup>17</sup> y Filangieri<sup>18</sup>, fue en la segunda mitad del siglo pasado la proliferación de una buena cantidad de Manuales de técnica legislativa conforme iba naciendo una época de manuales que acompañaban objetos desconocidos hasta entonces. El mundo anglosajón tuvo la vanguardia sobre todo en materia de manuales sobre el lenguaje de la ley, hasta el Renton Report que llevó a la “preparación de las leyes”<sup>19</sup>. Contemporáneamente en el mundo europeo continental los alemanes desarrollaron una disciplina que puede reconocerse como ciencia de la legislación<sup>20</sup>.

El desarrollo de la teoría general de la legislación, la creación de Manuales de Técnica Legislativa y la creación de oficinas que se ocuparan sistemáticamente de la creación legislativa son los tres hechos que han permitido mejorar el nivel profesional de la creación de leyes en este último tiempo.

La existencia de diversos manuales ha permitido comparar y hacerse una idea de cuáles deberían ser los criterios generales de los mismos. No cabe duda sobre el hecho que un manual debe estar inserto en una cultura jurídica y por lo tanto no hay “manuales ejemplares” a secas. Pero el ocuparse de estos temas va formando una convicción de fondo sobre las virtudes de un manual. Paso a expresar las mías como forma de aclarar algunas de las observaciones que haré después sobre el Manual de Técnica Legislativa en vigor en el Perú y su versión corregida<sup>21</sup>.

---

17 “He sentado los principios; he visto los casos particulares ajustarse a ellos, ser consecuencia de ellos las historias de las naciones, y cada ley particular relacionada con otra o dependiente de otra más general. Cuando me he referido a la antigüedad, he tratado de fijarme en el espíritu para no tomar por semejantes, casos en realidad diferentes y para que no se me escaparan las diferencias de los que parecen semejantes” *L'esprit de lois*, Edición póstuma de 1757.

18 Gaetano Filangieri, *Scienza della Legislazione*, Giuseppe Galeazzi, Reggio Stampatore, Milano, 1786, “es extraño, entre tantos escritores que se han consagrado al estudio de las leyes, hay quienes las han tratado solo como jurisprudencias, quienes como filólogos, quienes políticos, tomando solo una parte del inmenso edificio; quien como Montesquieu que ha razonado sobre lo que se hizo más que sobre lo que se debe hacer; pero ninguno nos ha dado hasta ahora un sistema completo y razonado de legislación; nadie ha reducido todavía esta materia a una ciencia segura y ordenada, uniendo los medios a las reglas y la teoría a la práctica. Es lo que haré en esta obra que tiene como título La Ciencia de la Legislación”.

19 Renton Report, *The Preparation of Legislation*, 1975, London.

20 *Leher von der Gesetzestechnik o Rechtssetzungstechnik* dentro de la *Rechtssetzungswissenschaft*.

21 La versión denominada “en vigor” es el Manual aprobado con Acuerdo 95-2010-2011/MESA-CR, del 7 de Diciembre de 2010. La versión denominada “corregida” es el Manual aprobado con acuerdo 261-2009-2010/MESA-CR, del 8 de Julio de 2010.

Todo manual es un conjunto de reglas de hacer y como tal debe ser lacónico y directo a su objeto. Con una consecuencia importante: dado que creo que las leyes deberían tener las mismas características, es bueno mostrar lo que se quiere obtener. Es poco convincente decir de ser breves en ochenta páginas.

Ningún manual va a resolver los añosos problemas de la legislación, así como ninguna ley puede resolver los problemas concretos de los seres humanos. Las leyes, como instrumento de propuesta social de conductas ordenadas, todo lo que pueden hacer es no contener errores técnicos, no proponerse objetivos inalcanzables y no olvidar que es solo un instrumento de regulación social por más que sea el más importante.

Según la feliz expresión de Mario Bunge<sup>22</sup>, la redacción de un manual es una “tecnología. de la cual se espera que sea racional y que use la mejor ciencia básica disponible.

Hay dos criterios irrenunciables que debe contener un manual: la economía legislativa, esto es hacer una ley solo si es imprescindible y la simplificación de los procedimientos para las empresas y los ciudadanos.

Un texto es claro si está bien organizado, si especifica quién es el destinatario, cuál el contenido, cuál el objetivo a alcanzar y de qué manera; cuál es la parte principal dispositiva y, si hay excepciones, cuáles son y con respecto a qué cosa.

No contener razonamientos científicos que bien pueden estar en un texto aparte pero que exceden y perjudican la razón de ser de un manual (así como las consideraciones científicas licúan la capacidad normativa de las leyes)<sup>23</sup>.

**Primera observación** para ambas versiones: la redacción es más bien coloquial y si bien esto hace más llevadera la lectura, resta la consideración que un manual es un conjunto de reglas y como tales deberían ser espejo de lo que están por reglar. Por ende muy precisas, parcas y directas en la indicación técnica.

**Segunda observación común:** no se distingue una parte relativa a las definiciones y otra relativa a los textos. Actualmente la tendencia es ésta pues además de la claridad de poner las definiciones juntas permite —en un hipertexto— llamar las definiciones todas las veces que sean necesarias en la interpretación del texto de las reglas.

**Tercera observación:** tampoco se hace una distinción entre las argumentaciones y justificaciones de algunas de las elecciones del Manual y el texto del mismo. Consideramos que el Manual debe ser —como toda normación— autónomo y autosuficiente. Todas las consideraciones interpretativas no hacen más que multiplicar los criterios de interpretación insoslayables en cualquier comunicación humana. Si el Manual está destinado a orientar a los creadores de normas, él mismo debe reflejar lo mejor posible los criterios que propicia. Por esa razón somos favorables a dividir entre el Manual propiamente dicho y las consideraciones que justifican las elecciones realizadas. Todo el punto I de

---

22 Las ciencias sociales en discusión, Sudamericana, Buenos Aires, 1999.

23 Esto se advierte en la educación de los niños. Un exceso de psicologismo nos hace darles indicaciones con un extraordinario condimento de explicaciones. Por lo general logramos marear al menor que todo lo que espera es una instrucción precisa.



ambas versiones creemos que deberían estar en textos diferentes del Manual pues no dan reglas sino hacen consideraciones.

**Cuarta observación:** los ejemplos son útiles, pero lo serían aún más si a los ejemplos positivos, como debe hacerse, se dieran también ejemplos negativos (como no debe hacerse).

**Quinta observación:** La expresión “categoría” que hace referencia a la ubicación de la ley en el plexo normativo “La categoría normativa es la identificación del rango o jerarquía de una norma en el ordenamiento jurídico”. No se dice en ninguna de las dos versiones cómo determinarla. Desde ese punto de vista me parece muy acertada la indicación de la ley argentina 24967 creadora del Digesto Jurídico Argentino. “ARTÍCULO 7º- Categorías. Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizarán la rama de la ciencia del Derecho a la que corresponde, a saber: A) Administrativo; B) Aduanero; C) Aeronáutico - Espacial; D) Bancario, Monetario y Financiero; E) Civil; F) Comercial; G) Comunitario; H) Constitucional; I) de la Comunicación; J) Diplomático y Consular; K) Económico; L) Impositivo; M) Industrial; N) Internacional Privado; O) Internacional Público; P) Laboral; Q) Medio Ambiente; R) Militar; S) Penal; T) Político; U) Procesal Civil y Comercial; V) Procesal Penal; W) Público Provincial y Municipal; X) Recursos Naturales; Y) Seguridad Social; Z) Transporte y Seguros<sup>24</sup>.

De este modo “categoría” es “rama del derecho” y para evitar inútiles discusiones académicas se determina que habrá 26 y solo 26 y se dice cuales son.

En las dos versiones del Manual peruano que estamos analizando se dice que la materia de que trata cada ley debe ser única y es una loable iniciativa, pero desgraciadamente lejana a la realidad. Los legisladores en sus leyes invaden más de una categoría, por lo tanto, sería conveniente decir cuál es el número máximo de categorías que puede tener una ley.

**Sexta observación:** la inclusión del proyecto de ley en los manuales es discutible. Si se tiene una línea rígida de normativa estricta para el Manual de Técnica Legislativa, es conveniente que los proyectos de ley sean tratados en los procedimientos específicos de las Cámaras. Es cierto que resulta difícil —a veces— establecer la línea divisoria. Pero puede ser una solución interesante.

**Séptima observación:** Ambas versiones tienen muy en cuenta la presentación en papel y esto es un límite para las actuales tecnologías. Sería conveniente considerar que en tiempos breves las leyes aparecerán en formato electrónico y podrán circular rápidamente. Esto exige dos resguardos: uno el relativo al formato electrónico que es diferente al soporte papel, segundo la estandarización de lenguajes de marcatura que se van imponiendo en el mundo informático. Por ejemplo XML es un lenguaje ya adoptado por lo menos oficialmente en Italia y Dinamarca y de hecho en muchos países del mundo. Sería conveniente tenerlo en cuenta<sup>25</sup>.

---

24 También el proyecto de ley de creación del digesto jurídico nicaragüense usa la expresión “ramas” y las define en un número de 27.

25 En el Manual de Técnica Legislativa del Digesto Jurídico Argentino <http://www.antonioanselmomartino.it/Digesto/manual.html>, pusimos una referencia con vocación de futuro “Regla 2 Para la elaboración del futuro hipertexto digital que contenga la descripción formal las disposiciones normativas (Document Type Definition) deberán contener...” El Document Type Definition es una pieza central de XML.

## Comparación:

1. En la versión corregida el punto I, 1.4 aparece la “evaluación de la ley”. Este es un tema muy específico y que ha tenido un desarrollo especial a través de los trabajos de la OCDE a través de la larga elaboración de los criterios para evaluar las leyes antes de sancionarlas y a posteriori. Consideramos que merece un tratamiento aparte, por medio de *Checklist* o de trabajos específicos de investigación como los previstos en el Proyecto A.I.R (impacto de la reglamentación) de la OCDE en vigor en varios de los países que han adoptado tales criterios.

La incorporación en un Manual, trae todos los inconvenientes de una simple mención y no de un desarrollo serio, como los propios redactores de la versión corregida indican. “Por estas razones resultaría conveniente un desarrollo más exhaustivo de esta materia, en un documento futuro”.

2. Salvadas las observaciones precedentes, es de destacar que en la versión corregida aparecen algunas aclaraciones que hacen más legible el texto. P. ej. En la versión en vigor el objeto de la ley es la parte dispositiva de la norma en la que se identifica la materia o asunto que se pretende regula. Es real, fáctico, viable y único.

En la versión corregida: la última frase es explicada: “El objeto debe ser real, fáctica y jurídicamente posible, es decir viable, y único, es decir que direcciona el contenido de la norma a un solo asunto o a aquellos que tengan relación directa con éste.

3. La numeración de las leyes es un tema muy importante para su identificación en el orden normativo. En el texto vigente solo se dice que debe ser hecha con números arábigos. Pero no se explicita cómo. En la versión corregida se aclara “La numeración de la Ley y de la Resolución Legislativa es asignada por el Poder Ejecutivo mediante un número cardinal arábigo, según el orden en la que se promulgue. La numeración de las Resoluciones Legislativas del Congreso es diferente, inician su numeración cardinal al empezar cada periodo anual de sesiones, seguido del año en que se emite y la abreviatura “CR” que identifica su origen parlamentario”. Parecería ser una normativa del Ejecutivo, en cuyo caso el Manual solo puede tomar acto y referirse a esa disposición. Aquí dos observaciones: 1ª. Si en un Manual se pone alguna disposición porque esta es obligatoria en alguna parte de la legislación es conveniente que se indique esta para evitar todo problema de contradicciones o de superposición parcial. 2ª. Personalmente prefiero la numeración sucesiva en el tiempo, como establece la legislación argentina pues da a la ley una indicación unívoca: basta el número cardinal para ubicarla sin necesidad de la referencia al año. La existencia además de la letra indica la materia de la misma, art. 13 y 14 de la ley 24967: *ARTÍCULO 13- Renumeración. Todas las leyes vigentes se reenumerarán a partir del número uno y así sucesivamente, haciendo una referencia expresa a la anterior o anteriores numeraciones.*

*ARTÍCULO 14- Individualización. Las leyes vigentes se identificarán por letra y número arábigo. La letra, que precederá, indicará la categoría jurídica científica de la ley, y el número arábigo referirá al orden histórico de la sanción de la misma<sup>26</sup>.*

---

26 Es necesario aclarar que la ley argentina es del Digesto Jurídico Argentino, esto es de una consolidación de todas las normas existentes. Los manuales peruanos aparecen como simples manuales de técnica legislativa, por lo cual no deben cumplir la reordenación numérica a partir del 1.

Personalmente prefiero el sistema de numeración correlativa pues otorga una mayor facilidad para ubicar las leyes, como se viene haciendo en este momento en el Perú.

En ambas versiones del Manual peruano se establece que la categoría de la ley se debe indicar en forma de letra mayúscula, pero no he encontrado la disposición que establezca cuáles son estas categorías así como lo hace la ley argentina. Poner una obligación y no indicar la manera de resolverlo es una fórmula perfecta para ordenar una acción imposible de cumplir.

4. Reglas de redacción: en la versión vigente se establece que las reglas de ortografía y gramática corresponden al Diccionario de la Real Academia española. En la versión corregida se dan varios casos de redacción particular de las leyes lo que lo hace más completo y por lo tanto preferible. Una observación para ambos Manuales es que en realidad durante todo el Manual se dan precisas reglas de cómo redactar las leyes en el Perú. Creo que sería oportuno establecer que en el Derecho se usan términos estrictamente técnico jurídicos como “hipoteca” términos técnicos de otras disciplinas como “regla T” y términos del lenguaje común. Todo el manual es una larga disquisición como usar los términos técnicos jurídicos, por lo tanto se recurre al Diccionario de la Real Academia española solo cuando no existan en el Manual disposiciones específicas. Esta es la forma en que lo hemos resuelto en el Manual de Técnica Legislativa del Digesto Jurídico Argentino. El Manual trata del lenguaje jurídico, la recurrencia al Diccionario de la Real Academia es un artilugio para cuando se tratan palabras del lenguaje ordinario y no está indicada otra solución.
5. El Manual actualmente en vigor prevé en el punto 10.5 el tema de la publicación de la ley, mientras que el texto modificado no lo prevé. Aparece como más acertada la segunda solución por dos razones: la primera es que los manuales de técnica legislativa no se ocupan de la publicación de las leyes, cosa que —generalmente— aparece en los códigos civiles. Con el desarrollo y uso cada vez mayor de las nuevas tecnologías es difícil saber cuáles y cuántos serán los requisitos de la ley para reputarse conocida.

## II

JESÚS CORONA FERRERO

LETRADO DIRECTOR DE GESTIÓN PARLAMENTARIA DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA

De nuevo estoy aquí, hace ya dos años que tuve la oportunidad de estar en el Perú y también desde hace seis, siete años, de trabajar en temas de técnica legislativa.

Muchas gracias por haberme invitado a estar con ustedes de nuevo.

Voy a intentar justificar los 20 mil kilómetros que van a ser en cuatro días viniendo desde España para hablar de dos temas que me interesan especialmente, el tema relacionado con la técnica legislativa y con lo que significa la certeza sobre la técnica legislativa, la certeza de la ley, son los temas a los que me voy a referir.

Sobre el profesor Martino lo felicito por su maravillosa exposición, interesantísima y discrepo con él en algunas cosas, se verá a lo largo de mi exposición, procuraré que no sea tan larga como la suya, porque sabemos todos que es muy tarde para ir a comer.

Pero, discrepo con él en algunas cosas, por ejemplo, me ha sorprendido esa referencia que ha hecho al final, sobre el concepto de: castellano y de español. Quiero que sepan que eso fue un conflicto muy importante que se produjo en España con ocasión de la aprobación de la Constitución y que se da la circunstancia que en este momento el español es el único país que lo tiene como lengua en la cual no aparece en su Constitución.

En España, el idioma oficial es el castellano y no el español. En España hubo un conflicto muy importante con esa materia a nivel doctrinal sobre si era castellano o español.

Nuestra Constitución dice que el castellano es la lengua oficial del Estado y que hay otras lenguas oficiales del Estado también. Bueno, yo creo que es un pequeño disparate porque el término tomado en conjunto es el término español, nos olvidamos del castellano.

Bien, ahí discrepo del profesor Martino, discrepo de algunas cosas más sobre lo que significa el conjunto de lo que debe comprender un manual de técnicas legislativa. Coincido con él en algunas cosas, por ejemplo, los dos tenemos dos nietos, pero de edades diferentes, los míos son de 3 y 7 años, y los suyos son de 5 y 9 años. Bueno, hay una pequeña discrepancia también.

Al margen de esas bromas vamos a tratar de entrar en materia, una materia que tiene una parte farragosa, pero que tiene una parte de interés también.

Yo voy a centrar el campo de mi intervención sobre lo que se ha dicho, sobre lo que significa la consolidación normativa, jugar con esos conceptos de consolidación, de crisis, importantísimo en cuanto al concepto de ley, y cuando me refiero a la crisis estoy refiriéndome a la crisis en el sentido de tragedia, de agonía, de lucha, de conflicto, en un sentido hegeliano.

Es decir, hay una crisis del modelo de Estado lo que entendemos hoy por Estado, una crisis del concepto de soberanía. Hay una crisis sobre el Parlamento, entender que el Parlamento es autónomo,

independiente, cuando el sistema de partidos políticos nos lleva a que la redacción de la ley sea desde afuera del Parlamento, casi siempre, pues creo tiene mucho que decir.

Crisis muy importante por la redacción y la forma de entender y hacer la ley, hay causas estructurales muy importantes en cuanto a la redacción de la ley, por ejemplo, en el caso de España quiero que sepan que siendo un Estado cuasi federal tenemos 19 fuentes legislativas, el Congreso de los Diputados, el Senado, 17 comunidades autónomas. Eso es un despropósito. Es un despropósito a la hora de entender la unidad con la que debe invocarse la ley.

Un despropósito porque se da la paradoja de que en ocasiones se pretende, y hablo de situaciones que conozco razonablemente, definir, de la misma manera, me imagino esto es una Mesa, pues imagínense 17 fuentes normativas definiendo lo que es una Mesa, es un auténtico disparate.

Bueno, eso está produciendo esa dispersión de fuentes normativas. Y luego hay una situación en la que convenimos, entramos en materia y tiene que ver con lo que entendemos cómo y aquí discrepo del profesor Martino también, con lo que se entiende como inflación legislativa. Yo creo que hay muchas leyes y hay muy malas leyes, es cierto y creo que es razonable también el pensar en ese término de contaminación legislativa que emplea el profesor Martino, me parece muy razonable, hay muchas leyes, pero sobre todo hay leyes que están contaminadas con normas que deberían desaparecer de las mismas. Claro que sí.

Pero también me gusta el término de legislación motorizada, a lo bestia, rápido, sin reflexionar sobre la misma, leyes que salen. Por ejemplo, en España en este momento nos encontramos que con la circunstancia de crisis económica encontramos situaciones en las que el Congreso de los Diputados aprueba por medio de decreto ley una norma determinada en materia importantísima, imagínense la reforma de la banca se tramita como decreto ley, se presenta en el Parlamento, se confirma el decreto ley, se tramita al momento también como proyecto de ley ordinario y antes de que haya tiempo para introducir reformas en ese proyecto de ley ha cambiado la situación y hay un nuevo decreto ley sobre la misma materia. Eso no puede ser.

O sea, hay una falta de certeza absoluta sobre la materia y aquí entramos de una forma en materia; inflación legislativa evidentemente solamente en la unión Europea, son cifras y datos que quiero que tengan en la cabeza para entender de qué estamos hablando. Solamente en la unión Europea nos encontramos con 80 mil documentos que contienen normas propias de la Unión Europea, eso es un disparate, pero si vamos a países en los que yo puedo conocer más o menos, el profesor Martino ha hablado de 3 mil y pico leyes en Argentina.

Bueno, yo diría que en este momento leyes en vigor, esto lo dice Pagano sobre Italia, hay 12 mil leyes en vigor en Italia, 10 mil leyes en vigor en Francia, 5 mil leyes en vigor en Alemania, y en España yo creo que no nos apartamos entre 8 y 10 mil, 3 o 4 mil de comunidades autónomas y el resto leyes estatales. Eso es imposible, es imposible de controlar, de conocer, de confirmar.

Esa proliferación legislativa atenta gravísimamente contra un principio elemental de Derecho, la certeza jurídica, la seguridad jurídica. Dónde queda ese principio, ese principio fundamental trasladado a todos los códigos de que la ignorancia da la ley no es excusa de su cumplimiento.

Pero cómo se van a conocer 8 mil documentos normativos, pero cómo se van a conocer 80 mil documentos normativos, pero cómo se van a conocer 10 mil leyes o 12 mil leyes o 4 mil leyes si es imposible.

Y estamos planteándonos, metiéndonos en el campo de la esencia de lo que significa la seguridad jurídica, la falta de certezas. Falta de certezas en esa imprescindible inseguridad jurídica, falta de certezas en cuanto al equilibrio de poderes, en cuanto a lo que significa realmente el sistema democrático, falta de certezas en cuanto a la misma aplicación de la justicia.

Cómo va a funcionar la justicia con esa maraña legislativa que tenemos todos delante. Falta de certezas en cuanto al cumplimiento de la ley, mal se puede cumplir una ley o mal se pueden incumplir 12 mil leyes a la vez; falta de certezas que se proyectan también sobre el crecimiento económico, la política económica. Perdón, la política que se está desarrollando ahora en la Unión Europea, tiene que ver en gran parte con el tema de la simplificación legislativa, pero no por razones estéticas o de mejora o incluso de mejora de la certeza y de bonificación para los ciudadanos, tiene que ver con algo más importante. Tiene que ver con el dinero, con la economía. Y hay una cuantificación de que la Unión Europea tendría un beneficio en torno al 5% de su PIB si unificase toda su legislación.

Bueno, es tremendo. Yo aquí discrepo también del profesor Martino, estamos hablando de Economía, en este momento la ley no es la ley.

La confesión de la ley.

Los aspectos materiales y formales de la ley no son solamente temas jurídicos sino temas de trascendencia importantísima a nivel económico, pongo un ejemplo, la OCDE en su régimen de confección, de ayuda y de política económica exige en estos momentos de los Estados una clarificación en cuanto a su política legislativa.

Bueno, será que tiene razón, será que los tiros tienen que ir por ahí. Pero esta proliferación jurídica, esta maraña jurídica con la que nos encontramos, por qué se produce explicación ahí, qué razón hay para que en este momentos nos encontremos con una estación así.

El concepto de ley, no vamos a entrar en él, desde luego, pero pensar en el concepto de ley que tenemos ahora, con el siglo XIX o el siglo XX no tiene nada que ver, la ley es un punto diferente. No sé cómo definirlo, me cuesta definirlo, pero esa imagen pura kelseniana de la pirámide, del punto de arriba, eso no nos vale en este momento. Cambio de modelo de Estado.

Realmente podemos pensar que el Estado es ese poder absoluto soberano del cual deriva la ley. Yo he estado en el Congreso de los Diputados, el Congreso de la República, y me creo lo que pasa ahí. Y cuando estoy en el Congreso en España, pues me creo lo que pasa ahí, pero me lo creo a medias, me lo creo a medias en el sentido de que la legislación propia del llamado Estado soberano que ya no lo es, en este contexto de política global, pues plantea muchas dudas sobre el concepto de ley, sobre las leyes aprobadas por el Estado soberano.

Cambio de modelo de Derecho. Pero realmente podemos pensar que en este mundo global el Derecho internacional existe.

Yo me planteo en el ámbito del Derecho de la Unión Europea hasta qué punto el derecho de cada uno de los Estados es un derecho que no es internacional. El Derecho de la Unión Europea, que de alguna forma es responsable del 80% de los derechos de los estados miembros, ¿es un Derecho internacional? ¿Dónde está la frontera ante lo que es Derecho internacional, lo que es Derecho nacional? Eso plantea también dudas muy importantes sobre el concepto de lo que debe ser el concepto del Derecho en el ámbito de actuación.

En el ámbito de actuación del propio Derecho nos encontramos con que su ámbito de actuación ha cambiado también el modelo de Estado y ha cambiado también ese ámbito de actuación, no solo regula relaciones de derecho privado, en este momento la ley. No, no.

Se introduce en el proceso económico, se introduce en el modelo, en la producción de leyes de protección social, de previsión económica, regula situaciones mucho más complejas; no cabe duda de que estamos en un mundo diferente, entonces para hacer frente a esa situación nueva, diferente, a la que de alguna forma le tenemos miedo, que nos rompe los modelos que teníamos hasta hace poco en la cabeza, de qué herramientas disponemos para abrir un camino de mejora, de reforma o de progresión, un camino que está por definir, básicamente es la cuestión que se plantea la temática que yo quiero de alguna forma trasladarles.

Tiene que ver con dos caminos o dos procedimientos, una política de simplificación legislativa con todo lo que eso conlleva y una política relacionada con la aplicación de procedimientos que da seguridad a la elaboración de la ley, que para eso están los manuales de técnica legislativa.

Hablaremos, pues, de manuales de técnica legislativa y hablaremos también de esa política de simplificación.

Entonces una política de simplificación legislativa, vamos a llamarlo así, tenemos una maraña legislativa, vamos a ver cómo podemos simplificar, cómo nos planteamos como proceso, como progreso el desarrollar una simplificación legislativa; básicamente, en primer lugar, eliminando los elementos contaminados, obsoletos, que no deberían estar en el conjunto, el *streaming* que llaman en la Unión Europea el tema.

De qué manera podemos sacar, realizar expulsar del ordenamiento aquello que no debe estar en el mismo. En su caso reescribiendo, si procede, las leyes, reescribir no está mal. Y reescribir, el actualizar una ley, porque su redacción no es correcta o es conforme, tampoco está mal, por supuesto con una mejora de su presentación que facilite su consulta; es decir, en los tiempos en que la informática nos ha apostado tanto, yo creo que tenemos que poner en cuestión muchos conceptos, también el de consolidación y el concepto de codificación. Hablaremos después del concepto de codificación a la luz, sobre todo, de las nuevas herramientas informáticas.

Entendiendo todo ello como un proceso constante, hay un proceso constante, es una actitud constante, una actitud no de un día sino como un proyecto, una actitud, una manera de enfrentarse al hecho legislativo; es decir, estamos hablando de reordenación, de consolidación, de codificación.

El primer término, el de reordenación parece que tiene poco que explicar o que decir, la reordenación de alguna forma se puede parecer o recordar lo que se entiende como recopilación, sumar, agrupar, basta con darle a la tecla del ordenador para de alguna forma tener esa salvaguarda que antes era una labor mucho más laboriosa.

Pero si nos enfrentamos al término consolidación y codificación, aquí aparecen las dudas. El profesor Martino ha hecho también alguna consideración a la que yo me voy a referir a continuación. Distinguiremos pues, por supuesto, lo que es el mundo anglosajón, de lo que es el mundo, vamos a llamar, continental o europeo para entender cómo discriminamos consolidación de codificación.

En cuanto a lo que entendemos por codificación yo trataría de alguna forma de expresar o de referirme a dos etapas de la codificación y hablar de una antigua codificación y de una nueva codificación.

Cuando hablo de una antigua codificación, está claro que todos tenemos en la cabeza la codificación que se produce en el Siglo XIX, la codificación napoleónica con la aparición de los Códigos Civil, Penal, Mercantil, un movimiento que de alguna forma pretende suponer una realidad normativa sumamente dispersa, multiforme; pretende crear un sistema perfecto, fruto de la razón y una batalla concreta y determinada: el Código Civil. La obra grandísima del siglo XIX, Napoleón ahí nos deja, esa construcción herculea, el Código Penal, ahí lo tenemos, el Código de Comercio.

A qué presupuesto, esto lo dice Pío García Escudero de manera muy interesante. ¿A qué presupuesto respondía este movimiento codificador del siglo XIX? A razones políticas, es la expresión política, el poder de Napoleón, que ponía su sello con esa codificación.

A razones ideológicas, de alguna manera responde al criterio, al planteamiento de la escuela de derecho natural, de gran impulso, el primer período de 50 años del siglo XIX. A razones de carácter social, se puso en un ambiente, en un contexto con una crisis social importante. Y a razones técnicas; la codificación pretendía más una simplificación, una clarificación y una mejora del texto también.

Sin embargo el modelo de sociedad en el que estamos en este momento, la invasión constante por parte del Estado, lo que significa el mundo del derecho, la entrada no solamente en el régimen del derecho privado sino en políticas públicas, política económica, derecho nuevo, la rapidez en la legislación nos lleva a un mundo diferente en que la codificación es casi imposible o por lo menos es casi imposible en la medida en que tenemos la codificación del siglo XIX.

Por eso, de alguna manera, yo quiero referirme, desde luego es una imposible codificación, hay un autor, Natalino Irti que habla de una codificación y una descodificación.

Yo quiero entender que estamos en presencia de una nueva codificación, un momento nuevo, pero una codificación, que responde a razones diferentes, básicamente a las de la antigua codificación que tiene un tono mejor, si se quiere, que es diferente, pero que tiene también su importancia y sustancia.

Coincido, por supuesto, en esas razones técnicas de simplificación y mejora de la legislación, con la antigua codificación. Claro que sí.

Queremos leyes más sencillas, mejor expresadas, pero pretende y quiere además ajustarse no solo al campo del derecho privado. La codificación pretende invadir en sentido positivo todos los ámbitos del derecho, es un derecho muy superior en cuanto su ámbito de aplicación. Quiere hacer efectivo el Estado de Derecho. La codificación es un elemento de democracia, la codificación es entendida como la entendemos hoy, es un elemento positivo, en la manera de entender la nueva sociedad conlleva poderosísimas razones económicas, lo venimos diciendo.

La Unión Europea podría mejorar, de alguna manera, con un esfuerzo de simplificación, no de codificación, podría mejorar hasta un 5% de su PIB.

En definitiva no se trata de esa codificación creadora del siglo XIX, sino vamos a pensar en un tono menor, es una codificación básicamente que pretende una presentación sistemática de un cuerpo normativo, en una determinada materia, y yo le quitaría esa expresión de reformadora, vamos a dejarlo en un tono menor, muy eficiente, muy importante, pero ahí está.

De cualquier modo, no se trata de un término, ni siquiera hoy, unívoco. Y digo que no se trata de un término unívoco porque hay dos culturas en la materia, lo he expresado anteriormente y lo ha dicho



el profesor Martino. Está esa cultura Europea, continental que creo que asumimos todos nosotros básicamente y la codificación se reduce, sin más, a actualizar y presentar de manera sistemática una norma en vigor, en un contexto, en una materia determinada, por medio de un proceso básicamente también de eliminar o apartar normas derogadas, introducir, incorporar las modificaciones producidas, no es más que eso. Es muy sencillo.

Hemos visto que en el Derecho anglosajón, como decía el profesor Martino, el término “consolidación” está referido exclusivamente al derecho legislativo, pero vemos después el derecho escrito, vamos a olvidarnos de los precedentes tan importantes en el Derecho anglosajón.

Veremos después, cuando veamos los diferentes modelos cómo en los Estados Unidos hay un término. El Código de los Estados Unidos es el mejor exponente de lo que significa esta forma de consolidación. La codificación tiene un sentido muy diferente, básicamente en los Estados Unidos.

¿Con qué modelos de codificación nos encontramos para hacer frente a esta situación? Pues yo les diría dos o tres cosas.

En primer lugar. En el ámbito internacional nos encontramos con que las propias Naciones Unidas tienen creada una comisión de Derecho Internacional que pretende la codificación del Derecho Internacional. Parece que es un tema que se está tomando en serio.

La Carta de las Naciones Unidas señala expresamente la conveniencia de codificar el Derecho Internacional, fomentando el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación, para eso se crea esa comisión independiente que de alguna forma prepara borradores en materia del Derecho Internacional, pero pretende codificar, dice así la Carta, una formulación más precisa y sistematizada de las reglas del Derecho Internacional. Estamos hablando de lo mismo pero en el ámbito del Derecho Internacional.

La Unión Europea viene trabajando de manera muy importante en materia de codificación. De codificación y de simplificación de sus normas. Hay una estrategia importante de simplificación, hay acuerdos políticos muy importantes de la Unión Europea, acuerdos básicos muy recientes, además. Un acuerdo, un programa de mejor legislación del año 2001, si no me equivoco; 2003 y 2005 se plantean un plan estratégico de mejora de la legislación en el ámbito de la Unión Europea por medio de la simplificación de la reducción de cargas administrativas y del análisis de impacto normativo. La medida es muy importante.

La refundición de textos. Quiero decirles que hay un pequeño galimatías y juego de palabras con el que yo claramente no estoy de acuerdo.

Los reglamentos. Hay un proceso de simplificación en el ámbito de la Unión Europea que lo que pretende es traducir y trasladar. Trasladar normas con rango de ley; es cierto que en el derecho hablamos de reglamentos y directivas comunitarias.

No sé si han llegado a conocer el proceso y el proyecto de texto constitucional de la Unión Europea que varó, fracasó, en una gran parte por materias puramente formales, lo que era el hecho de tener Himno la Unión Europea, o por ejemplo, el hecho de emplear el término de ley en el texto constitucional; habían Estados que entendían que hasta ahí podíamos llegar.

Una política de la Unión Europea ha sido rebajar de nivel a los textos normativos; es decir, de alguna manera convertir en textos de menor rango lo que antes eran “leyes comunitarias”. Y quito el término leyes para la comunidad.

Por medio de la consolidación. Hay autores que a la conciliación en el ámbito de la Unión Europea la llaman consolidación informal, y yo estoy de acuerdo.

Cada seis meses se hace una consolidación informal de todos los textos de la Unión Europea, lo encuentran en el diario oficial de la Unión Europea y se hace la advertencia expresa que es una simple consolidación que no tiene más efectos que los textos realmente en vigor y que funcionan los textos publicados anteriormente.

Bueno, es una manera de propiciar el conocimiento de la ley, pero con esa advertencia importante de cuál es el derecho en vigor.

O sea, el texto consolidado, el texto codificado informalmente tiene el valor que tiene.

Tiene un valor informativo, en la práctica tiene un valor mucho mayor.

Por medio de una práctica el *streaming*, como les decía anteriormente en la Unión Europea que es lo que significa apartar constantemente aquello que hay que apartar, lo contaminado, desde luego.

Les decía que incluso la Organización de Cooperación y Desarrollo tiene planteada su política en esta materia y en el ámbito nacional nos encontramos con que hay una política constante también, fruto de su pertenencia en la Unión Europea, es lo que estoy hablando en este momento. El Reino Unido tiene una comisión independiente que pretende también lo mismo, eliminar anomalías por medio de la reforma normativa, la codificación, la consolidación; el ámbito alemán también, hay una comisión de carácter independiente.

En Francia siguen utilizando el término “Comisión General de Codificación”, que es un término obsoleto, pero sin embargo, a pesar de ese término obsoleto, porque no responde realmente solo a esa pretensión, en Francia se han planteado sobre la base de una instrucción si no me equivoco de 1996, de la Presidencia de la República y de varias leyes posteriores de simplificación, simplificación administrativa, eliminación de trámites administrativos, aligeración de la administración y propiciación de una mejora de la actividad económica. Son objetivos muy claros a los que responde una actividad de aligeramiento y redacción de cómo tienen que ser las normas. Creo que es un modelo bastante razonable el modelo francés en este momento.

Italia tiene también leyes de simplificación. España tiene también, últimamente, varias leyes de simplificación, hay una ley de economía sostenible del año 2011, artículo 4º a 7º para quien tenga la curiosidad de mirarlo, donde se encuentra de forma destacada una política importante sobre cómo redactar, respondiendo a estos criterios, los textos normativos.

En España también tenemos una Comisión General de Codificación que tiene tan solo el nombre, realmente es una comisión asesora del Ministerio de Justicia, de todo lo relacionado con la redacción de proyectos de ley, no tiene más valor que eso, tiene un término, está compuesta de unos santones, popes, personas muy expertas en Derecho, casi siempre personas muy acreditadas, mayores, pero que siguen asistiendo en forma regular; son como los académicos que acuden de forma regular a la Comisión General de Codificación.

El modelo de Estados Unidos es un modelo diferente, no sé si es su forma diferente de entender la vida, pero el mundo del derecho también es diferente, su forma de entender y de estar en el derecho. En los Estados Unidos existe una oficina de revisión, en el Congreso, en la Cámara de Representantes, muy interesante. Esta oficina es la encargada de la aprobación, cada seis años. Ahí vienen las dificultades de actualizar el derecho legislativo, hablamos de *United States Code*, el Código de los Estados Unidos. Es un código que todos conocemos, pero que tiene esa deficiencia, primero que dura seis años, la actualización se hace cada seis años. Y en segundo lugar que no toma como referencia el derecho que no es el derecho legislativo, todo lo presente, todo es derecho judicial. Cuál es el precedente. A la enfermedad viene el remedio. El remedio es que la iniciativa privada se ha encargado razonablemente de comentar, incorporando los precedentes judiciales al USC. Ahora hay un USC comentado, con la inclusión de los precedentes judiciales.

Pero como Estados Unidos es un estado federal, nos encontramos también con que existe una comisión, una conferencia de comisionados para actualizar el derecho de los estados federados, no de los Estados Unidos. Esta comisión pretende, de alguna forma, normalizar, regular, simplificar, consolidar el derecho de los Estados redactando proyectos y ayudando proyectos base y ayudando a una integración del derecho de todos los Estados. Hay 300 personas que participan dentro de esta comisión.

Existe una entidad de absoluto, de muchísimo crédito, que es el Instituto de Derecho Americano. Son 3 mil personas vinculadas; profesionales de Derecho vinculadas al Instituto de Derecho Americano que hace una labor muy importante en lo que se entiende como resistematización del derecho, están resistematizando... Perdón por la expresión, pero tiene su intrínquilis. Estando en una forma de ver comprensiva todo lo que es el mundo del derecho en una materia determinada de manera exhaustiva incorporando todo el derecho Legislativo y el Derecho de origen judicial, ha dado frutos muy importantes, especialmente los autores ponen como modelo, como ejemplo, lo relacionado con el Código Comercial de los Estados Unidos.

Vamos a tratar de centrarnos en lo relacionado con la técnica legislativa, materia en la que a lo mejor me puedo mover con un poco más de facilidad y en la que de alguna forma voy a discrepar también con el profesor Martino. Lo respeto, lo admiro, pero hay temas en los que no coincidimos.

Por supuesto, lo relacionado con la técnica legislativa no es de ahora, no estamos inventando nada. Y digo que no se inventa nada porque este espíritu está deseoso de mejorar las leyes, viene de lejos; Platón en las leyes nos habla ya de todo esto, y Aristóteles en la política, y Cicerón en su tratado sobre las leyes, y Santo Tomás en la Suma Teológica.

Bueno, parece que hay precedentes sobre el tema, parece que alguien ha pensado antes sobre lo que significa la técnica legislativa, lo que debe ser manual de técnica legislativa, si eso es bueno o no es bueno.

Recordemos que en el mundo medieval el derecho era un acto de jurisdicción. O sea, humanamente podríamos entrar por ahí. Pero hay tres grandísimos autores más actuales, que sí se han pronunciado sobre la materia, a mí me gusta, especialmente entrar a Montesquieu.

Montesquieu, en *El espíritu de las leyes*, cuando define la manera de entender el concepto de ley, de derecho como relaciones. Montesquieu si no me equivoco en el libro 29 tiene un tratado maravilloso sobre la manera de componer las leyes, lo sorprendente es que ya hace casi 300 años alguien tuviera la capacidad de pensar de esa manera en la forma de entender las cosas, de entender la ley.

Y otro grandísimo, tratado o documento que les recomiendo, la monografía de Benza. Bueno, impresionante pensar cómo se podía tener esa brillantez para entender la manera de hacer el Derecho hace ya casi 300 años.

A quienes tengan interés en el tema les recomiendo también la monografía, con el prólogo de 50 o 60 páginas interesantísimo de Virgilio Zapatero. Es un catedrático de Filosofía del Derecho, de España, el que ha hecho un prólogo maravilloso, es un libro que yo les recomiendo a todos ustedes.

También en este ranking de autores que tienen interés en el tema les diría que John Stuart Mill se pronuncia en contra de nosotros, entiendo que estamos en el mundo del ámbito parlamentario y considera que las asambleas legislativas son el elemento, el instrumento más nefasto para aprobar la ley.

Bueno, no sé cuál tenía razón, pero vamos a darle un voto de confianza.

Desde los años 60 del siglo pasado, nos encontramos con que el que no tuviese un manual de técnica legislativa no era nadie en el mundo, todos querían tener, todos teníamos un manual de técnica legislativa, unas directrices, algo que se le parecía. El profesor Martino nos ha hablado de su texto, lo conocemos todos, lo hemos manejado, el modelo se ha hecho aquí en el Perú también. En los de América Latina yo me centraría en el de Centroamérica, el de Argentina, el de Panamá, es muy reciente, el 2008.

Y surge una ciencia muy interesante y tiene que ver con el contenido de lo que debe ser un manual de técnica legislativa o lo que debe llevar la técnica legislativa, y aquí sí que voy a discrepar en alguna manera del profesor Martino.

Karpem, un autor alemán, en el año 1996 hizo un planteamiento muy interesante sobre lo que se entiende como ciencia de la legislación. En ese planteamiento de Karpem, en 1996, casi 20 años, habla de una teoría general, de la legislación, que es comprensible; habla de una analítica de la legislación, hablamos de la legislación como fuente del Derecho, habla de una táctica de la legislación que tiene que ver con el procedimiento administrativo y parlamentario, que ya nos llega a nosotros, habla de una metódica que tiene que ver con la evaluación legislativa y por último habla de lo que se considera como técnica legislativa en el sentido estricto, lo que tiene que ver con la articulación y la configuración formal y material de la ley.

Bueno podríamos entender que hay una manera corta de entender lo que es la técnica legislativa o qué debe llevar un manual de técnica legislativa, la llamada legística con expresión acuñada por los austriacos que me parece especialmente interesante, que parece que comparte el profesor Martino.

Bueno, yo considero que la técnica legislativa debe ser mucho más amplia y un manual debe llevar mucho más, son opiniones, respetables todas ellas, creo que tiene que haber cuestiones de táctica. Es decir, creo que tiene que estar todo el tema procedimental, el proyecto de ley tiene que estar ahí, cómo se elabora el proyecto de ley cómo se elaboran los dictámenes. Luego veremos quién es el responsable o quién debe hacer el manual de técnica legislativa, pero por la táctica operativa y administrativa, creo que tiene que estar ahí.

Y relacionado también con la metódica. Yo creo que la evaluación también es un componente importante de un manual de técnica legislativa, yo creo que es conveniente entender todo el proceso alrededor de la ley de forma conjunta, no excluir materias.

Además, por supuesto, tiene que haber cuestiones de legística formal, lo que entendemos en técnica legislativa, en sentido estricto.

Entonces, qué debe contener un manual de técnica legislativa, pues básicamente una parte variable, donde estén esas cuestiones de procedimiento legislativo, de procedimiento parlamentario, lo relacionado también con la metódica, con la evaluación, ya está dicho, pero además deberá tener, y es muy importante, cuestiones de lenguaje legal. Aquí hago la observación que he hecho anteriormente en relación con el profesor Martino en cuanto a su referenciada, la Real Academia de la Lengua Española.

Bueno, es muy interesante, les animo a alguno de ustedes si tiene interés en el tema, se va a publicar recientemente en España un artículo suscrito por una parte importante de académicos relacionados con un tema muy actual y que no acaba de tener solución, que es el lenguaje sexista, masculino, femenino, hay una dispersión, hay unos ejemplos disparatados de lo que significa el emplear constantemente para todo “yo”, el masculino y femenino, para todo, rompe las normas, rompe la unidad, en mi opinión, por ahí un artículo que publicó el diario *El País*, tiene un artículo, largo, muy interesante que los animo a que lo lean, porque trae consideraciones muy importantes que derivan de varios académicos, si acceden a *El País*, en la base de datos lo tendrán sin ningún problema.

Por supuesto, un manual de técnica legislativa debe tener cuestiones relacionadas con la estructura formal de cómo debe hacerse la ley, una sistemática externa o división, capítulos, secciones, que todos entendemos, que es común, que es compartido, y algo tiene que ver con la sistemática interna, cómo ordenamos las materias de la ley, cuál es el criterio, primero metemos los conceptos, las definiciones, la parte sancionadora va al final, dónde va, bueno, todas esas son partes que creo que deben llevarse en un manual de técnica legislativa.

Por supuesto hay un concepto de instrumentos que tiene que ver con la técnica legislativa, las definiciones, las remisiones y hay partes especiales que tienen que ver, por supuesto con las disposiciones modificativas, con normas penales, normas diferentes que tienen tratamiento diferente.

Ahora cuál debe de ser la forma de este manual de técnica legislativa que parece ser la panacea para hacer mejor las leyes. Bueno, lo cierto es que hay ejemplos en los cuales se plantea como un mandato, otros como una recomendación, como pasa con todas las normas, lo importante es considerar su valor cualitativo, hasta qué punto puede ser impuesta como norma lo que entendemos como manual de técnica legislativa; es difícil.

Los belgas, por ejemplo, lo emplean de forma coercitiva y no se cumple, estas situaciones en las que se emplea una redacción mucho más conformista y sin embargo se aplica razonablemente.

¿Quiénes de alguna forma deberían o deben redactar un manual de técnica legislativa? Depende en cierto modo el modelo de Estado también que tengamos, Presidencial o parlamentario, básicamente de donde proceden los proyectos de ley.

Yo tengo una opinión muy parlamentaria en cuanto a todo lo que significa la técnica legislativa. Al margen de que en un sistema parlamentario los proyectos de ley se hacen casi siempre fuera del Parlamento, al margen incluso de ello. Creo que el Parlamento es el protagonista de la ley, y creo que el Parlamento de alguna manera, tiene que tomar la iniciativa para disponer el camino de todo lo que concierne a la ley, es una manera de entender en la que seguramente muchos de ustedes discreparán.

Por ejemplo, en Alemania como pasa en España, es el Ejecutivo el redactor material casi constante de los proyectos de ley, de la mayoría de los textos legislativos; en el Reino Unido son los especialistas. Especialistas, sí, que sabemos que lo hacen muy bien, que hacen los textos normativos, y hay otros sitios en Panamá, por ejemplo, es el propio legislativo quien lo hace.

¿A quién va destinado? Yo creo que a todos los operadores jurídicos, todos los que nos interesamos por una mejora de la ley, estamos interesados en mejorar la ley. Por eso yo creo que tiene un contenido muy parlamentario, creo que ha sido buena la iniciativa que se ha arribado aquí en el Perú. Bueno, yo creo que es un buen ejemplo que el manual de técnica legislativa sea un aporte del Parlamento del Congreso de la República del Perú.

Bueno, muchas gracias, yo quería decirles solamente esto, muchas gracias por su atención.

MESA TEMÁTICA 5  
BICAMERALIDAD. TRAYECTORIA, PRESENTE Y PERSPECTIVAS  
¿CÓMO ELEGIR UN PARLAMENTO BICAMERAL?

I

BICAMERALIDAD. TRAYECTORIA, PRESENTE Y PERSPECTIVAS

ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS

EX SENADOR DE LA REPÚBLICA Y DIRECTOR EJECUTIVO DE LA COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

En primer lugar, mi agradecimiento por esta invitación para participar en el Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.

Quisiera recordar una fecha que me parece significativa en este caso. El Senado fue creado en 1828, no nace con la Constitución de 1823, tampoco con la vitalicia de 1828; en realidad, nace con aquella Constitución que, desde el punto de vista de vigencia efectiva, fue la primera que tuvo el Perú.

Porque la Constitución de 1823 fue, en realidad, simbólica; se promulgó, pero no rigió nunca. Y cosa similar fue con la Constitución vitalicia de 1826, que fue juramentada, pero a los pocos días Bolívar se ausentó del país y ahí, literalmente, se acabó con esa Constitución.

Los avatares de los años iniciales de la República llevaron a que finalmente un periodo de desconcierto y de juntas provisionales terminara cuando La Mar jura, para todos los efectos, ser el presidente del Perú, y en la práctica es el primer presidente del Perú, y con él se aprueba la Constitución de 1828, donde ya nace la bicameralidad peruana, siendo el primer Presidente del Senado Andrés Reyes.

Desde esa fecha hasta 1992 funcionó ininterrumpidamente el régimen bicameral en el Perú.

El Perú tuvo la Cámara de Diputados, o Cámara Baja, y el Senado prácticamente en todas las Constituciones, salvo la primera que no rigió y la que está actualmente vigente de 1993.

Quiero darles algunos nombres para que ustedes vean y deriven de ello el significado no solo político, sino también intelectual, académico que tuvo el Senado en el Perú. Quiero mencionar, por ejemplo, a Bartolomé Herrera, senador; a José Gálvez; a Manuel Pardo; José Candamo; Javier Prado; José Antonio Encinas, cuyo óleo se encuentra en el que fue el Hemiciclo del Senado; Alberto Ulloa, igualmente su óleo se encuentra en el Hemiciclo del Senado; José Gálvez Barrenechea, el poeta, también su óleo se encuentra en el Hemiciclo; el laboralista y prácticamente padre de las primeras obras de derecho laboral en el Perú, Matías Manzanilla; Víctor Maúrtua, al que se le considera prácticamente padre del derecho penal en el Perú; Raúl Porras Barrenechea; Manuel Seoane; Luis Alberto Sánchez, Héctor Cornejo Chávez; Ismael Bielich; Alberto Caparró, etcétera. Aunque debo mencionar en este caso, y el día de hoy especialmente, a Javier Silva Ruete, que fue senador de la República en el periodo del 85 al 90 y que justamente ha fallecido anoche.

En realidad, ser senador tenía como requisito ser un patricio republicano, un demócrata, una persona del foro abogadil o de la vida universitaria. Pero debo dejar constancia de que los grandes pensadores

peruanos en el campo del derecho, de la historia, de la sociología, como Mariano H. Cornejo, todos fueron senadores. Y esto le dio al Senado una connotación de gran importancia.

Porque, como queda en los anales de los Diarios de Debates, las intervenciones de los senadores eran debates de lo que podríamos llamar hoy en día un debate de alta política, un debate basado esencialmente en el análisis político, en la capacidad que estos grandes hombres del derecho, de la historia, de la filosofía tenían de poner en ese marco conceptual su visión del Perú, sus propuestas para —para utilizar la frase de Basadre— la promesa de la vida peruana.

Por eso, creo que, ininterrumpidamente, podemos decir que lo que caracterizó al Senado no fue el debate estéril, menudo, barato, mediocre, sino básicamente la calidad propositiva, la calidad del análisis, del conocimiento, la sobriedad, el buen uso del lenguaje y, por encima de todo, una vida privada impecable, basada fundamentalmente en criterios éticos que convertían a un senador en un ciudadano ejemplar.

Y los nombres que yo he mencionado realmente son nombres que están hoy en la historia del Perú, y no están por gusto. Están porque merecen serlo, porque fueron hombres que en su vida pública y en su condición de catedráticos universitarios, de pensadores, de escritores o de políticos en el Senado hicieron honor a su condición ciudadana.

¿Qué relación tuvieron estas personalidades con los partidos políticos?

Algunos de ellos tuvieron una importancia muy relevante. Manuel Pardo fue el fundador del Partido Civilista, murió como presidente del Senado siendo asesinado en las puertas del Congreso, después de haber ejercido la Presidencia del Perú y de haber sido, ciertamente, uno de los más destacados, más brillantes presidentes que el Perú ha tenido. Conjuntamente con él, algunas de las personalidades que he mencionado pertenecieron al Partido Civilista, que fue el primer partido peruano; otros, como es el caso de Luis Alberto Sánchez, de Manuel Seoane e, inclusive, de Raúl Porras, que fue cercano al Apra, estuvieron vinculados al Apra desde su fundación.

El Apra encarnó durante muchos años, las veces que los paréntesis de democracia le permitieron, ejercer la representación política entre 1930 y 1990, tener figuras muy destacadas; porque, a los que he mencionado, se podría añadir el nombre, por ejemplo, de un Ramiro Prialé o de un Armando Villanueva, que realmente sentaban cátedra de política en el senado y daba gusto discutir con ellos.

Otras personalidades, como Héctor Cornejo Chávez o Ismael Bielich, pertenecieron a la Democracia Cristiana de sus primeros momentos, partido que justamente destacó por tener una brillante representación en el Parlamento. En ese Senado estuvieron representantes, igualmente, de personalidades que inicialmente pertenecieron a los movimientos descentralistas, como Alberto Arca Parró y a figuras muy destacadas de Acción Popular, algunos de ellos que todavía viven, como es el caso de Gastón Acurio o de Alva Orlandini.

Menciono esto porque quiero señalar que estos grandes intelectuales, no desdeñaron la vida de partido, y su presencia le dio a los partidos una especial significación y un peso específico a la sociedad peruana, que desgraciadamente se está perdiendo cada vez más. Y la relación entre estas personalidades y los partidos era tal que algunos de ellos eran secretarios generales del partido, como es el caso de Armando Villanueva o de Héctor Cornejo Chávez, que llegó a ser presidente de la Democracia Cristiana. Pero la mayor parte de ellos eran militantes de base, como es el caso de Ismael Bielich, que tenían por honor estar inscritos en su partido y desde su condición de militantes de base, sin embargo, los mecanismos partidarios tenían la suficiente comprensión de la importancia que tenían estas personalidades en la



presencia, en la imagen, en el prestigio del partido, que obviamente eran seleccionados como candidatos a senadores y ciertamente que, por el peso de su prestigio, eran elegidos.

Por consiguiente, no es que el Senado fuese una suma de brillantes individualidades. Eso no sería cierto. El Senado estuvo compuesto por agrupaciones partidarias, desde que los partidos se crearon. Y por eso he mencionado el peso que el Partido Civilista, con su propio fundador y expresidente Manuel Pardo, le dio al hecho de que su fundador, una vez culminado su periodo presidencial, pasase al Senado.

El Perú ha tenido muchos golpes de Estado, pero no deja de llamar la atención que ninguno de esos golpes de Estado, cuando entraron en un proceso de normalización de la vida política del país, que por lo general fue acompañada de una nueva Constitución, porque ustedes hacen la comparación golpe de Estado-derogación de la Constitución precedente-nueva Constitución, ninguna de las constituciones, salvo la última, se atrevieron a proponer y aprobar que el nuevo Congreso fuese un Congreso unicameral.

El Perú era un país, poblacionalmente, mucho más pequeño que el actual. Recuerden ustedes que el censo de 1940 apenas si nos daba seis millones de habitantes, así que ya pueden ustedes imaginar el tamaño de la población peruana. Si hubiéramos aplicado el criterio que se aplicó posteriormente en 1993, posiblemente se hubiera reducido la representación o se hubiera eliminado el Senado.

Pero, no, a pesar de los golpes precedentes, repito, ningún golpista que permaneció en el poder —menciono el caso, por ejemplo, de Leguía— se atrevió a eliminar el Senado; Odría no lo hizo. Y cuando los militares ocuparon el poder de 1968 a 1980 y propiciaron el retorno de la constitucionalidad con la Constitución de 1979, tampoco se les ocurrió sugerir o proponer, y mucho menos vetar, que existiese el Senado; porque Morales Bermúdez tuvo la pretensión de hacerlo. Pero, sin embargo, el Senado perduró.

Y aquí viene una parte difícil en la que, en realidad, junto a mi condición de expositor esta noche, inevitablemente tengo que convertirme un poco en testigo de lo que voy a decir. Porque la pregunta inevitable es ¿por qué el fujimorismo —que convoca para legitimarse, después de la reunión de Las Bahamas, a un Congreso Constituyente— se interesó desde el comienzo, casi como una consigna política, en que el Senado y la nueva Constitución tenía que ser unicameral, contra la historia, contra los precedentes, contra, en fin, este prestigio acumulado que tenía esa Cámara? Yo puedo decir, con toda claridad, que tengo pruebas y testimonios de que Fujimori había desarrollado un sentimiento anti-Senado porque consideraba que el Senado lo había humillado.

Y que lo había humillado por dos razones: en primer lugar, porque tal vez ustedes no recuerden o no lo saben, Fujimori postuló el año 90 tanto a la Presidencia de la República como al Senado. Fue elegido senador y fue elegido presidente. Obviamente, no era compatible que fuese al mismo tiempo presidente y senador. Fujimori entendió esto, pero, antes de declinar a su condición de senador electo, envió sugerencias a los distintos grupos políticos de que él no tenía inconveniente en declinar esta elección de senador, pero que se le permitiese juramentar primero, que luego él declinaba. Es decir, quiso ser senador aunque sea por un día. Y se le dijo que no, que eso no era factible; él consideró que eso era su primera humillación.

La segunda humillación se le atribuye a una intervención del senador Alva Orlandini, en la cual, al criticar muy duramente uno de los tantos discursos antipartidarios de Fujimori, señaló que esos discursos del presidente eran contrarios al espíritu y a la letra de la Constitución y que Fujimori, por sus actos, se estaba poniendo al borde de la destitución.

Por supuesto, esto, que inclusive está en algunos libros, como los de algunos fujimoristas, Torres Lara uno de ellos, lo puso muy furioso al presidente, que luego alegó que en realidad el golpe de 1992 había sido simplemente un adelantarse al golpe que estaba en camino y que se propiciaba desde el Congreso. Y señaló este discurso, entre otros, como la prueba evidente de que se preparaba un golpe de los partidos, un golpe desde el Congreso, que tuvo que ser neutralizado con el autogolpe, así denominado, del 5 de abril del 1992.

Un tercer elemento de esto, que Fujimori alguna vez comentó como una humillación a su persona y a su condición de presidente, es la Ley de control de los actos normativos del presidente de la República, ley que fue presentada por algunos senadores, yo entre ellos, y que simplemente ponía en ejecución lo que dispone la Constitución respecto de aquellos actos normativos del presidente, como por ejemplo la delegación de facultades, que están sometidos a la dación de cuentas y donde se interpretó que la dación de cuentas exigía un pronunciamiento ex post del Senado, del Congreso en general. Esto, obviamente, a Fujimori lo enfureció, porque en su lógica autoritaria le resultaba inconcebible que actos suscritos o con la firma del presidente pudiesen estar sujetos a un control posterior. Una concepción realmente autoritaria, cuasi monárquica, de este señor.

Pero, además de este argumento, en el cual yo podría acumular muchos elementos más, inclusive de conversaciones personales que en esa época yo tuve con él porque yo era el primer vicepresidente del Senado y en esa condición tuve que acudir algunas veces a Palacio a explicarle al presidente que no había ninguna humillación hacia él por parte de algunas intervenciones en el Senado o en el Congreso.

Es evidente que no implementar nuevamente el Senado formaba parte de un plan antipartido que venía gestándose desde mucho antes. Toda la época fujimorista en realidad puede considerarse como una época de desmontaje y debilitamiento de los partidos que coincidió un poco también con la propia inactividad de los partidos. Yo no pretendo aquí echarle la culpa al señor Fujimori de la crisis de los partidos. Los partidos tienen mucha culpa en la situación en la que se encuentran; pero, es evidente que también en ese periodo se generó una campaña sistemática antipartido que consistía principalmente en romper el vínculo afectivo, el vínculo de la confianza entre el partido y la ciudadanía. Y no exagero, porque ahí están los discursos, las denuncias, las investigaciones que se implementaron después del golpe de Estado. De manera que eso también formaba parte de por qué no un Senado.

Pero además creo que hay un argumento práctico. A un gobierno autoritario, en un país en que ya hay, no seis millones de habitantes, sino 24, 25, 26, era mucho más fácil controlar un Parlamento unicameral, donde además se había disminuido la representación y donde, en lugar de ser 180 diputados más 60 senadores, se había reducido su número a 120. Es decir, había una disminución sustantiva de lo que significaba el Senado o el Congreso.

Y porque finalmente a un régimen autoritario el Parlamento importa poco, porque la tendencia es a la concentración del poder antes que a un compartir responsabilidades.

Creo que todo esto está en el origen de un Parlamento unicameral, que obviamente no ha tenido ni los resultados ni el comportamiento ni ha podido ejercer con calidad la representación, las funciones legislativas y la fiscalización. El Perú no tiene el Parlamento que se merece, el Perú tiene el Congreso que el señor Fujimori quiso y desgraciadamente ese Congreso todavía perdura.

Creo que en el balance de lo que vivimos actualmente, el regresar al bicameralismo se impone. Pero yo no creo en los retornos al pasado. Cuando yo propongo el régimen bicameral lo hago basado en una

experiencia con actualización a la que me llevan las circunstancias y pienso, por ello, en un Senado diferenciado, diferenciado en su origen electoral, diferenciado en su composición, pero principalmente diferenciado en las funciones. Ni siquiera creo que tenga que ser necesariamente un Senado que tenga toda la actividad legislativa de la Cámara Baja; la experiencia comparada enseña que hoy en día los senados en muchos países reservan su función legislativa para ciertos tipos de leyes: la reforma constitucional, las leyes de desarrollo constitucional, las leyes orgánicas, la ley de aprobación del presupuesto, las que se refieren a la dación de cuenta por delegación de facultades.

Pero, más bien, el Senado se mueve hacia un símil parecido al de Francia, hacia una especie de gran Consejo de Estado, donde los temas nacionales de la gran política nacional, que muchas veces en el día a día de la Cámara Baja no se pueden discutir, y menos con el Reglamento que actualmente existe en el Congreso, se ven a través de los grandes sistemas que funcionan en el país: el sistema de defensa, el sistema de planificación, el sistema relativo a la política de relaciones internacionales que el Perú tiene, el sistema de la regionalización para evaluarlo, para ponerlo al día. ¿Cuántas horas ha dedicado el Congreso anterior y este a la regionalización? Prácticamente ninguna, no hay contacto, no hay conexión. La regionalización, tal como está funcionando hoy en día, tiende a incrementar la fragmentación del territorio de la relación entre Gobierno Central y las regiones.

Entonces, el Senado tiene que entrar a estas grandes funciones y además, y con esto termino, a elegir a los grandes y altos funcionarios en una modalidad que no repita lo que está pasando actualmente, donde va a transcurrir un año y hasta ahora no podemos elegir a los miembros del Tribunal Constitucional o al Defensor del Pueblo o a los miembros del Banco Central de Reserva.

De manera que estos me parecen diferenciadores, pero altamente justificantes, de un Senado que complementa desde la especialización, pero también las acciones conjuntas, el trabajo de la Cámara de Diputados, para configurar un bicameralismo democrático y diferente, pero sobre todo necesario para el Perú.

Muchas gracias.

## II ¿CÓMO ELEGIR UN PARLAMENTO BICAMERAL?

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA  
EX JEFE DE LA OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Bueno, mi agradecimiento a los organizadores de este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.

La verdad que es la segunda vez que vengo a este Congreso sin ser abogado, pero obviamente es cercano a los temas que me preocupan y entiendo que puede ser de utilidad para ustedes.

Me invitaron para discutir el tema de cómo elegir un Parlamento bicameral.

Felizmente que Enrique Bernal es ha dado una excelente exposición como para dar el marco sobre lo que podría ser un Parlamento bicameral y nos ha hablado un poco de historia.

Yo les propongo que vean este primer cuadro sobre el total de escaños, ahí está sumado diputados y senadores. No quería hacer un cuadro muy engorroso, sino para que vean más o menos lo que ha sido en la línea del tiempo el Congreso en término de número de escaños.

Desde el primero, con 85 escaños, pasando por un número creciente, porque hay una circunstancia que es necesario advertir. El Congreso, obviamente, es una institución —el Parlamento— pilar de lo que es la representación política, y la representación política tiene que ver, evidentemente, con la relación que existe entre representantes y representados. Nuestro primer Parlamento, entonces, estaba constituido por 85 escaños.

Posteriormente —justamente lo ha recordado Enrique— se inicia el Senado con la segunda Constitución de la República. Y miren ustedes el número de parlamentarios, ya en 1864 teníamos un número de escaños mayor que el actual. Si uno ve seguidamente los años, el Parlamento, como todos los parlamentos en el mundo, creció en número; y crecen en número porque el número de representados crece. Y esa es una relación que es necesario entender y va a ser necesario además atender cuando lo que se quiere es reforma.

El primer Parlamento unicameral, ustedes saben, es del año 1995, que tiene 120 escaños y que ha crecido ligeramente ahora en el 2011. Si ustedes ven, en 1995 es 120, pero es la mitad en número de escaños en relación al año 1980: primer Parlamento que se produce en la transición a la democracia y como consecuencia de la Constitución de 1979.

Es decir, de 240 escaños pasamos a un Parlamento de 120 escaños, ¿bajo qué consideraciones? ¿Qué consideraciones se podían atender para poder cercenar a la mitad la representación política, no solamente en número, sino en términos de pasar de un Parlamento bicameral a un Parlamento unicameral?

Ustedes, 20 años después —en realidad estamos cumpliendo 20 años sin Senado— pueden ir al libro de debates, a los debates públicos de aquel entonces y en realidad no existen, bajo ningún punto de vista, razones de índole institucional sustantivas para haber pasado del año 1980 al año 1995 en términos de tamaño.

Pero, para que ustedes puedan quizás acercarse un poco más a esta realidad, que es lo que les decía, veamos la representación entre representantes y representados. Quiere decir, ¿a cuántos representaban los representantes —es decir, diputados, senadores, en general— en la historia del siglo 20 hasta nuestros días? Y ustedes pueden ver, relación de electores por representante, 716. Claro, porque el cuerpo electoral era pequeño.

Ustedes saben que toda la primera mitad del siglo XIX, un poco más avanzado incluso, quienes eran electores o ciudadanos eran hombres alfabetos, mayores de 21, en algunos casos mayores de 25, en muchos casos a través de lo que es el censo de propietarios, la condición de propietarios o mayores contribuyentes. Por eso, la relación era bien baja. Pero, incluso, más tarde, ya en el siglo XX: dos mil 721, tres mil 492, 10 mil; y llegamos hasta el año 1980: 26 mil 963. Era la relación que se establecía entre representantes y representados. Hoy, la relación es de 153 mil 461 electores por parlamentario.

Cuando muchas veces uno se hace la pregunta, o ustedes que trabajan en el Parlamento, sobre el esfuerzo que tienen que hacer los parlamentarios para atender a sus representados, ahí pueden tener una respuesta. Hoy, no solamente tienen que atender al doble de lo que se atendía hasta el Parlamento del 1992, sino que, a su vez, a muchos más, porque hay más electores. Hoy estamos hablando de 20 millones de electores.

¿Cuando se cercena el Parlamento se piensa en esto? No se piensa en esto. ¿Uno puede atender a todos sus electores? Siempre es difícil, pero es mucho más difícil atender a 153 mil que, obviamente, los números que están signados anteriormente.

La relación que se tiene que establecer entre representantes y representados tiene que ser de tal naturaleza que importa el número y, obviamente, la calidad. Pero la calidad también está en función de esto. Es muy difícil atender este número, por más que atiendan las 24 horas del día, por más que se multiplique, por más que se haga, incluso —y vamos a ver después—, viajes a provincias. En la base de todo esto también está el número.

Miren ustedes —no los he querido cansar, pero además no entraba en el cuadro— la tabla mundial de representación que hemos estado trabajando. ¿Qué países tienen parlamentos unicamerales y qué tipo de países tienen parlamentos bicamerales en más de 150 países en el mundo, que es el que establece la Unión de Parlamentarios? La gran mayoría de países unicamerales tiene más o menos el siguiente perfil: Son países de la antigua o aún esfera de lo que se llamaban democracias populares o estados socialistas, desde China pasando por Cuba, países pequeños, como los centroamericanos o en América del Sur, Ecuador, o aquellos países en los que debido a rupturas institucionales se hizo un quiebre y una modificación sustantiva del Parlamento, por ejemplo, en el caso de Perú ya hemos hablado, en el año 92, o en algunos otros casos, modificaciones como las que hizo también Chávez en el caso de Venezuela, o países, como dije, centroamericanos, países pequeños. Los demás países en su gran mayoría son países con estructuras institucionales bicamerales.

Y entonces colocamos al Perú en ese cuadro, y ahí lo ven, donde son dos bicamerales y uno es unicameral, y hay parlamentos que tienen entre 120 y 130 parlamentarios; países como Uruguay, donde la población es de tres millones 460 mil; Eslovenia, dos millones; Malí, 11 millones; Honduras; Líbano; Paraguay; Senegal, Israel, Jordania, Nueva Zelanda, Macedonia y Gabón. La suma de varios de esos países es el Perú. El Perú es el único país grande en tamaño poblacional, que está metido en el circuito de los de 120 y 130. Uno puede mirar cualquier número de cualquier esquina, mirando desde el punto de vista de la bicameralidad, de la representación, de la historia comparada, y en todos el Perú es un caso disfuncional, por decir lo menos.

Este Parlamento, por lo tanto, ataca lo que es el centro nodal de la representación institucional en un régimen democrático.

Como les digo, pueden ver este cuadro, donde la izquierda es la población, los escaños, y miren la relación entre representantes y representados en todos esos países, donde va desde 15 mil en Eslovenia, un parlamentario por cada 15 mil, hasta el que hay, en términos de población, ya no de electores, en el caso peruano, de un parlamentario en relación a 230 mil en términos de población.

Finalmente, este último cuadro. Esto es lo que pasa cuando un país como el nuestro no solamente tiene 30 millones de habitantes, 20 millones de electores, sino también porque la unidad de distribución del Parlamento tiene que ser la unidad que corresponde al de mayor tipo, que en este caso, obviamente, es el departamento, porque la región no existe. Y entonces van a tener ustedes eso, ya no es 120, hemos crecido a 130. Lima tiene 36, pero el representante de Lima lo es por cada 187 mil 388. Muchos de ustedes que son asesores o trabajan en los despachos de los congresistas de Lima pueden darse cuenta de lo que estamos hablando. Y el menor, Madre de Dios, que es solamente uno, 71 mil 279, o el de Moquegua, que es 60 mil 989. Una profunda distorsión. Es decir, el de Moquegua, en relación al de Lima, es casi tres veces menos. Si la relación en democracia es igualar un hombre, una mujer, igual un voto, acá hay una distorsión.

¿Y saben por qué hay una distorsión? Por una relación sustantiva. Porque en el año 2000, a la caída de Fujimori, se establece pasar de la relación de elección de circunscripción única a circunscripción departamental. Para eso se hizo una primera distribución. Pero los sistemas electorales exigen que esa distribución se tenga que reajustar en cada elección, por una sencilla razón, porque los crecimientos vegetativos de cada departamento son desiguales; y, en segundo lugar, la variable migración también es desigual. Hoy por hoy esto es una distorsión. ¿Y saben por qué no se ha variado? Nadie me lo ha dicho, asumo lo siguiente: tocar una distribución implica que unos ganen y otros pierden. En consecuencia, este es un pacto silencioso de no mirar o no querer ver.

Esto es lo que tenemos hasta ahora.

¿Qué podemos hacer si estamos de acuerdo —en principio, no voy a entrar en esa discusión, me he querido centrar en esto— sobre cómo elegir entonces un Parlamento bicameral, entendiendo —yo también estoy de acuerdo— con una relación, un tipo de diseño institucional asimétrico con diversas funciones?

Uno, no podemos seguir estando en un país subrepresentado. Obviamente, esta sola frase es políticamente incorrecta, porque decir, en general, al país que es necesario crecer, obviamente choca, contra el rechazo, y porque hay un desprestigio evidente en general del partido y del Congreso. Pero esta es una necesidad, el cómo hacerlo es otra cosa, pero esto tiene que ser un objetivo. Al menos que la Cámara Baja regrese, hace 20 años que ya hay una subrepresentación, al menos.

Ustedes ven ahí número de representantes por departamento. El gran tema es también que la amplitud y la cantidad de representantes por departamento, hemos dicho, sigue siendo alta. Y para eso hay ajustes, y uno de esos ajustes es hacer circunscripciones más pequeñas. No estoy de acuerdo con aquella incesante, frecuente propuesta de mi amigo Jaime de Althaus, de circunscripciones uninominales, que es una importación norteamericana que cree que va a producir un bipartidismo. No voy a entrar ahí, pero no existe esa posibilidad en el caso peruano.

Pero sí, en realidad, distribuir de una manera mucho más acotada, sobre todo el caso de Lima. Un Parlamento que crece, Lima también crecería. El Parlamento del año 1980 ya tenía 40, aun cuando debía tener 52, un despropósito de disposiciones transitorias de la Constitución del año 1979 cercenó Lima.

Pero es muy difícil la relación de representantes y representados cuando el número es muy grande. Nosotros, que vivimos en Lima, y que seguramente la mayoría de ustedes vota en Lima, no siente quiénes son sus representantes; porque, al tener 36 no es ninguno. Y ellos no sienten que le deben rendir cuentas en realidad a nadie, porque el vínculo es débil: a mayor tamaño de la relación el vínculo se debilita.

La Cámara de Senadores, y con esto termino, y como quiera que en una segunda vuelta podemos discutir, se ha hablado de una elección de circunscripción única bajo el argumento que ahí pueden estarlas figuras que puedan discutir la política nacional. Eso ha ocurrido efectivamente en el Parlamento por única vez en la historia del año 1980 en adelante. Pero el Senado no tuvo una representación de esa naturaleza, el Senado, a lo largo de la historia, ha tendido a la representación departamental e incluso provincial en algún momento.

Lo que quiero decir es que creer que la buena calidad de la representación es por circunscripción única es un error. Salvo Colombia en la región, ningún país elige por circunscripción única, ningún país de la región; en otros países, Dinamarca por ahí, pero el resto no. Inicialmente, ustedes saben, la Constitución de 1979 pensaba la elección del Senado en regiones, pero como las regiones no estaban constituidas, eso se postergó, pero sí lo pensaba, repito, entonces, en términos de una circunscripción más acotada.

Y aquí es donde rescato uno de los temas que ha señalado Enrique Bernal, hoy por hoy los gobiernos regionales están desarticulados, más aún cuando los partidos son débiles.

¿Cuál es el punto de encuentro de esas mal llamadas regiones?, ¿por qué no lo son? El Senado podría ser un elemento, quizás institucional que acoja la representación de una manera territorial, como lo hace Bolivia, que tiene ahora cuatro, ha sumado de tres a cuatro con la nueva Constitución, hasta Estados Unidos que tiene dos senadores por cada Estado, con independencia del tamaño, de Hawaii hasta California, en general.

En consecuencia, es necesario pensar, creo, en los diseños institucionales; es cierto que hay que saltar una gran valla que es la resistencia que se tiene, pero, evidentemente decir simplemente que es necesario crecer va a chocar con una resistencia ciudadana que, por el contrario, si fuera por ellos en realidad esto se reduciría a 30 o a 60, pero lo que hay que mostrar, al contrario, es que con este Congreso el ciudadano está mal representado y quizás es una de las grandes tareas que se tiene que atender.

Muchas gracias.

MESA TEMÁTICA 6  
LA RENTABILIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN Y  
EL USO DEL TIEMPO EN EL DEBATE PARLAMENTARIO

MIGUEL LANDEROS PERKIC  
PROSECRETARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Primero, agradecer a Pepe Elice, un amigo de tantos años; a César Delgado-Guembes, a Hugo Rovira, que no vamos a decir los años que nos conocemos y mucho menos con Giuliana Lavarello, un poquito menos, y con tantos amigos del Congreso del Perú, que tengo la dicha de conocer y compartir por mucho más tiempo del que ustedes se imaginan. No vamos a decir edades.

Bueno, ya hecho el agradecimiento, voy a tratar de ser preciso en lo que voy a contar, es un tema muy interesante para después del almuerzo, entonces acá al que se queda dormido lo perdono.

Y segundo, porque es un tema muy técnico que nos interesa a quienes estamos en la discusión parlamentaria, no es algo tan rimbombante como en otros paneles seguramente, pero cuando César y Pepe me convocaron y me dijeron del tema, al principio yo incluso estaba un poco perdido. Dije, qué querrá César, en su cabecita tan brillante, que yo me refiera y, por supuesto, me mandó un mail diciendo: mira, encuádrate en esto. Y como yo soy porfiado, no me voy a encuadrar en eso, lo voy a hacer un poco diferente, además tengo un texto escrito, eso sí, del cual me voy a hacer guía, pero que se lo voy a mandar a Pepe Elice después para que lo pueda publicar como parte de la jornada.

La gente lo primero que piensa de los congresos y parlamentos —voy a usar la expresión, perdónenme, Congreso y Parlamento muchas veces como sinónimo, no obstante que sabemos que no son sinónimos—, lo primero que a la gente se le viene a la mente son varios debates sobre cuestiones que no siempre la gente tiene muy claro cuál es su sentido práctico. Yo, ayer veía una larga sesión del Congreso del Perú y me llamaba la atención los discursos encendidos sobre temas que a la mayoría de la gente del Perú muy poco le interesa, le interesa otras cosas: la salud, la educación, los impuestos. Y la verdad que, como buen chileno, cuando a mí me hablan de rentabilizar el tiempo yo entiendo que es sacarle el mejor provecho y el mejor partido para el beneficio de la gente. Y a veces en los congresos, es parte del debate, nos vamos a cosas que muchas veces a la gente no le interesa, pero que sí nos interesa a los que estamos ligados a la política. En un mundo en que la velocidad de la toma de decisiones parece tan importante, ustedes lo ven en la empresa privada, eso de que las decisiones tienen que ser automáticas, que ojalá el servicio al cliente sea importante, la figura de ese Parlamento más remolón, más preocupado de sus propios problemas puede ser un poco chocante.

No sé si ustedes, además, se acuerdan de una vieja película, no sé cómo sería el título en el Perú, pero se llamaba “El señor Smith va a Washington”, en el que había un parlamentario al que lo nominaban, llegaba al Congreso de los Estados Unidos, había todo un problema con el suegro y que lo iban a destituir y el señor hablaba, hablaba horas, después terminó en una parte incluso hasta leyendo la guía de teléfonos de Washington en unas largas discusiones.

Bueno, hoy día, la verdad, nosotros no queremos que los congresistas sean así, ojalá que sean directos en el lenguaje, un lenguaje simple, ojalá que sean eficientes al minuto de hacer su gestión y eficaces al



momento de tomar decisiones; es decir, que los proyectos que ellos tramiten y legislen tengan un sentido práctico, y que las discusiones — esas discusiones políticas, que a los que trabajamos en el Congreso nos gusta tanto— sean ojalá lo menos posible, o sea, que se discuta menos y que haya más acuerdos.

Ahora, ¿cómo lograr esto? Puede ser difícil, porque para conseguir un acuerdo en el mundo moderno primero tú tienes que escuchar las ideas de los demás. Si no sabes lo que los demás están dispuestos a pedirte o hacer, es muy difícil lograr un acuerdo y el Parlamento, por lo tanto, es una cosa de acuerdos.

Hoy día, lo que pasaba en la película que yo decía con James Stewart, —no obstante que el filibusterismo existe en algunas partes del mundo, en nuestro Congreso parece una figura un poco extraña—; ese diputado que va a estar hablando cinco horas, que los hay por supuesto, y yo podría citar algunos casos, en algunas situaciones chilenas los hay, y seguramente lo debe haber también hoy día que estamos en tiempos más libertarios, como dijo ayer el Primer Vicepresidente del Congreso, en que se da la palabra y se da la palabra, puede que haya alguno que se tome la palabra por largo tiempo; pero, la verdad es que lo que la gente quiere, o por lo menos lo que nosotros sentimos en mi país que es lo que la gente quiere, es que el debate sea más directo.

Hay un segundo tema que es importante y que uno tiene también que tomar en cuenta, y es cómo funciona el Parlamento.

En estas ideas generales, el Parlamento funciona por ciclos. Antiguamente, y el Perú no debe ser diferente al nuestro, por ciclos, por ejemplo, de la agricultura. Mi país, que era principalmente agrícola, al principio de su legislatura funcionaba en los periodos en que los señores latifundistas, que eran los parlamentarios, —había que tener un bien para poder votar y tener algún interés económico, una hacienda o alguna cosita pequeña, es decir, si tenías una parcelita, no podía ser, tenía que ser una cosa un poquito más grande—, entonces latifundistas lo que hacían era dedicar ese tiempo de ocio, entre cosecha y cosecha, a las labores del Congreso, y ahí aparecía la famosa legislatura ordinaria, que ustedes la deben haber tenido también en tiempos históricos, y que en el fondo, mientras terminaban las labores del campo, del agro generalmente, asociado al campo en el caso del hemisferio sur, en los meses de mayo a setiembre —que eran los tiempos de invierno— ahí se dedicaban a legislar; el resto, se paraba y se iban todos a la cosecha, a disfrutar de la vida.

Bueno, eso de las dobles legislaturas hoy día prácticamente no existe, hay un solo periodo de sesiones, como dicen ustedes, nosotros lo llamamos de una manera más o menos similar, con la diferencia que tenemos uno solo, que va desde el mes de marzo de un año hasta el mes de enero del año siguiente; entonces, dirá todo el mundo: oh, qué trabajadores son estos chilenos. No, la verdad es que no somos muy trabajadores porque ya verán ustedes que todo está matizado.

Bueno, el Congreso del Perú hoy día también tiene un sistema más o menos parecido, parten en marzo, después termina, ¿no es cierto?, el 26 de julio, el 27 de julio, antes de celebrar las Fiestas Patrias, con un buen pisco sour y comiendo de lo lindo. Yo vengo de unas fiestas, nosotros somos del 18 de setiembre de todos los años, esta vez tuvimos cinco feriados, es decir, comía sábado, lunes, martes, miércoles, jueves, viernes y después me vine a comer comida peruana, así que imagínense cómo voy a llegar a Chile. Como decía, en el caso del Congreso del Perú lo hacen un poco distinto, la primera parte de la legislatura ordinaria hasta el 26, después viene el 28, el Día Nacional del Perú, todos se ponen a escuchar al Presidente de la República su largo discurso a la Nación y la actividad parte al día siguiente, me corrigen los expertos acá, hasta el 15 de diciembre, fecha en la cual, si no hay extensión de

la legislatura, los señores legisladores y principalmente el cuerpo de la secretaría del Congreso tiene sus merecidas vacaciones, hasta el 1 de marzo, que se vuelve completamente todo de nuevo. Y eso es más o menos el parecido en todos los parlamentos. No hay, la verdad, mayor diferencia.

Tal vez una diferencia importante es que depende mucho cómo se organicen. Hay países en donde además los parlamentarios tienen otras actividades. Por ejemplo, en el caso de Francia los parlamentarios son también miembros de los concejos municipales, son alcaldes, y por lo tanto la organización del Parlamento tiene una connotación distinta, porque se trata de compatibilizar, esto de no poder estar en dos lugares al mismo tiempo. El Parlamento Europeo, por ejemplo, tengo harta experiencia en él, tiene semanas que son de comisiones, semanas que son de Pleno, semanas que son de grupos políticos, una cosa que nosotros no tenemos acá, porque es parte del sistema parlamentario de gobierno, eso no lo vemos nosotros, es muy raro que aquí nos dediquemos, por ejemplo, una semana completa a reuniones del grupo de portavoces, sería realmente una pérdida de tiempo, no tiene ningún sentido.

Pero yo me voy a centrar en qué es lo que creo que sea más racional para el trabajo parlamentario y voy a hacer una pequeña comparación, con el perdón de mis colegas del Perú, entre lo que sucede en Chile y lo que sucede en el Perú. Una cosa básica que sucede en Chile que yo he visto que no sucede en el Perú es la planificación anual de las actividades del Congreso. Normalmente, el Congreso chileno funciona tres semanas, —hay algunas veces que funcionamos cuatro— de trámites legislativos, una semana —la semana de representación— que nosotros llamamos la semana distrital, en que los parlamentarios van a sus distritos a trabajar con su gente, a las reuniones, etcétera. En esa organización de la semana nosotros trabajamos el día lunes en sesión de comisión, el día martes en la mañana en el Pleno, que funciona desde las 10 de la mañana hasta las dos de la tarde, después se para, y en las tardes funcionan las comisiones hasta las 9 de la noche, 10 de la noche. No tenemos sesiones nocturnas, salvo que sean sesiones especiales.

Por otra parte, los días miércoles tenemos el mismo régimen y el día jueves lo mismo. El día viernes, todos a sus distritos. Piensen ustedes que hay parlamentarios en Chile que viajan más en avión de lo que yo viajé a Lima, que yo me demoro tres horas y media a Lima, hay algunos parlamentarios —los que son de Punta Arenas— que de Valparaíso a Santiago es una hora y media más o menos, una hora 10 en auto, y después tres horas y media en avión a Punta Arenas, es decir, son cuatro horas y media; por lo tanto esos parlamentarios se están yendo generalmente el jueves en la noche.

A la semana siguiente es lo mismo, a la tercera semana siguiente es lo mismo y hay una semana que ya están todos en sus regiones, en sus distritos. De esto se hace un calendario; el mes de diciembre nosotros conocemos el calendario completo del año siguiente. Yo sé perfectamente cuántas son las semanas legislativas que me quedan hasta enero del próximo año, cuáles son los recesos que tenemos, cuáles son las semanas distritales. Está absolutamente todo en un calendario.

En el caso peruano es un poquito distinto. Ustedes dedican lunes, martes y miércoles a sesiones de comisiones, jueves completo al Pleno, y cuando digo completo al Pleno es completo al Pleno desde muy temprano hasta muy tarde, parece que les encanta las trasnochadas, les da emoción, sesiones largas donde terminan todos a eso de las 10 de la noche completamente cansados. Esta es una forma de organización del trabajo.

Pero además hay una segunda variante interna en las organizaciones del trabajo. No somos el único caso que es así, el Parlamento inglés funciona más o menos parecido al chileno, dedicado también con sesiones muy establecidas, hay un día que es de comisiones, hay otro día que es de Pleno y además

dentro de las sesiones perfectamente divididas las sesiones de manera distinta, es decir, ellos parten, en el caso del Parlamento inglés, con las famosas preguntas y luego hay una parte de debate y después hay una parte, que nosotros llamamos incidente en Chile, pero en el Parlamento inglés tiene otro nombre, en estos momentos da lo mismo, que también hablan, no sé si han visto, de repente, las imágenes de la BBC en que se ve a un solo diputado o a un solo miembro del Parlamento hablando y hablando, no sé, de la inmortalidad del cangrejo. Eso ocurre también en mi país en la sesión. ¿Por qué? Porque las sesiones son, como nosotros decimos, distribuidas; es decir, tenemos una Orden del Día que solamente dura dos horas. Y en la Orden del Día, ya les voy a explicar, está completamente establecido lo que hay que hacer, todo el mundo sabe lo que hay que hacer. Entonces, lo mismo pasa en el Parlamento inglés. Ustedes tienen una variante que es un poco distinta y por las razones que seguramente mis colegas del Congreso peruano van a explicar largamente.

En esta forma de organización del trabajo, los proyectos ya están establecidos, ya tienen un trámite muy claro plenamente establecido, y sé cómo lo hacen, qué mandan al dictamen, después viene la publicación del dictamen, etcétera, hay todo una ritualidad que en el caso nuestro es más o menos parecida. La diferencia grande está en que después ustedes se juntan, entiendo el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces, y el Consejo Directivo les determina, estamos hablando de la sesión del día jueves, el Orden del Día. Llegan, no sé, 100 proyectos en estado de aprobación, y el Consejo dice: no, este sí, este no, este para el lado, este para la esquina, este para allá, y al final 30, vamos a discutir 30. Y después el Presidente del Consejo mira para el lado, mira al secretario general, al Oficial Mayor, mira al director de asuntos parlamentarios, se da media vuelta y dice: vamos a ver el número cinco, y lanza el número cinco, si es que están los votos, y se hace el discurso, se aprueba, y si no, bueno, siguen con el número ocho, el número cuatro, etcétera. Es como esas cosas medias azarosas así.

En el caso nuestro es distinto. En el caso nuestro tú tienes un proyecto que ingresa, cuando está el dictamen de la comisión; nosotros tenemos doble discusión, tenemos la idea de legislar, es decir, queremos realmente modificar, por ejemplo, la ley de la AFP, estoy citando un proyecto que tuvo una situación un poco extraña, por ejemplo, en el Congreso del Perú, que iba a Economía, que no iba a Economía, que al final terminó yendo a los Derechos del Consumidor. Lo cito para dar un ejemplo. En el caso nuestro no, porque ¿qué pasa? Cuando se da cuenta del proyecto que ingresa a tramitación, ya sea por la vía de una moción parlamentaria o por un mensaje del Ejecutivo, inmediatamente el Presidente qué es lo que hace: la secretaría de la Cámara hace un pequeño estudio y dice: mire, Presidente, resulta que la secretaría estima que este proyecto —y vamos a usar el mismo de la AFP en el caso nuestro— tiene que ir a Trabajo por esta materia; pero, como tiene gasto público, además, en el caso nuestro por mandato legal y constitucional, la Comisión de Hacienda tiene que decir cuánto es lo que esa moción o ese proyecto le demanda al erario nacional. Si es que además el parlamentario tiene iniciativa, porque la iniciativa en materia de gasto público en Chile no voy a decir que es limitadísima, es cero, o sea, no pueden gastar un peso, salvo el peso que le damos de asignación parlamentaria, por supuesto.

Y, por lo tanto, lo que sucede es que la secretaría le hace un informe técnico, el Presidente lo mira a uno con cara de incredulidad: ¿será cierto lo que el secretario general me está diciendo? Y nosotros damos trámite prácticamente automático a las mociones y las mandamos a Hacienda. Es cierto que no falta que, de repente, el ministro nos llama y nos dice: Miguelito, este proyecto no me lo mandes a dos comisiones, solamente mándamelo —vamos a pensar en el de la AFP— a Trabajo, por favor, no me lo mandes, no sé, a Constitución, que podría tener algún problema de constitucionalidad, etcétera. Porque la secretaría hizo un estudio. Entonces, lo mandamos a ese trámite, cuando la comisión termina damos cuenta del dictamen en la sala, si tiene Hacienda, va a la Comisión de Hacienda, y después queda, lo que nosotros llamamos estado de tabla, es decir, hace un número del uno a la cantidad de proyectos, y se va llenando, por tanto, el Orden del Día de todas las sesiones sucesivas de la Cámara.

Entonces, es muy fácil para nosotros programar, porque no hay una mano negra, blanca, azul, para que nadie diga que hay discriminación, no hay una mano mora, como dice mi madre, que cambie el proyecto, lo tire para este lado y lo tire para el otro lado. ¿Por qué? Porque detrás de esto está un tema del juego democrático. Nosotros tenemos una máxima en Chile, la mayoría pierde porque no tiene los votos, pero no por secretaría. Entonces, no puede haber temas que no se discutan, los temas tienen que discutirse.

Ahora, es cierto que nosotros tenemos proyectos a veces que se discuten tanto que duran 10 años en la tramitación del Ayer, el Primer Vicepresidente, decía: mire, el Congreso del Perú saca muchas leyes, más, incluso, que Chile. Está bien, yo lo reconozco, me parece muy loable, me parece muy bien. Yo me pregunto si vale la pena hacer tantas leyes. ¿Vale la pena hacer tantas leyes? Uno nunca sabe.

Un segundo punto importante de esto es el tema del uso de la palabra. Yo me acuerdo, porque además está en el Reglamento del Congreso, que dice cómo se da el uso de la palabra. El Presidente tiene que acordar con los portavoces; hay tres formas de tramitación, no les voy a decir lo que ustedes saben mejor que yo, pero ahí está el tema de la proporcionalidad. La forma en que se hace es por la vía de la proporcionalidad, depende de la representación política que tenga cada uno de los bloques al interior del Congreso. Esa es la norma que obraba hasta la Mesa anterior y que además fue como la Presidenta que ustedes tenían, que era estrictísima, Martha Hildebrandt, yo soy una persona que me gusta mucho conocer, veo muchos congresos porque tú vas viendo la forma en que se tramita, hacemos todo muy parecido. Entonces, la señora Hildebrandt decía “ya, señor congresista, le queda un minuto”, y de repente se cortaba la palabra y el congresista estaba diciendo “y por lo tanto, yo...” y ahí quedaba. Después, amigos míos del Congreso del Perú, me contaban, ¿y la versión cómo quedaba?, ¿la versión taquigráfica? No, decía lo mismo, quedaba “la” y un punto. Entonces, esa pobre gente de redacción, de cómo le llaman ustedes, de transcripciones, ellos sufrían, porque la dama era inflexible.

Entonces, fíjense que se llegó a norma constitucional que el cierre del debate, la clausura del debate era por simple mayoría y que los reglamentos tenían obligatoriamente que establecer la clausura por simple mayoría. ¿Y qué pasa hoy día? Nosotros tenemos discursos tasados, son pequeños; un diputado, por ejemplo, en materia de legislar un proyecto no puede hablar más de 20 minutos, 15 el primer discurso, cinco el segundo discurso, y generalmente vamos a la restricción de los discursos, cada día más. También tenemos el sistema tasado que ustedes emplean, esto de discurso libre, sí, pero, ojo, dentro del Orden del Día y yo les aseguro que cuando pasan dos Orden del Día inmediatamente hay alguien que está pidiendo la clausura del debate, se vota la clausura del debate y por supuesto después se entra a votar la cuestión. No discutimos así, de repente nos pasamos un poco, pero eso enriquece además el proyecto.

Una cosa relevante que existe también allá es la famosa relación de la ponencia, la relación del dictamen, ¿no es cierto? Yo voy a hacer la misma diferencia que hacen ustedes entre dictamen e informe, para diferenciar de los que son los proyectos de ley a las comisiones de investigación, en el caso de los informes. Hasta hace poco nosotros teníamos una norma que el diputado relator tenía que exponer el informe, y la idea es que ellos se prepararan y trabajaran, qué sé yo, ustedes conocen cómo son los parlamentarios, del total de informes, el 1% sí, el otro agarraba el dictamen de la comisión y empezaba a leerlo y habían algunos descarados que nos leían hasta la firma, es decir, desde el epígrafe hasta la firma. Entonces, un Presidente, en el año 2009, dijo: no, esto no puede ser, lo que vamos a hacer es que las secretarías técnicas van a hacer una minuta de no más de dos páginas y eso se va a leer y no se lee más que eso. Bueno, agarramos a todos los secretarios técnicos y les dijimos: miren, aquí dos páginas. Como buen secretario técnico, empieza uno a tener algunas dudas, no sé, esto también es importante, esto es menos importante, bueno, al final no eran dos páginas, terminaban en cuatro o en cinco y, se alargaban los debates.

¿Qué pasó? El Presidente actual dijo: no, seguimos con esta tontera, lo que vamos a hacer es suprimir la redacción. Porque además en el Parlamento chileno todo es tecnológico, no usamos papel, usamos estos aparatitos que ustedes ven, y todo lo llevamos en el aparatito; entonces, él tiene un sistema donde está el reporte por un lado, y los diputados no tienen que estar escribiendo nada y está todo, entonces no tiene sentido leer.

Bueno, el cuento corto es que hicimos el debate de la reforma reglamentaria y estábamos en lo mejor del debate de la reforma reglamentaria cuando de repente un diputado importante se acercó y le dijo al Presidente: mira, Nicolás, lo he pensado bien, la verdad es que tú no sabes cuánto beneficio hacemos al país manteniendo los discursos. Y todos nos quedamos así, pero, ¿cómo?, ¿y por qué los beneficios al país? Porque, mientras menos tiempo tengamos en la Orden del Día para aprobar tonteras, más se salva Chile.

Bueno, una segunda cuestión, me he alargado harto y quiero que me perdonen, unas cosas finales. Lo primero es, hoy día el tema está entre Pleno y comisión, ¿qué es más importante? Siempre digo que son cosas complementarias, pero vamos por partes. En parlamentos como el nuestro en que las cosas se aprueban en comisiones, así como el Parlamento alemán, es muy difícil. La verdad no lo veo por el momento en el Parlamento chileno, entiendo que ustedes tienen algunas fórmulas que son muy excepcionales y nosotros también.

Allá hay una parte de la sesión que se llama tabla de fácil despacho, que es antes de la Orden del Día, que son 30 minutos, para sacar esas cuestiones obvias que podrían no tener informe. La tradición dice que todo lo que se pone en fácil despacho termina no siendo de fácil despacho, porque tienen que hablar unos a favor y otros en contra y al final terminamos sacando los asuntos del fácil despacho.

¿Qué hemos hecho nosotros por la reducción del tiempo? Lo que hemos hecho nosotros es destinar el día lunes completamente a comisiones, que además, ojo, siguiendo una buena tradición. Inglaterra acaba de inaugurar un segundo Pleno, tienen dos plenos, está el Hall normal y tienen un segundo en el edificio Westminster, y lo que hacen es que una parte, que puede ser la parte de control del Parlamento inglés, la han trasladado al Westminster. En Chile, tenemos dos hemiciclos, tenemos el hemiciclo de Valparaíso, muy técnico, poco honorable, que es muy plano —Hugo Rovira lo conoce muy bien, se tomó unos vinos chilenos allá—, lo concreto es que también tenemos dos, el Presidente actual tiene la idea de hacer algunas sesiones especiales en el hemiciclo de Santiago y tener la posibilidad de alternar algunas cosas; entonces, tenemos un problema legal porque por ley el Congreso chileno tiene su sede en Valparaíso y ahí estamos viendo qué vamos a hacer y cómo lo arreglamos.

Pero el tema de la diferencia del trabajo en el Pleno y el trabajo en comisiones es un tema que para algunos parlamentos, no es el caso de ustedes, pero para el Parlamento nuestro es un temazo. El primero, porque a veces las sesiones se alargan un poco y tú empiezas a matar el trabajo en comisiones; segundo, porque nosotros tenemos algún tipo de sesiones de control que son compatibles con el funcionamiento de las comisiones, entonces 120 diputados, que no es mucho, y no siempre tenemos alta asistencia, pero nunca es plena, y si además tenemos dos tandas de comisiones funcionando, porque el tema del número de comisiones deben sufrirlo igual, nosotros tenemos 24 comisiones con 120 diputados, ustedes tienen 130, ya tienen 10 de ventaja, de los cuales hay que sacar a los miembros de la Mesa, que no participan; luego están las comisiones especiales, las investigadoras, y hemos llegado a la conclusión de que el número óptimo, por las razones que voy a decir, son 119 comisiones. ¿Por qué? Porque el Presidente tiene la sala y los otros 119 tendrían una comisión para presidir cada uno de ellos y todos estarían de acuerdo. Eso les suena conocido.

Entonces, el problema es dos franjas de comisiones, una de tres y media a seis, nosotros tenemos 15 salas de comisiones y ustedes me van a creer que tengo problemas con las salas de comisiones, y son salas grandes, todas son estupendas, qué sé yo, pero, igual, tenemos problemas y entonces hay que luchar con las salas. Yo que tengo la Comisión de Ética, que es una comisión legal, me toca sesión los días jueves, y ahí tengo que luchar para lograr, porque si me quiero cambiar a un martes o a un miércoles, que sería lo ideal, no puedo porque están todas las salas ocupadas. Es decir, funcionan en cada una de las tandas 15 comisiones, y son en el caso nuestro 14 secretarios técnicos, es decir, hay una comisión que no tendría secretario técnico, la verdad que hay una cosa allá que se llama el oficial mayor de comisiones, que es el encargado de las comisiones, que se toma también una comisión; pero, no es lo lógico, porque quien dirige los servicios de comisiones no debería estar también en la batalla, porque si no pierde todas las condiciones de dirigir cómo funciona el servicio.

Pero lo que hemos logrado, por lo menos, es que estas tandas funcionen, a veces tenemos sesiones de sala que interrumpen estas cosas, porque las sesiones de sala de control no son en realidad de control, son sesiones donde discutimos de cualquier cosa. Al Parlamento a veces le interesa el problema, una cosa puntual: el problema de los supermercados en Chile y se hace una sesión para ver el problema y traemos al Ministro de Economía y qué sé yo, y por supuesto al término de la sesión todo el mundo piensa que va a arreglar el problema de los supermercados de Chile y lo más probable es que no se arregle ninguna de las cosas, y que no funcionaron las comisiones y que además la sala está relativamente vacía porque los parlamentarios están en las comisiones, y como tenemos mucha visita al Congreso, yo me fijaba ayer en el Pleno que la gracia que ustedes tienen es que todo el segundo piso hoy día lo ocupa la prensa, por lo tanto se evitan las visitas, el tercero lo tienen, pero pequeñito, una cosa pequeñita, allá es una tremenda sala donde vienen, entonces se ha adoptado una cosa —que menos mal que ustedes todavía no la tienen—, estamos en lo mejor, vamos a votar y el Presidente toma un papelito y dice: quiero saludar a la Asociación del Adulto Mayor de la Comuna de Macul que nos viene a visitar al Congreso, y todos los diputados aplauden; y ahora a los niños del jardín infantil no sé cuánto, y todo el mundo aplaude; ya y ahora vamos a votar el proyecto de ley.

Una cosa importante que se me quedó en el tintero y que no lo puedo dejar de mencionar, y es el tema de que la televisión nos ha causado mucho daño en dos cosas que a mí me parecen que son importantes de considerar. La primera es que todo el mundo, todos tenemos canales parlamentarios, en Chile le pusimos “nadie TV”, y lo tenemos desde el año 1998. Anda a eliminar el canal de televisión. Entonces, cuando tú vas a eliminar el canal de televisión, hay un diputado que te dice: sabe qué, allá en Madre de Dios una electora me dijo que me había visto por el canal cuando yo estaba haciendo el discurso; entonces, creo que tenemos que mantener, porque para Madre de Dios es muy importante el canal, que no llega la televisión pública ni la televisión privada, y por lo tanto este es un medio de comunicación social.

Entonces, tú ves que alargan los discursos o diputados que participan, en el caso nuestro, en todos los debates, que no son especialistas en la materia, que empiezan a decir cosas comunes o que los discursos se repiten; es decir, tú escuchas decir a un diputado: mire, que este es un muy buen proyecto por zeta, viene el segundo y dice: es un buen proyecto por zeta; el tercero: es un muy buen proyecto por zeta, y tú al cuarto tipo ya no tienes necesidad de tomarle apunte porque sabes perfectamente bien lo que va a decir. O las cosas comunes: una iniciativa que valoramos, una iniciativa que creemos que es importante para el país, que va a traer desarrollo al país... y estás legislando para levantar un monumento a Miguel Grau en Santa María o en el lugar que fuere. Entonces, eso también, y lo hace el tipo básicamente porque tiene la televisión.

Nosotros hemos metido la televisión además en comisiones y ahí la primera cosa, en este tema de la transparencia somos tan transparentes, y yo no estoy en contra de la transparencia, creo que le hace bien al Congreso ser transparente, le quitó a las comisiones derechamente ese *fair play* que había en el debate, porque hoy día la posición política es la que prima, es decir, un diputado de izquierda nunca va a estar de acuerdo con un empleador, estoy exagerando, así que perdonenme, pero debía estar protrabajador y un diputado de derecha proempleador, ¿no es cierto? Estoy haciendo el estereotipo, así que me disculpen tanto los diputados de derecha como los de izquierda, pero es para graficar, entonces, ahora en las sesiones de la Comisión de Trabajo el tipo dice: no, porque los trabajadores bla, bla, bla y el discurso preestablecido. Antes, había un poquito más de *fair play*, se podía llegar a ciertos acuerdos; hoy día no, porque la televisión te impone la pauta de conducta, te impone el hablar en todo. Hemos inventado una cosa, no sé adónde va a llegar, que se llama democracia en vivo, que a través de los sitios web tú puedes ver las señales del canal de televisión y ahora no solo verlo sino que además tú le puedes mandar un mensaje al diputado.

Entonces, El Mercurio, que es como El Comercio, de Chile, dijo: miren, nos parece interesante por la transparencia, pero la verdad es que los diputados, más que responderle a los electores o más que responderle a los ciudadanos, deberían dedicarse a legislar. Y, en el fondo, nos dijo: miren, los diputados no pueden caminar y mascar chicle al mismo tiempo. Yo creo que pueden hacer las dos cosas, lo que pasa es que nosotros, —no sé en el caso del Perú, pero en el caso de Chile sí lo puedo decir— teníamos una cultura cívica, pero hoy día no tenemos una cultura de las redes sociales para poder manejar.

Segundo, yo no sé si ustedes han visto, esta cosa del twitter es una cosa que mata a los parlamentarios, que todo lo tienen que decir por twitter. Yo creo que uno de estos días para qué vamos a hacer sesiones, que el tipo se quede en su distrito y nos mande los comentarios por twitter. El país ganaría, 140 caracteres serían cada uno de los discursos, no habría que estar limitando los tiempos de las sesiones del Congreso.

Para concluir, porque me he extendido más, el Parlamento viene, ustedes saben, de la palabra francesa *parlar*, debatir. Hoy día, eso sí la sociedad nos exige otras cosas, nos exige acuerdos, nos exige leyes que sean relevantes, que no nos repitamos los discursos, y debe pasar también esto de decir: quiero decir para la historia de la ley, y se manda una frasecita, porque antiguamente era muy importante, todo era por la vía de lo escrito. Yo siempre discuto con mis compañeros de taquigrafía, que antiguamente era muy importante que se tomara el debate, porque era la única forma, y los periódicos publicaban además las sesiones o un extracto de las sesiones. Hoy día, eso no se hace. ¿Y por qué no se hace? Porque tú pinchas en la página del Congreso de la República y tú ves al parlamentario y puedes ver lo que dijo y le puedes ver el video. Entonces, hay una anécdota muy antigua de un parlamentario del Partido Socialista, que se equivocó en el discurso y dijo: bueno, y entonces nos va a caer la espada de Damocles. Y uno de la derecha le contestó: la espada de Pericles, ignorante. Entonces, el parlamentario le dijo: ¿acaso Damocles no podía tener espada también? Entonces, ese es un chiste que yo siempre le digo a la gente de la redacción de sesiones que en la actualidad no habría podido pasar, porque el redactor habría cortado y lo hubiera editado. Porque si ustedes miran los discursos de los prohombres del Perú en la época de los congresos anteriores eran unos discursos maravillosos, los tipos eran unos oradores fantásticos. ¿Y ustedes creen que eso existía? Mentira, era el redactor que les arreglaba el discurso, no había televisión. Pero, hoy día tú escuchas a un parlamentario y si la versión taquigráfica no es igual a lo que se dijo en la sesión de sala, te van a acusar de cualquier cosa. Yo entiendo que hay diferencias entre el lenguaje escrito y el lenguaje oral, es obvio; pero no puede aparecer una persona diciendo cosas que no dice, y a veces, sobre todo en los tiempos más antiguos, los que en realidad hablaban no eran los parlamentarios sino que eran los redactores de cada una de las cámaras.

Y ahora sí para concluir, la verdad es que el debate es necesario, en sociedades como las nuestras, en las que tenemos tantas cosas en las cuales ponernos de acuerdo, conocer la opinión del otro es relevante, es una cosa que es relevante. Hay, por supuesto, el que quiere hablar en todo, hay el que habla puras sandeces, eso, bueno, creo que es parte de los costos que tenemos de esta forma de relación, pero hasta este minuto, a mí me tocó vivir 17 años de dictadura en que habían cuatro señores que se juntaban en una pieza, hacían leyes también, eran todos con uniforme de distinto color. Y cuando yo hablo de estas cosas, mis hijos, que no son de esa época: ya, papá, estás hablando de la dictadura, y eso no existió.

Pero, el sistema actual a mí me parece un poquito más garantista, da mayores oportunidades a la gente de poder expresar sus ideas, de que los gremios puedan decir, puedan hablar los trabajadores y después el juego democrático de las mayorías es el que determina cuál es la opción.

En el otro sistema, la verdad que muchas veces ni siquiera se escucha a los gremios, se ponen los cuatro señores de acuerdo, y si los gremios reclaman, bueno, hay una isla en el sur de Chile que se llama Dawson y ahí irán a parar todos los caballeros, los que podríamos rescatar, porque hay muchos que nunca encontramos.

Muchas gracias.



## MESA TEMÁTICA 7

### NATURALEZA, ALCANCES Y DIFICULTADES DEL DEBIDO PROCESO PARLAMENTARIO

NATALE AMPRIMO PLA

EX CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA. PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA  
UNIVERSIDAD DE LIMA

Yo, efectivamente, me siento doblemente en casa, en casa porque ésta es mi universidad y aquí hace 22 años que enseño. Y también en casa porque aunque pasé solo cinco años en el Congreso, creo que quien pasa por el Congreso y se dedica responsablemente tiene que terminar queriendo al Congreso y valorando al personal administrativo y funcionarios que hay, que no es la imagen que muchas veces la gente tiene.

Se me ha pedido que comparta algunas ideas sobre este tema, que es: “Naturaleza, alcances, y dificultades del debido proceso parlamentario”, y yo cuando el día de ayer estaba poniendo en blanco y negro algunas ideas, creí conveniente empezar por señalar que el Derecho parlamentario si bien no es considerado por muchos como una rama autónoma del derecho, abarca un campo que, como señala Delgado-Guembes siguiendo a León Martínez Elipe, debe integrarse lo empírico de las necesidades coyunturales del poder, lo axiológico del régimen ético y político de la representación a la que corresponde expresar la voluntad de la comunidad política, y lo normativo de los textos legales que consignan la orientación y fines buscados por la comunidad en períodos largos de tiempo histórico.

Además, es evidente que en el Congreso hay un factor, un escenario de subjetividad propio del poder y en los intereses que se mueven alrededor de esto a través de, diríamos, los factores del proceso. O sea, dicen que hay tres fuerzas vitales que mueven al ser humano: dos ligadas a la virtud y una ligada a la decadencia del hombre, esa es la teoría, la llamada “la enigmática tríada”, de Karl Loewenstein, quien dice que las fuerzas vitales que mueven al ser humano, que el ser humano no puede explicar, sino solamente constatar sus efectos son el amor, la fe y el poder. “Todo por amor”. “Oye, ¿pero cómo usted llama a las cuatro de la mañana a la novia?”. “Está enamorado”; “¿cómo usted deja a la familia?”. “Enamorado”.

La fe, la fe mueve montañas ¿no? “Oiga, señor, usted tiene 70 años, está siguiendo usted de rodillas al Señor de los Milagros”. “Yo creo”. No hay una explicación, simplemente el ser humano constata los efectos de esas fuerzas vitales, igual ocurre con el poder y de ahí la necesidad de limitar el poder y de controlar el poder, porque es consustancial al ser humano, que el que tiene poder quiera tener más poder. No se puede explicar, se constatan, son los efectos.

Entonces, aquí estamos ante unos procedimientos que tienen que ver con el recorte de derechos de la persona humana, pero que están a cargo de unas personas a las cuales lo que las mueve es el poder. Y, en consecuencia, hay un elemento subjetivo y de interés, el que puede estar ahí, complicando un poco una decisión por adoptarse. Además, hay que señalar que las instituciones parlamentarias se forman y conviven dentro de un modelo o mapa mental que no es privativo de la modernidad.

Como también señala en su estudio César Delgado-Guembes, el Congreso y la representación son anteriores a la edad moderna y por esa razón una ideología moderna, como es la universalización de los derechos fundamentales, pierde de vista y no toma en consideración que las personas desempeñan en cuanto a portador de la función, un rol particular.

Cuando la persona humana, a la que ciertamente le son inherentes derechos fundamentales, desempeña una función ante un cuerpo político estatal, existen disposiciones normativas que regulan la manera específica del ejercicio de dicha función.

Las que no son asimilables en forma indiscriminada por ideología de los derechos humanos, las prerrogativas, son precisamente un segmento de la realidad normativa que exceptúa y relativiza la universalización de los derechos humanos que todos conocemos.

Quien goza de las prerrogativas no es un individuo, no es la persona, las prerrogativas se reconocen a los cargos, se reconocen a los puestos, y son un tema concebido constitucionalmente para la protección de la institución parlamentaria y para el efectivo desempeño de la representación, a quien la comunidad le ha conferido justamente un mandato. La prerrogativa, en consecuencia, es parte elemental del fuero y el fuero parlamentario es un bloque constituido por la Constitución para servir a la sociedad.

Hay un tema que no se puede, como algo adelanté, dejar de señalar, el Parlamento es una institución política que, como toda actividad de esa naturaleza, no es susceptible de evaluación sin estar afectada claramente por emociones, por intereses, por simpatías, por animadversiones, que difícilmente quedan esclarecidas antes de defender un punto de vista determinado.

Nadie sabe qué hay detrás, pero no siempre el actuar de un parlamentario, de un político es un actuar de acuerdo a principios ajenos no contaminados por estos factores que hemos mencionado.

En cuanto a la acusación constitucional y al juicio constitucional político, como ustedes saben, los artículos 99 y 100 de la Constitución establecen las atribuciones y el procedimiento parlamentario para hacer responsables a los más altos funcionarios del Estado por infracciones contra la Constitución y por todo delito que cometan en ejercicio de sus funciones.

Como se sabe, todo esto tiene su origen en el juicio político, que es heredero del *impeachment* anglosajón y que está destinado a separar del cargo al funcionario que por violar la Constitución atenta contra la confianza pública que se ha depositado en él. Sin embargo, en el caso peruano, como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional, al *impeachment* se le ha incorporado el antejuicio político, que está destinado a convertirse en la antesala parlamentaria, que previa acusación por parte del Congreso habilita a que la Corte Suprema proceda a juzgar la responsabilidad penal de quienes hubiesen cometido delitos en el marco de sus funciones.

Entonces, las denuncias pueden sustentarse en cuatro posibilidades:

Uno, en infracciones a la Constitución, que son conocidas como faltas políticas sin estar asociadas a ilícitos penales y que pueden generar sanciones políticas de suspensión, destitución e inhabilitación para el ejercicio del cargo público.

En segundo lugar, el haber cometido delito en el ejercicio de las funciones, lo que da lugar a un juicio penal en que se aplican las penas contempladas en el Código Penal.

En tercer lugar, el haber incurrido en una infracción a la Constitución asociada con una actitud ilícita, penal, o viceversa, lo que puede dar lugar a una acusación política y a sanciones penales por la misma causa ¿no?

Finalmente, para el caso de los congresistas, magistrados del Tribunal Constitucional o Defensor del Pueblo, el haber cometido un delito común, lo que da inicio al levantamiento del fuero para habilitar la intervención del Poder Judicial.

Los artículos 99 y 100 de la Constitución se refieren a las tres primeras situaciones que he descrito, que he señalado, porque la última de ellas, que es la referida al levantamiento de la inmunidad, está contemplada en el artículo 93 de la Constitución, como ustedes conocen.

Entonces, podríamos decir que los artículos 99 y 100 de la Constitución pueden ser vistos como mecanismos procedimentales para hacer valer prerrogativas, como la inmunidad y como el derecho al antejuicio. Sin embargo, también se le debe ver como una institución constitucional destinada a exigir las mayores responsabilidades que corresponden a los altos funcionarios de la nación.

¿Cuál es la historia constitucional del Perú de esta figura? Hay que indicar que la acusación ante el Congreso por infracción a la Constitución y frente a todo delito cometido en el ejercicio de las funciones ha estado prevista en nuestras constituciones desde 1828, sin embargo, en el texto actual, del año 93, se le dio la posibilidad que, como resultado de una acusación por infracción a la Constitución que resulte fundada, el Congreso pueda aplicar la sanción política de inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años.

Esta inhabilitación corresponde, como sabemos, a la tradición constitucional de Estados Unidos y de México, pero en nuestro medio constituye un elemento nuevo que no deja de ser objeto de discusión, porque la decisión de restringir el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas afectadas no emana de una decisión jurisdiccional, sino emana de una decisión política tomada por un órgano eminentemente político, como es el Congreso de la República.

Entonces, la actual Constitución, como quiera que contempla un régimen unicameral, ha previsto que la función acusadora le corresponda a la Comisión Permanente y más bien el rol decisorio le corresponda al Pleno del Congreso, donde no participan votando los integrantes de la Comisión Permanente. Y se debe, según la Constitución, garantizar el derecho de defensa del acusado tanto en la Comisión Permanente como en el Pleno del Congreso, que inclusive puede intervenir a través del abogado que haya designado.

La novedad más cuestionada sin embargo, que incluso tratamos de corregir cuando me tocó a mí presidir la Comisión de Constitución, está en lo que contempla el artículo 100 de la Constitución, en el sentido que obliga al Fiscal de la Nación a acusar al funcionario al cual el Congreso a su vez ha acusado, y obliga al vocal correspondiente de la Corte Suprema a abrir la instrucción por las mismas causales que el Congreso acusó. Lo que, evidentemente, constituye una afectación a la independencia tanto del Ministerio Público como del Poder Judicial, que tienen, como les digo, la obligación de acusar de manera indefectible, sin poder exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso. Y como digo, el vocal supremo también tiene la obligación de abrir instrucción sin poder modificar un ápice la denuncia que el Congreso haya formulado.

El Tribunal Constitucional, con motivo de una acción de inconstitucionalidad que formuló allá por el año 2003 un grupo parlamentario, sacó una sentencia en cuyo fundamento jurídico 17 recomendó que el Congreso evalúe y reforme esto, pero lamentablemente las fuerzas políticas no le han dado mayor empuje, y siempre el tema se ha frustrado por algunos votos para poder hacer la reforma constitucional.

Obviamente, este artículo que se colocó en la carta de 1993, respondía a lo que había ocurrido con la acusación al ex presidente García, que como ustedes saben fue archivada, no se le abrió instrucción cuando se formuló después de su primer período.

De otro lado, me parece importante señalar que el artículo 99 de la Constitución prevé un límite temporal para la vigencia del antejuicio político, luego del cual ya podrán ser denunciados directamente o sometidos a proceso penal sin necesidad de recurrir a este paso previo por parte del Congreso. Y este período es un de cinco años, luego de haber cesado en las funciones.

En un momento surgió la duda, surgió la pregunta, sobre si dicho plazo se extinguía de pleno derecho, o si se requería que el Congreso emitiera una resolución estableciendo que ya el funcionario no gozaba de la prerrogativa respectiva.

El Tribunal Constitucional estableció que como quiera estamos aquí ante una limitación a las atribuciones constitucionales que tiene el Ministerio Público, ya que no podría acusar sin el previo pase del Congreso, o sea no podría actuar de oficio, consideró evidentemente que concluido el plazo de cinco años de haber dejado el cargo, automáticamente se extinguía y no era necesario tramitar ninguna constancia de que esto se había extinguido, ni se requería alguna resolución de parte del Congreso, que declarase esta extinción, era una cosa de pleno derecho.

Y creo que es correcta esa interpretación, porque lo contrario sería prestarse a manipulaciones políticas. Imaginemos que para poder considerar que ya se ha extinguido este período, se requiere una aclaración del Congreso, el Congreso pues por razones políticas nunca la emite, y entonces de una manera u otra se está afectando los derechos pertinentes.

Otra pregunta o diríamos otra interrogante en estas materias, es la referida a si la infracción constitucional y el antejuicio político constituyen una sola institución, o son dos instituciones autónomas. Y aquí hay que señalar que la doctrina no tiene una posición unívoca sobre el particular. Hay que señalar que hay una diferencia entre la acusación por infracción a la Constitución o juicio político, con consecuencias políticas como lo hemos dicho, del antejuicio que no es otra cosa, como ya señalamos, que la antesala al proceso jurisdiccional que involucra la imputación de responsabilidades penales, que si bien son inicialmente valoradas por el Congreso, tienen como propósito habilitar la intervención del Poder Judicial.

El juicio político constituye una evaluación de la responsabilidad de alto funcionario en sede exclusivamente parlamentaria, con un pronunciamiento final de carácter político destinado a separar del cargo a quien ha vulnerado, infringido la Constitución.

Es decir, que el juicio político lo que va a hacer es cumplir con una función política punitiva sobre la base de la razón política.

El antejuicio es solo el paso previo, el paso previo parlamentario para autorizar a la Corte Suprema como la máxima instancia jurisdiccional. O sea que desde mi punto de vista sí estamos ante dos procedimientos distintos, con diferente naturaleza y con alcances también diferenciados.

En cuanto a la inhabilitación prevista en el artículo 100 de la Constitución, para los funcionarios contemplados en el artículo 99, ello no implica que el funcionario acusado deba encontrarse necesariamente en funciones; o sea que esa indemnización también se pueda dar cuando ya el funcionario

ha cesado en el cargo público; siempre y cuando, evidentemente, los hechos que se le imputan fueron u ocurrieron cuando estaban en el alto cargo público.

Como quiera que el tema que se me pide tratar hace referencia al debido proceso y a las dificultades que se presentan, yo quiero mencionar y detenerme un poquito en cuanto a la infracción constitucional que es considerada como lo dije antes, como una figura independiente de la comisión de los delitos de función por parte de los altos funcionarios del Estado que están sujetos al control del Parlamento; porque, evidentemente, no solamente por ser nueva es una institución polémica en el Perú.

La infracción constitucional es una figura autónoma de carácter fundamentalmente político que forma parte de los mecanismos de control político que corresponden tomar al Congreso; y que como dije, ésta es independiente del actuar por ilícitos penales que contempla el artículo 99. Ataño, fundamentalmente a faltas políticas o a contravenciones que no constituyen delito; no estamos pues ante un juicio penal porque no se persigue castigar sino separar del cargo al alto funcionario que se considera ha infringido la Constitución.

No se juzga en consecuencia un hecho delictivo o delictuoso, sino una situación de gobierno que es inconveniente para el Estado. Es decir, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en una falta política. Lo que pasa es que quien juzga esta falta política es un ente político con los niveles de subjetividad a los cuales hemos hecho referencia.

Entonces, el problema de la infracción constitucional es en primer término su falta de tipicidad de conductas susceptibles de ser reputadas como infracción constitucional.

Yo percibo o he percibido muchas veces cuando me ha tocado inclusive, tanto de parlamentario como cuando me ha tocado participar como abogado patrocinador de algún alto funcionario que ha sido denunciado por una infracción constitucional, que tanto las denuncias como los dictámenes, porque acá hay que hacer una salvedad, los funcionarios parlamentarios que pueden tener experiencia, formación y diríamos ya una *expertise* en el tipo de estas denuncias, están sometidos pues a los humores, caracteres y peculiaridades de estos inquilinos transitorios que cada cinco años llegan al Congreso, y que en consecuencia imponen su criterio, porque ellos son los elegidos como es correspondiente.

Y, entonces, muchas veces las denuncias y en los dictámenes en los cuales se está planteando suspender de la función pública a un funcionario, son realmente una generalidad vergonzosa, lo que evidentemente afecta el principio de legalidad a que está sometida toda actividad sancionadora por parte del Estado.

Además, también se afecta al debido proceso. Yo he tenido un caso en el cual a mi cliente lo denunciaron por haber infringido, voy a poner al azar los artículos, pongamos, 24, 25 y 26 de la Constitución. Fue convocado a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, ejerció su defensa respecto a la supuesta vulneración o infracción al artículo 24, 25 y 26, y sin embargo, la denuncia que pasa a la Comisión Permanente es por otros artículos sobre los que a él nunca le concedieron oportunidad que presente descargo.

O sea, en el debate quedó claro que los artículos por los que lo acusaron no eran esos, entonces, cambiaron y pusieron otros. Nunca lo citaron. Claro, se podría decir que la Constitución lo que dice en su artículo 99 es que el derecho de defensa se ejerce en la Comisión Permanente, ante el Pleno, y ante la Sub Comisión de Acusaciones. Pero el derecho de defensa es un derecho irrestricto; o sea que si a él se lo convoca para ser escuchado, y se le imputa infracción de determinados artículos constitucionales, no se

le puede acusar por otros distintos sobre los cuales nadie le ha preguntado ni se le ha dado oportunidad de defenderse. Esa es la verdad. Esto creo que afecta el debido proceso, ¿no?

Y, además, otra percepción es que prima más el interés político y la posibilidad de exposición mediática. Muchas veces el actuar en estas comisiones no se sustenta en una razón jurídica de derecho, se sustenta más en lo que los medios quieren escuchar o en la posibilidad de que lo que se diga genere una expectativa mediática que ponga, a exposición pública a quien ha hecho la acusación.

También he escuchado la peregrina tesis, porque el Reglamento a efectos de evitar que uno sea juez y parte establece que el denunciante no puede ser miembro de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, que es la que investiga. Pero he escuchado la peregrina tesis de algunos parlamentarios que sostienen que cuando hicieron la denuncia no eran miembros de la comisión, pero ha pasado un período parlamentario, y ahora sí son miembros.

Entonces, la prohibición es cuando formularon la denuncia, sin darse cuenta que justamente lo que busca la norma reglamentaria es que quien va a evaluar la denuncia no sea el que ha hecho la denuncia.

También hay que señalar que muchas veces en estas acusaciones prima el criterio de solidaridad partidaria. Si quien hizo la denuncia es un parlamentario de determinado partido, los integrantes de ese partido que conforman la Comisión de Acusaciones Constitucionales sienten la obligación de tener que votar en solidaridad con quien ha hecho la denuncia.

Yo he integrado la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, y la verdad siempre opiné de acuerdo a lo que correspondía, inclusive me gané algún pleito con más de un periodista, porque consideraba que hacíamos mal en no acusar a determinado funcionario, porque simplemente consideramos que no había cometido una falta. Yo recuerdo, sin que yo sea amigo de Alfredo González que era parlamentario cuando yo fui congresista, integramos la comisión evaluadora de los expedientes Ántero Flores, Jorge del Castillo y yo. O sea más o menos tres parlamentarios que no éramos de los que estábamos en el montón, que más o menos teníamos una figuración y una responsabilidad; y la prensa había sido muy dura con González, por su pasado o presente, porque era dirigente en ese momento de la U; y le plantearon una acusación constitucional supuestamente en agravio de la U.

Y convocamos al presidente de la U, y el presidente de la U dijo que la institución no estaba agraviada, ¿no? Entonces, la verdad es que se archivó esa acusación.

Y había un periodista deportivo que estaba en la televisión, que todos los días se dedicaba simplemente a decir que éramos otorongos, que habíamos archivado por una cuestión de solidaridad con el colega; y lo cierto es que yo estaba en el Congreso en ese momento, yo era del grupo de Alberto Andrade, que era Alcalde de Lima; más bien uno de sus principales enemigos era el gordo González, pero la verdad que no había una acusación sólida.

Entonces, muchas veces, lamentablemente a los que participan en estas comisiones los mueve más un criterio de tipo político, de exposición mediática, que un verdadero rol importante que cumplir.

Tendría que decir que las bancadas tienen una alta responsabilidad, porque en una comisión como ésta que puede terminar siendo el paso previo, a que se afecten derechos importantísimos de la persona humana que no podrá participar políticamente, que termine siendo juzgado penalmente; debiera estar conformada por lo mejor de cada bancada. Si queremos levantar la imagen del Parlamento, comisiones

como éstas tienen que estar integradas por parlamentarios, primero, de experiencia, que tengan más de un período en el Congreso.

En segundo lugar, con una formación jurídica, que conozcan el sistema; y con estabilidad. Yo siempre digo que si los congresos después de cinco años no fueran renovados totalmente, o sea, fueran reelegidos todos los parlamentarios por un período siguiente, seguramente que ese Congreso sería mucho mejor que el que va a entrar, porque ya se han establecido niveles de confianza, ya cada quien sabe quién es quién, saben quién trabaja, quién no trabaja, quien es serio, quién no es serio. Pero es fundamental que en estas comisiones participen parlamentarios de altísimo nivel, que realmente no se presten a que por un afán de salir en la prensa se genere un circo y se afecten honras y a la familia.

Una pregunta final. Se discute si éstas sanciones políticas, en el caso de la infracción constitucional, son susceptibles de ser cuestionadas jurisdiccionalmente; o sea, cuando el Congreso decide inhabilitar políticamente a un alto funcionario, ¿esa inhabilitación yo la puedo discutir en la vía judicial?, ¿o por ser una sanción política queda en el Congreso?

O sea, si se ha vulnerado el debido proceso, si usted no ha respetado el derecho a la defensa, si se ha hecho una denuncia sin una debida racionalidad, la persona afectada ¿no puede recurrir a una instancia jurisdiccional?

En la doctrina no hay un criterio uniforme, hay quienes sostienen, entiendo que Enrique Bernal de lo que recuerdo, que esto no puede ir al campo jurisdiccional, que esto muere en el Congreso. Yo discrepo de esa doctrina, yo creo que toda acción que limita un derecho, toda acción por la cual una institución del Estado aplica una sanción, es discutible, es revisable, es amparable ante la autoridad jurisdiccional. O sea, hay un principio básico en el sistema democrático, que es el principio de interdicción de la arbitrariedad.

Yo tengo derecho a que una decisión que considero arbitraria sea revisada por quien es el encargado de dar justicia, que no es el Congreso, es el Poder Judicial. Es un tema que no está definido, pero yo creo que no hay ninguna esfera del poder, que podamos considerar que está ajena a control y ajena a supervisión. Ése es el principio que rige y debería ser el principio que se debiera aplicar en adelante.

Muchas gracias.

MESA TEMÁTICA 8  
REQUISITOS Y EXIGENCIAS DE LOS PRECEDENTES O PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS  
PARA CONSTRUIR FUENTE VINCULANTE DE DERECHO

FABIO PASCUA MATEO  
SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID  
(VIDEOCONFERENCIA)

Muy buenas tardes. De noche ya aquí en Madrid.

Nuevamente, lo primero de todo es, por supuesto, agradecer la confianza, tanto al Congreso de la República del Perú como a la AECID, a algunos amigos, César Delgado-Guembes, Pablo Díez Lago que tengo la oportunidad de verlo desde aquí, gracias a la maravilla de la tecnología de Internet y que seguramente van a hacer intervenciones espléndidas mucho mejor de lo que yo humildemente voy a intentar aportar al respecto con relación con los precedentes y su valor normativo, así como requisitos generales en el ámbito del Derecho Parlamentario.

Por supuesto, antes de comenzar, quería reiterar lo que he dicho esta mañana. Disculpar mi ausencia física, cuestiones de trabajo han impedido que pueda disfrutar de la hospitalidad limeña, y es la segunda vez que en una circunstancia sobrevenidas me impiden viajar al Perú; la anterior fue en 1992, el señor Alberto Fujimori lo impidió en aquel momento.

En el ámbito del Derecho Parlamentario suele reiterarse de manera bastante repetida y bastante unánime la importancia del valor, de la costumbre, del precedente, incluso casi en algunas ocasiones por encima del derecho legislado; sobre todo se suele contraponer en buena medida el sistema británico al que se suele calificar de ampliamente consuetudinario en relación, en confrontación con los sistemas de la Europa continental del que se habla, en cambio el Reglamento pretende realizar una labor codificadora.

Yo creo que al día de hoy y sin perjuicio del respeto de opiniones que efectivamente están sustentadas y sustentadas en una importante tradición, la distinción debe realizarse sobre otros parámetros. En primer lugar en el ámbito del Parlamento Británico no cabe duda que las *standing orders* se van publicando sistemáticamente, la última edición es tan reciente que se ordenado su remisión a la imprenta el día 18 de este mes, es un auténtico reglamento con todas las materias canónicas que cualquier reglamento continental incluiría en sus disposiciones de organización, disposiciones de funcionamiento de las cámaras, regulación de sus comisiones, etcétera.

Efectivamente, junto a ellas están los precedentes que tradicionalmente se han venido publicando de manera privada en la recopilación que es el Erskine May, cuya última edición de la que tengo noticia es del año 2011, pero insisto, al día de hoy el sistema de fuentes del Derecho Parlamentario Británico se parece totalmente a lo que podamos disponer en otros sistemas, quizás con la única excepción de la vinculación que se tiene en el ámbito de los sistemas constitucionales, racional, normativos del reglamento y de todo el Derecho Parlamentario a la Constitución. Constitución que en el sentido formal del Reino Unido aún no tiene.

Yo creo que sin embargo, y esto es importante precisarlo, a efecto del valor de los usos, costumbres, precedentes y otras materias conexas, sí debe tenerse en cuenta aquellos ordenamientos parlamentarios



en los que existe un control jurisdiccional externo relativamente intenso frente a aquellos otros en los que pervive al menos en buena medida la teoría de los precedentes y del *stare decisis*.

Yo creo que en este sentido, contraponer el sistema italiano, por ejemplo, frente al español puede ser muy útil.

Señala Andrea Manzella en una intervención, en una jornada del Parlamento Vasco que constituye referencia para prácticamente todos los estudios españoles en materia de fuentes del derecho, que el Tribunal Constitucional italiano sigue respetando muy notablemente el ámbito de regulación propio de las cámaras, hasta el punto que se auto restringe. Desde luego descarta su intervención en relación al control de constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios y prácticamente se reduce a comprobar el cumplimiento y los requisitos constitucionales en la tramitación de las leyes con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad.

En el resto de las materias, quizás con excepción de algunas normas administrativas, el Tribunal Constitucional italiano no ha querido entrar diciendo que la autonomía de las cámaras es un presupuesto del Estado democrático y ese Estado democrático es un triunfo de la propia Constitución, con lo cual no ha querido ahondar más en el control de los actos de las cámaras parlamentarias. Justo lo contrario de lo que en cambio viene llevando a cabo el Tribunal Constitucional español que, sobre la base del recurso de amparo frente a actos no legislativos de las cámaras parlamentarias que pudieran lesionar el artículo 232º, el derecho a la participación política de los miembros, se ha convertido en una especie de contencioso parlamentario que el Tribunal Constitucional se ha atribuido y desde luego, parece que de manera irrevocable la capacidad de controlar la legalidad de los actos parlamentarios por más que todavía, por cláusula de estilo, siga diciendo que le corresponde al Tribunal Constitucional un control, no de la mera legalidad, sino del derecho y las potestades de los parlamentarios.

La consecuencia que este doble sistema, estos dos tipos de sistemas tienen respecto a la posición del precedente es bastante relevante. ¿Por qué? Porque en Italia al considerar que todo el ordenamiento jurídico parlamentario no deja de ser una manifestación de su autonomía parlamentaria y por tanto, estar muy restringido el control externo, en realidad el reglamento viene a recuperar, o viene a mantener, la vieja posición que ya entre nosotros subrayara Pérez Serrano como una especie de compendio o codificación de normas consuetudinarias.

De hecho el propio Manzella viene a señalar que no hay una distinción clara, desde luego, entre rangos jerárquicos dentro de las fuentes de Derecho Parlamentario y que existe incluso una costumbre perfectamente asumida en el Parlamento italiano que el Reglamento es perfectamente derogable, por la costumbre o por el uso, si no hay opiniones discrepantes.

En el caso español es verdad que en el día a día podemos funcionar de una manera algo parecida, pero conscientes de que en realidad al ser bastante frecuente la intervención del Tribunal Constitucional, intervención que de paso suele ser bastante favorable a las posiciones de los recurrentes, en realidad esa informalidad en las relaciones entre Parlamento, parlamentario, precedentes o usos parlamentarios ha ido desapareciendo, de tal manera que se ha acuñado, por el propio Tribunal Constitucional ya, una noción, por ejemplo, del principio de jerarquía normativa, de derecho parlamentario, cuya cabeza sería la Constitución, posteriormente el reglamento y después los usos y precedentes parlamentarios, por poner un ejemplo.

El Tribunal Constitucional, desde luego, ya lo veremos, rechazaría de plano cualquier invocación al desuso de una norma reglamentaria y a su no aplicación, porque sus precedentes dicen otra cosa. Por lo tanto toda

la posición que voy a plantear sobre los precedentes parlamentarios, obviamente se debe contextualizar en el régimen parlamentario español, aplicable en cuanto a Cortes Generales como a las distintas asambleas legislativas o económicas, que en este sentido están sometidos a la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en relación tanto con el valor jurídico como los requisitos que plantean, insisto, en este contexto, por tanto, en el otro sistema donde la posición sea diferente, la respuesta lógicamente también tendrá que tener en cuenta dichas condiciones.

Dicho todo esto, pasamos a hacer una referencia a una distinción entre precedente y costumbres, distinción puramente académica, pero que tiene un concepto. Posteriormente hablaré sobre el valor tanto jurídico como político de los usos y precedentes parlamentarios para concluir con una breve numeración de requisitos que pueden plantearse respecto del precedente, requisitos subjetivos, objetivos y de actividad.

Comenzando por esta distinción entre costumbre y precedente parlamentario aunque el Tribunal Constitucional, incluso los autores los vienen a identificar y los vienen a tratar de una manera bastante común, probablemente con razón, desde un punto de vista al menos teórico, cabe perfectamente señalar que son dos categorías distintas. La costumbre o los usos, por utilizar la terminología probablemente más acorde con el ámbito parlamentario, es una fuente del derecho reconocida con carácter general en el Código Civil español, en el artículo 13º al que se reconoce esa eficacia, pero como norma jurídica en defecto de ley, siempre que resulte probada y que no sea contraria al orden público.

En este sentido, en el ámbito parlamentario, los usos podrían tener esa misma consideración de fuente, cumpliendo los viejos requisitos canónicos, es decir, reiteración del uso. Ya hablaremos luego sobre lo que quiere decir esa reiteración de uso; en el ámbito parlamentario es mucho más reducida que en el ámbito privado general, en segundo lugar esa consideración de que se trata de un uso que debe ser considerado como jurídicamente obligatorio.

Bien, recordemos aquellas viejas tesis de *opinio juris seu necessitatis*, hoy bastante criticadas por autores como González Trevijano o la consideración de la costumbre como ese viejo principio *mores sunt tacitus consensus populi longa consuetudine inveteratus*, de una raíz mucho más democrática que dijera.

En cambio el precedente tiene todo que ver con una producción del derecho de carácter estatal, incluso emparentado con el ámbito del Derecho Administrativo en virtud del cual una decisión por parte del poder público puede ser variada, pero sin caer en la discriminación, en el trato discriminatorio ni en la arbitrariedad. ¿Eso qué significa? Que el precedente puede no vincularme para poder apartarme de la solución dada a un caso análogo, tendré que justificar por qué ese cambio de opinión y en la medida en que dicha justificación impida considerarlo como arbitrario o discriminatorio valdrá, en caso contrario, probablemente nos encontremos con un rechazo a dicho cambio de opinión por parte de los órganos jurisdiccionales.

A partir de esa concepción yo voy a referirme sobre todo al ámbito del precedente parlamentario, pero reiterando que el tratamiento que reciben por parte de la jurisprudencia viene a ser siempre exacto y conjunto.

Bien, aunque algún autor clásico como don Federico de Castro, por ejemplo, para no ir más lejos, negaba cualquier eficacia jurídica a los precedentes administrativos, perdón, más que precedente, cualquier valor como fuente del derecho de los precedentes parlamentarios, sí señalaba que había una cierta vinculación por parte de quien dictaba dichos actos, hoy la doctrina, y por supuesto el Tribunal Constitucional, sí es unánime a la hora del reconocimiento del valor jurídico de los precedentes parlamentarios.

Recordemos que incluso el artículo 37° del Reglamento del Senado, otorga al Presidente la facultad de velar por el cumplimiento de los usos y precedentes parlamentarios, usos parlamentarios y la cortesía y los precedentes.

Desde el punto de vista del Tribunal Constitucional, la primera vez que se habla y se hace mención, la verdad que en aquel momento sin mayores consecuencias de los usos y costumbres parlamentarias, es una sentencia 149-1990 donde se reconoce que siempre se ha tenido como fuente del derecho.

Algo más adelante, el año 1992 se dictan dos sentencias, la primera, la 4-1992 para señalar que es obligatorio, para poder tener en cuenta el precedente, que resulte probado por parte de quien lo alega y la 206-1992 donde con un cierto énfasis retórico el Tribunal Constitucional dice que los precedentes y sus parlamentos han sido siempre parte consustancial del Derecho Parlamentario, por lo tanto, desde entonces la jurisprudencia en este sentido no ha variado y nos encontramos con que usos y precedentes son fuentes del Derecho Parlamentario en España.

Ahora bien. ¿En qué medida? En buena medida, como he apuntado hace un momento y creo que es perfectamente aplicable al ámbito del Derecho Parlamentario, no desde un punto de vista formal pero sí material, la regulación que el precedente administrativo se contiene en el artículo 541° de la Ley N° 30-1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, esto es, todo acto administrativo que se separe del precedente anterior deberá estar motivado, deberá especificar por qué ese apartamiento.

La regulación es lacónica, lo sé, pero, creo que es suficientemente ejemplificativa. Es decir, en primer lugar el precedente no petrifica al ordenamiento jurídico, es posible apartarse del precedente, pero quien quiera apartarse del precedente deberá motivarlo. Esa es la línea general que podría resultar aplicable al ámbito del Derecho Parlamentario y que de manera implícita ha cogido al Tribunal Constitucional ya en 1995, su sentencia N° 118, cuando precisamente se nombra al precedente parlamentario que sin embargo había sido citado por el Ministerio Fiscal, viene el Tribunal Constitucional a señalar que se ha producido en el acto, un acto concreto de nuestros parlamentarios, un apartamiento de resoluciones análogas anteriores y que no se ha justificado. Por lo tanto, ahí podríamos encontrarnos perfectamente con la clave de las cuestiones.

Dicho todo esto el valor del precedente en ese sentido también hay que relativizarlo no desde un punto de vista jurídico, pero sí en la práctica. ¿Por qué? Porque al precedente parlamentario se le van a aplicar las mismas tácticas que se utilizan en el ámbito del precedente judicial para que el órgano correspondiente no se sienta vinculado, en primer lugar, por supuesto, puede cambiar de opinión y motivarlo, pero es que incluso pueda acudir a lo que Alejandro Nieto con un término un poco arcaizante, pero suficientemente descriptivo, calificaba como *los distingos*. Es decir, que este caso no es análogo o exactamente igual que el que sirve de precedente, por lo tanto no tengo ni que motivar, por qué cambio de opinión, simplemente digo que el precedente no es aplicable porque los supuestos son diferentes.

Seguramente, ésta sea, desde un punto extra práctico la actitud más habitual de los órganos parlamentarios a la hora de intentar eludir un precedente que no les resulta favorable. Por supuesto, en cuanto tipo de precedentes nos encontramos con la aplicabilidad de este ámbito de toda la vieja tradición. Es decir, podemos encontrarnos con precedentes desde un punto de vista interpretativo y el precedente de carácter integrador del Reglamento.

Por ejemplo, en España podemos citar como precedentes de carácter interpretativo del Reglamento, por citar algunos, la modificación que se ha producido *de facto* en la Constitución a través de una interpretación de los artículos 74° a 158° del propio texto Constitucional y el 140° del Reglamento del Senado, respecto de lo que se llama la tramitación de los proyectos de distribución del fondo de compensación interterritoriales.

La Constitución, sin entrar demasiado al respecto, establece una tramitación opuesta a la habitual, con presentación de los proyectos ante el Senado y posterior reenvío al Congreso con la creación de una comisión mixta en caso de que existan discrepancias entre las cámaras.

Esta regulación constitucional y reglamentaria ha sido también extendida por parte de la Mesa del Senado, con aquiescencia del gobierno y del Congreso a algo que es parcialmente distinto, que es la ley reguladora de esos fondos de compensación interterritorial, ley que en lugar de presentar su proyecto ante el Congreso de los Diputados, como es de taxativa disposición según el artículo 88° de la Constitución se dispuso que sea remitido al Senado.

Por supuesto, en el ámbito de los precedentes de carácter integrados, yo creo que los más utilizados, seguramente sean aquellos tan simples como para determinar cuál es el orden de intervención de los grupos parlamentarios en un debate ante el Pleno, y respecto del cual las normas reglamentarias suelen callar, bien por ejemplo, la práctica en los debates de investidura o de política general del Congreso de los Diputados es intervención de mayor a menor, con excepción del grupo mayoritario que interviene último.

Esto por lo que se refiere al valor jurídico del precedente, era precedente, qué duda cabe y es que en un ámbito parlamentario, por supuesto, tiene un interés no pequeño, tiene también una indudable eficacia desde el punto de vista político. ¿Cómo? Como justificación de las decisiones de la mayoría, el precedente parlamentario a quien beneficia, creo que de manera evidente, es al grupo mayoritario, en primer lugar, por supuesto, a todos aquellos precedentes que sean bien discutidos, que hayan sido aprobados por unanimidad y que hayan sido continuos a lo largo de toda la vida parlamentaria.

Planteo, por ejemplo, en el caso de la Asamblea de Madrid, en esta legislatura tenemos un grupo parlamentario nuevo que no ha podido participar en la elaboración de tales precedentes, pero al final se le ha ido imponiendo, porque era práctica, insisto, no discutida por parte del resto de grupos, una serie de costumbres y de criterios a la hora de presentar iniciativas que venían siendo respetadas por todos y que en un primer momento este grupo nuevo finalmente ha terminado acatándolas.

Insisto, en este caso los precedentes que reúnen estos requisitos sin duda sirven para legitimar las decisiones de la mayoría. Pero incluso desde un punto de vista político también tienen utilidad precedentes que no cumplen con todas estas condiciones, por ejemplo, nos valen los precedentes que hayan sido discutidos por la minoría cuando se ha producido un cambio de mayoría parlamentaria; es decir, quien ahora es la nueva minoría que antes fue mayoría se puede quejar de la aplicación de un precedente, pero el argumento político es muy fácil: que ellos hicieron exactamente lo mismo cuando gobernaban. ¿De qué se quejan ahora?

Por lo tanto, desde un punto de vista dialéctico ya Hamilton a principio del siglo XIX venía a reconocer que era importante encontrar un precedente que resultara algo más sólido que el supuesto que cualquier parlamentario se dispusiera a proponer como un mecanismo de razonamiento, de lógica y de argumentación parlamentaria verdaderamente útil, pero incluso nos podemos encontrar con la utilidad también, política, de precedentes, que hayan sido contradictorios.

En este sentido también resulta útil a la mayoría parlamentaria al menos para señalar que la cuestión es discutible, desde un punto de vista jurídico y que, por lo tanto, no está obrando con infracción del Reglamento sino que es una tarea, una cuestión que ha recibido distintas soluciones en un momento y en otro, por lo tanto, puede defender que la postura que en ese momento le conviene a la mayoría también se encuentra fundada en derecho, incluso, desde un punto de vista político y argumentativo, también son útiles los precedentes respecto de los cuales la minoría sistemáticamente haya manifestado oposición.

En ese sentido, pues simplemente por la acumulación del cansancio, hay un precedente en la Asamblea de Madrid, muy claro, es la interpretación que se hace del Reglamento sobre las facultades de comparecencia del Presidente de la Cámara respecto del Presidente de la Comunidades Autónomas. La mayoría interpreta el Reglamento en el sentido de decir que no existe un procedimiento específico para el Presidente de la Comunidad Autónoma, para hacerle comparecer en el Pleno. Del mismo modo, por ejemplo, sí existe para las preguntas parlamentarias que por tanto no está obligado el Presidente de la Comunidad a acudir a la Cámara correspondiente. La minoría interpreta que el texto reglamentario habla de comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno, que el Presidente de la Comunidad es evidentemente un miembro del Consejo de Gobierno y que está obligado a comparecer.

Muy bien, a pesar de que el debate está perfectamente tasado en sus términos y que cada una de las partes sigue defendiendo sus posturas, lo cierto es que en la actualidad los debates son muchísimo más tranquilos que cuando empezó a plantearse la discusión, en el sentido de que las dos partes se limitan a hacer constar en actas, sin mayor discusión, la reiteración de los argumentos que han venido dando en esos momentos.

Incluso, desde un punto de vista verdaderamente médico ya sabemos que si no es ruidoso no tiene interés para salir en los medios de comunicación, con lo cual el precedente, insisto, aún discutido y no aceptado por la minoría, tiene ese valor político de quitarle hierro a las cuestiones que se han venido calentando. Por ello no cabe duda que la importancia en la vida parlamentaria en materia de precedentes llega a tal punto que un autor ha venido a señalar la práctica del valor preconstituido de los precedentes. Es decir, se utiliza un caso menor para adoptar un criterio que voy a utilizar como precedente de cara a un asunto que en breve va a llegar y que me vendrá muy bien.

Esto en cuanto al valor jurídico, político del precedente.

### Sobre *requisitos de los precedentes parlamentarios*.

Tampoco yo soy excesivamente formal. El precedente parlamentario en realidad si podemos decirlo con un punto de cinismo no sería todo inexacto. El precedente parlamentario como principal requisito tiene el venirle bien a la mayoría; un precedente tendrá esa consideración normativa y se le atenderá, si a la mayoría parlamentaria le resulta útil.

Naturalmente no nos podemos quedar exclusivamente con esta consideración, hay una serie de elementos que podemos considerar en cuanto al modo de producción, quiénes lo han de hacer, algunas materias que le puedan estar excluidas, etcétera.

Comenzando, precisamente, con esos *requisitos subjetivos* son varios los órganos que en el ámbito parlamentario pueden acuñar precedentes, el más importante, sin duda es el Presidente de la Cámara.

El Presidente de la Cámara, en el ejercicio de su función de dirigir los debates parlamentarios, es una fuente muy importante de precedentes parlamentarios. Cito uno que es común a todos los parlamentos en España, hasta donde yo sé, es la no concesión de turnos de réplica con ocasión de la tramitación de las preguntas con respuesta oral en Pleno al Consejo de Gobierno o al gobierno de la nación.

En estos casos casi en todos los parlamentos que conozco es una práctica del Presidente entender que las posibles soluciones de un diputado se han venido a compensar con las que se haya recibido por parte del gobierno y sobre todo en aras de no alterar el tipo de debate que se trabaja con estas iniciativas de tiempo muy breve y muy tasado en el ámbito parlamentario.

Junto con los presidentes de las cámaras en su ámbito específico, en este caso, por supuesto, solo con un valor para cada Cámara, entre los precedentes se cita a los creados al amparo de esas mismas facultades por los presidentes de comisión, siempre que no se opongan a los precedentes que además haya ido acuñando el Presidente de la Cámara correspondiente.

Pero junto con el Presidente podemos encontrarnos con otros órganos también relevantes con facultad de generar precedentes. Singularmente son notables al menos en derecho español los precedentes creados por la Mesa.

¿En qué sentido? En que son, precisamente, los acuerdos de las Mesas de las Cámaras los que con más frecuencia son recurridos ante el Tribunal Constitucional en amparo. Por ello las Mesas suelen adoptar una actitud bastante más prudente y cuidadosa que en otros órganos parlamentarios a la hora, tanto de dictar los precedentes como de motivar las resoluciones correspondientes, con la consciencia de que si son decisiones discutidas pueden acabar ante el Tribunal Constitucional el cual, vuelvo a repetir, tiene un porcentaje de sentencias favorable a los recurrentes realmente alto.

Junto con estos órganos rectores, también órganos parlamentarios que ya refleja mucho más la variedad política de la Cámara también son fuentes de precedentes. Quiero señalar, por ejemplo, la Junta de Portavoces en este caso como expresión de acuerdos políticos. Y voy a citar otro caso con el que tengo familiaridad por mi trabajo en la Asamblea de Madrid. El Reglamento de la Asamblea dispone la obligación de dar cuenta de las preguntas con respuesta oral en Pleno que se van a dirigir al Gobierno, exclusivamente el martes, antes de la sesión parlamentaria que se celebra los jueves, esto da solamente 48 horas a los equipos del Gobierno para redactar las preguntas parlamentarias.

El acuerdo vigente, sin embargo, entre todos los grupos parlamentarios, es que el viernes anterior las preguntas tienen ya que estar circuladas, en concreto, tiene que haberse circulado la pregunta titular y en su caso una pregunta suplente. Por qué la oposición acepta un acuerdo claramente favorable al gobierno al darle más tiempo para preparar sus interrupciones, porque caso contrario el gobierno utilizaría una facultad que le otorga el Reglamento de posponer por una sola sesión la tramitación de una pregunta parlamentaria. El Gobierno tenía esa arma, si usted no cumple con ese pacto de caballeros del viernes haberme circulado la pregunta, cuando llegue a la Junta de Portavoces, usted me va a dar cuenta de la pregunta y yo lo que voy a decir es que esto queda automáticamente pospuesto para dentro de una semana, con lo cual en el fondo me la va a avisar con mucha más antelación de la que usted prevé.

El acuerdo político en este caso funciona como auténtica fuente de precedente y todos los actores se atienen a esta regla, incluso empiezan a considerarla como auténtica fuente del derecho.

Pero incluso podremos hablar también de fuentes del derecho, de precedentes, que no provienen de órganos parlamentarios en sentido estricto, o que poseen el acuerdo político pero que no pasan por Junta de Portavoces. Me refiero, por ejemplo, a la costumbre del Congreso de los Diputados de ceder la Presidencia de algunas comisiones parlamentarias a grupos de la oposición.

En concreto fundamentalmente, respecto de dos comisiones, la de Presupuesto y la de Control Parlamentario de la Corporación de Radio y Televisión de España. No se trata, por supuesto de un precedente que tenga carácter de norma jurídica en la medida de que si mañana una mayoría parlamentaria decide también colocar diputados de la mayoría como presidentes de dichas comisiones, dicha práctica seguramente perdería cualquier recurso ante el Tribunal Constitucional, pero la fuerza política de decir, estos señores no nos permiten, están saltándose la situación, no es de cortesía parlamentaria, de corrección política que hasta entonces se ha venido observando, incluso quieren asumir la Presidencia de dos comisiones de control tan relevantes. Estos argumentos tienen un elemento de presión tan fuerte que hacen que hasta ahora en todas las legislaturas se haya venido respetando.

Por lo que se refiere a los *requisitos de carácter material*, de carácter objetivo, vamos a plantear fundamentalmente la cuestión de las materias que están reservadas al Presidente.

El Tribunal Constitucional dice que el precedente es una fuente de Derecho Parlamentario. Ahora bien, se encarga también de limitar sus efectos. ¿En qué sentido? En el sentido de introducir un principio de jerarquía como ya señalé anteriormente que nos aparta bastante del caso italiano. En España el Derecho Parlamentario, en la doctrina del Tribunal Constitucional, tiene un sistema de fuentes del derecho con una norma a la cabeza que es la Constitución o los estatutos de autonomía, en el caso de las asambleas autonómicas. A continuación, el Reglamento y por debajo de estas normas tanto las resoluciones interpretativas que con carácter normativo pueden dictar las presidencias de las cámaras como los usos y precedentes parlamentarios.

Y en este sentido, en varias ocasiones el Tribunal se ha encontrado con que se le ha legado por parlamentos tanto nacional como autonómico, la existencia de precedentes que justificaba una determinada resolución de la Mesa, sobre todo en caso de admisión de determinadas iniciativas y el Tribunal Constitucional ha dicho, de acuerdo, le acepto que usted me diga que existe un precedente, pero ese precedente no puede tener carácter *contra legem*.

Por lo tanto, sí el Reglamento permite plantear determinadas iniciativas, solicitudes de comparecencia, etcétera. El Presidente no es quien para restringir la facultad de un parlamentario que está reconocida reglamentariamente, como cuando con relación a dos solicitudes de comparecencia de los presidentes de empresas privatizadas, el Presidente planteaba que estos señores no tenían necesariamente la condición de autoridades públicas, eran empresas en proceso de privatización. Frente a esa posición el Tribunal Constitucional dijo que a pesar de tales precedentes no podía negarse a los grupos parlamentarios la posibilidad de solicitar dichas comparecencias.

Posteriormente el año 2003 vino a reiterar esta jurisprudencia con relación a solicitudes de comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, en concreto las sentencias a los 108-2003 y más tarde aún la 89-2005 lo hizo con relación al Fiscal General del Estado.

Por lo tanto el precedente tiene valor, pero siempre que no invada materias reguladas por el Reglamento. Podría entenderse que el precedente puede completar el Reglamento, cuando éste no dice nada. Pero no contradecirlo, y aquí también nos encontramos, incluso, con un problema interpretativo, que es una laguna.

Cito un caso resuelto por el Tribunal Constitucional el año 2004. La Sentencia 226, relativa al Parlamento de Galicia. Se crea una comisión de investigación que tiene los avatares que le son propios, con atención política evidente e inherente y, en un momento determinado, la oposición como mecanismo de protesta ante lo que a su juicio no era una actitud constructiva de la mayoría, decide no acudir a la comisión de investigación.

Pues bien, en ese momento se decide aprobar una resolución interpretativa. Creo que aunque no se trata de un precedente en rigor, sino de una resolución interpretativa, la tesis del Tribunal Constitucional relativa a los precedentes se aplica a la resolución interpretativa que parte de la base de que el Reglamento del Parlamento de Galicia tenía una laguna, ¿cuál es? La posibilidad de acordar la extinción de la comisión de investigación. Esa laguna se suple mediante esta resolución interpretativa.

Muy bien, el Tribunal Constitucional dice que el silencio del Reglamento Parlamentario es porque no está permitido que la mayoría pueda acordar, mediante una votación en Pleno, la extinción de una comisión de investigación antes de que haya concluido el período por el que fue constituida.

Por tanto, entendamos que el ámbito que le queda reservado al precedente es un ámbito en este sentido bastante reducido. Por contraposición y de manera curiosa, sin embargo, el precedente ha sido aceptado por el Tribunal Constitucional para una materia que a priori debería ser bastante reacia al ser regulada por el precedente, como es el derecho disciplinario parlamentario.

En España como cualquier ordenamiento jurídico que se considere democrático se establece el principio de tipicidad en materia penal y en materia sancionadora, en concreto nuestro ordenamiento se establece en el artículo 25° de la Constitución que establece además una reserva de ley.

Bien, los reglamentos parlamentarios no son ningún modelo en España de regulación exhaustiva de las distintas conductas que pueden ser causantes de infracción de la disciplina parlamentaria. Los tipos son relativamente abiertos, que también se adaptan bastante bien a la flexibilidad de lo que es una vida parlamentaria.

El caso que se plantea es un caso de sanción en el Parlamento Vasco, a un diputado por haber votado en nombre de otro. El tipo sancionador no contemplaba esta conducta, pero el Tribunal Constitucional entiende que la previsibilidad de la conducta sancionadora puede ser completada frente a la apertura de un tipo reglamentario por los precedentes, señalándose que en tales precedentes y prácticas parlamentarias estaba que el voto era indelegable. Hay que señalar que el Tribunal Constitucional invoca también el artículo 79° de la Constitución, que no era aplicable al Parlamento Vasco puesto que es una disposición que estaba prevista exclusivamente para el Congreso de los Diputados y del Senado, y el propio Tribunal Constitucional ha dicho que no es posible entender, ni aplicar automáticamente, las disposiciones del Derecho Parlamentario Estatal al Derecho Parlamentario Autonómico, pero en cualquier caso, insisto, en el ámbito sancionador, el Tribunal Constitucional sí acepta que el precedente pueda ser utilizado para rellenar el tipo que es demasiado abierto en el ámbito reglamentario.

Por otro lado en cuanto al carácter continuado del uso del precedente, también puede meterse incluso estos elementos de carácter objetivo en el ámbito parlamentario. La continuidad de la reiteración en la conducta no es un requisito esencial por supuesto, con un solo precedente nos vale, y en cuanto a la reiteración del uso tampoco se exige con la misma exigencia que sin embargo se podía requerir en el ámbito del Derecho Privado.



También de todos modos hay que tener en cuenta que hay que acudir al caso concreto, un precedente reciente puede ser muy útil a la hora de fundamentar una resolución. Ahora bien, un precedente más remoto puede ser fácilmente ignorado por parte de los órganos parlamentarios. No hay reglas matemáticas al respecto, pero quizás podemos entender que el cambio de legislatura sí puede suponer un punto de cesura que haga que un órgano parlamentario empiece a no estar exactamente vinculado a los precedentes de legislatura anterior. Recordemos que incluso el propio Tribunal Constitucional acepta que el cambio de legislatura supone la caducidad de prácticamente todas las iniciativas parlamentarias. Determina, por ejemplo, en su sentencia, que éstas tengan un contenido meramente declarativo o que se pueda plantear la adopción de mecanismos de reposición en el derecho que se haya considerado vulnerado.

Y concluimos con los *requisitos de actividad*.

En este caso, obviamente, hay que partir de un principio de formalismo en relación con el precedente, como es lógico, pero los requisitos de actividad nos permiten hablar de dos aspectos importantes. En primer lugar la publicación del precedente y en segundo lugar su motivación.

Con respecto a la publicación del precedente. En principio es imprescindible la publicación de un listado de precedentes para que estos tengan un valor jurídico, pues dado que el precedente tampoco es aceptado unánimemente que sea una norma jurídica, si bien es cierto que tiene ese valor jurídico, no está sometido a los requisitos de publicidad de las normas que establece el artículo 93º de la Constitución española y que pesan, por supuesto, sobre los reglamentos. En este sentido, por tanto, no es imprescindible.

Ahora bien, lógicamente desde un punto de vista de transparencia y de seguridad jurídica sería razonable la posibilidad de la publicación de precedentes. Aquí, los casos del derecho comparado son de lo más variado en el ámbito del derecho parlamentario británico y ya he señalado anteriormente que existe una publicación privada que tiene ya casi 200 años de antigüedad, que es el famoso Erskine May cuya última actualización es del año 2011, pero se trata, insisto de una publicación de carácter privado que mañana podría ser sustituida en cuanto a su utilización por otra obra de naturaleza similar y de la misma manera que el propio Erskine May fue una recopilación que hasta mediados del siglo XIX se venía utilizando que era el famoso Hatsell.

En el ámbito del Derecho Parlamentario italiano, por ejemplo, los letrados son celosos guardianes de los precedentes que comparten exclusivamente con el presidente de la Cámara.

La práctica en España es muy parecida, tengamos en cuenta el siguiente dato. Es verdad que los letrados de las cámaras parlamentarias están vinculados a un principio de imparcialidad jurídica, cuya infracción de hecho puede ser constitutiva de falta muy grave si se produce en el ejercicio de sus funciones. También es cierto que los letrados de las Cámaras no asesoran a diputados individuales, de hecho en las Cortes Generales y en los parlamentos que conozco, existe el principio contrario. Es incompatible e impensable la actuación del letrado con el asesoramiento a grupos parlamentarios o grupos de presión que tengan relación con las cámaras parlamentarias.

Aquí asesoran, por tanto, los letrados al órgano. Es decir, al Presidente, a la Mesa o a la Junta de Portavoces, que son los órganos que reciben asesoramiento del Secretario General, o a la Comisión en su conjunto, su Mesa o sus Ponencias en el caso de los letrados. Pero en ningún caso a un diputado individual o Despacho.

Por lo tanto, en este sentido, es verdad que la mayoría dispone de la mayor fuente de información con relación a los precedentes que lo que puedan disponer la minoría. El Presidente siempre puede pedirle al Letrado o al Secretario General que le dé un listado de precedentes, sobre una determinada materia, y utilizarlos como buenamente estime oportuno. En cambio un miembro del órgano que esté en posición minoritaria puede solicitar información y, sin embargo, si el órgano en el que la materia se va a votar no requiere ni solicita ser informado, efectivamente esa información no se produce ni se proporciona.

Ahora bien, ¿eso significa que la minoría queda indefensa en relación con los precedentes? La respuesta es que no, todos los parlamentos tienen implantados informáticos de tratamiento de las iniciativas parlamentarias, y por lo tanto, puesto que los grupos parlamentarios disponen de su propio personal, si ese personal lleva a cabo su trabajo de manera diligente podrá obtener los datos que requieran sus miembros e informarse de los precedentes que estimen más convenientes para sostener su postura parlamentaria.

Y concluyo haciendo una referencia a la motivación del precedente. Vuelvo a repetir, el precedente, en caso de ser abandonado ha de ser motivado. Esto el Tribunal Constitucional lo ha entendido de una manera bastante exigente. Desde luego a la Mesa de la Cámara le impone siempre un deber de motivar aquellas resoluciones que sean contrarias, que sean restrictivas de los derechos de las minorías y son aquellas que le van a llegar, obviamente, al Tribunal Constitucional, como objeto de recurso.

Pero últimamente esta exigencia de motivación se está extendiendo, de manera indirecta por ahora, pero yo creo que es bastante firme, en relación a la Junta de Portavoces. En este sentido la sentencia 29, del año 2011, que señala que no es aceptable aportar como motivación de una resolución, de no admisión de una proposición no de ley, el hecho que la Junta de Portavoces ha opuesto su criterio a su admisión a trámite. Estoy hablando del caso de las Cortes valencianas, cuyo Reglamento respecto a proposiciones de ley que versan sobre materias que no son de competencia de la autoridad autónoma, pero que sí pueden ser de interés público, la comunidad valenciana exige que la admisión venga precedida por una afectación de dicha iniciativa por la Junta de Portavoces. Es el caso que en el supuesto concreto la Junta de Portavoces emitió su acuerdo desfavorable, y la Mesa se limitó a dar traslado de la inadmisión diciendo que la Junta de Portavoces se había negado a la tramitación de dicha iniciativa.

El Tribunal Constitucional le aplica a la Mesa, e indirectamente a la Junta de Portavoces, la exigencia de motivación, y de que en el acuerdo debiera haberse dado cuenta de las razones que llevaron a oponerse a dicha iniciativa. Por lo tanto la motivación es un elemento relevante. El mensaje es que los órganos parlamentarios sean conscientes que sus resoluciones pueden ser susceptibles de quejarse ante del Tribunal Constitucional y deberán cuidar sus acuerdos so pena de que el caso prospere y verse constreñidos a aceptar una jurisprudencia contraria y un cierto demérito institucional. Hasta aquí mi intervención.

Muchas gracias por vuestra atención.

MESA TEMÁTICA 9  
LA INSTITUCIÓN DEL PARLIAMENTARY BUDGET OFFICE

JEAN-PAUL RUSZKOWSKY  
PRESIDENTE Y CEO DEL PARLIAMENTARY CENTRE

Realmente los quiero felicitar por haber tomado la iniciativa de realizar este Congreso, y me siento muy privilegiado de haber sido invitado para poder compartir algunas experiencias que el Centro Parlamentario del Canadá ha adquirido durante un período de más o menos cuarenta años.

Antes de comenzar quisiera aclarar dos puntitos. El doctor era mi papá, yo no soy doctor; y el profesor también era mi papá. Algunos estudiantes de la Universidad Católica quizás se acuerden de Andrés Ruszkowski, que enseñó en la Facultad de Ciencias Económicas y que también fue fundador de un semanario que ya ha desaparecido, que se llamaba *Actualidad*, y eso explica por qué ven en mí una cierta capacidad de comunicarme como limeño mazamorrero.

Voy a hacer una intervención que va a consistir en seis puntos.

Primero, voy a introducir porqué hay una Oficina Legislativa de Presupuesto o el *Parliamentary Budget Office*, el contexto en el cual vivimos hoy día y por qué tiene significación particular ese concepto. Y también voy a hablar de las ventajas que el concepto ofrece, pero también los desafíos que se presentan con la creación de una oficina legislativa de presupuesto. Voy a hablar del caso canadiense y, como se dice en criollo, voy a “hablar a calzón quitado”, que no es una experiencia que es conclusiva, pero creo que para gente que está interesada en estudiar el concepto antes de ponerlo en marcha les va a ser útil y espero tener una conclusión.

Lo que quiero decir primero como introducción es, según el gran experto de asuntos latinoamericanos en el Banco Interamericano de Desarrollo, que es un experto francés, Carlos Santiso, existe hoy en América Latina un mayor reconocimiento de la importancia del concepto de las oficinas legislativas de presupuesto como un instrumento para fiscalizar al Poder Ejecutivo. Esta función de fiscalización es una de las principales funciones del Parlamento, y yo creo que es en ese contexto que estamos conversando hoy. Y gracias a esa revitalización o reconocimiento se ha organizado esta pequeña sesión de hoy día que me parece muy significativa y prometedora.

Yo quiero hablar de la consecuencia política de no ejercer esa función fiscalizadora de manera efectiva por parte del Parlamento. Cada falla del Parlamento en ejercer su función de fiscalización es un factor de debilidad de una institución democrática que es el Parlamento. Entonces, es importante que ustedes vean que este concepto es un instrumento más para fortalecer el rol del Congreso, del Parlamento, de la Asamblea Legislativa.

¿Por qué es importante este contexto? Porque la gobernabilidad es la clave del éxito. Los treinta países que conforman la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, que son las principales economías del mundo, también tienen la gobernabilidad más robusta. La gobernabilidad robusta permite facilitar las inversiones, permite una gran creación de empleos, de crear un clima de confianza entre los ciudadanos y el Ejecutivo.

La OCDE, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, desde hace más o menos cinco años está realmente trabajando, financiando inclusive la creación de una red internacional de directores o de oficiales de estas oficinas legislativas de presupuesto, y cuando estuve conversando con ellos, la gran tristeza de ellos es que hay muy pocos países de economía emergentes que han adoptado el sistema.

México, que es miembro de la OCDE, fue el primer país de habla española fuera de Europa que adoptó el Centro de Estudios en Finanzas Públicas, yo creo que es un centro que todos deberían de conocer, tiene sus ventajas y también sería bueno saber si ellos consideran que tienen algunas fallas.

En este cuadro comparativo doy cuatro ejemplos. La razón por la cual doy el ejemplo de Kenia es porque es un ejemplo pequeño. La experiencia de Kenia es interesante porque ella emana no de una iniciativa europea o de un país extranjero, sino emana de un trabajo que hicieron los parlamentarios en Kenia en conjunto con otros parlamentarios del África, a través de una red de lucha para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos del milenio. Y a través de la capacitación que tuvieron los parlamentarios comprendieron cómo leer un presupuesto, porque un parlamentario es electo no por lo que sabe sino porque a la gente le genera confianza, o porque los partidos los escogen, pero muy pocos parlamentarios, por lo menos en el Canadá, tienen una especialización en economía o que sepan de industrias extractivas o desarrollo comunitario, generalmente se trata de personas que son profesores de escuelas o son abogados, algunas veces son médicos, pero no es gente que maneja temas de economía macroeconómica, de gerencia fiscal. Entonces, la experiencia de Kenia me parece que tiene una cierta relevancia para un país de 45 millones de ciudadanos.

Yo creo que la ventaja también de ver lo que hacen otros países en materia de oficinas legislativas de presupuesto es de aprender cuáles han sido sus experiencias, y cuando un país está buscando la posibilidad de crearlo, puede aprovechar del reconocimiento de otros y no reinventar la rueda.

Las ventajas de crear una oficina legislativa de presupuesto, lo que llamamos en inglés *Parliamentary Budget Office*, en Estados Unidos se llama el *Congressional Budget Office*. La de Estados Unidos no quiero desarrollarla mucho porque es un caso totalmente excepcional, primero por su longevidad, desde 1974, pero también los presupuestos que manejan son cosas que realmente no son accesibles para la mayoría de los países, pero es importante saber que son los primeros en el derecho anglosajón. Entonces, la ventaja de tener un tipo de oficina de esta naturaleza, es crear un ambiente de continuidad y de profesionalismo en materia económica de presupuestos. Es importante que haya continuidad, es importante que haya conocimientos, porque los parlamentarios necesitan de esos conocimientos para poder intervenir en el Congreso sobre temas presupuestarios.

Tiene otro aspecto que es importante. Quiero hacer una distinción: también la comunicación que proviene de esa oficina es una comunicación clara y precisa, accesible a cualquier ciudadano. Porque muchas veces los economistas, no sé si ustedes han tenido experiencias, pero hablan en tales términos que nadie los comprende, y los tecnócratas tenemos a veces la costumbre de hablar entre nosotros y no hablar con gente que necesita explicaciones.

Entonces, la calidad del trabajo profesional, la continuidad y la accesibilidad a la información es muy importante y es una ventaja de estas oficinas. También gracias a las investigaciones que puede hacer esta oficina y la documentación que producen, ellas pueden contribuir a que los congresistas trabajen con un denominador común basado sobre conocimientos y ciencia en lugar de estrictamente un lenguaje partidista o electoralista.

Otra de las ventajas que yo creo que hay que subrayar es que las políticas nacionales hoy día exigen sostenibilidad, y para tener la sostenibilidad es importante que los legisladores se comuniquen con el resto de la población, y justamente los productos derivados de esta oficina pueden ser productos que pueden ser fácilmente accesibles para discutir entre parlamentarios y ciudadanos, sector privado, inclusive jóvenes, porque la juventud constituye una proporción importante de la población, pero también son los que tienen que tener esperanza en qué es lo que van a hacer para poder justificar su tiempo y su dedicación a los estudios y evitar ser tentados por otros caminos más fáciles.

El otro elemento de ventaja es que el trabajo de la Oficina Legislativa de Presupuesto es una medida también de facilitar el diálogo entre las auditorías, contralorías del país, también con el Ejecutivo, y voy a hablar de eso un poquito después. Pero el presupuesto tal como ha sido aprobado tiene que ser fiscalizado de una manera constante porque, al fin y al cabo, el ciudadano va a tener confianza en lo que hace su Estado en la manera en que ve cómo se están utilizando sus impuestos.

¿Cuáles son los desafíos o los problemas de estas oficinas? Me parece que la primera es la apariencia de pertenecer al grupo opositor en el Congreso. Muchas de estas oficinas pueden ser consideradas como opositoras porque lo que no funciona ellas lo señalan; y, entonces, el gobierno, el Ejecutivo muchas veces ve a estas oficinas como un instrumento al servicio de la oposición, de los partidos opositores y como obstáculos de lograr los objetivos en su gestión. Esto es naturalmente una posición normal.

Yo siempre cuento a mis amigos que cuando conozco a un líder de la oposición, me dice que el Parlamento es supremo, y el día que sale electo como Primer Ministro y está a cargo del Ejecutivo, la primera cosa que te dice es que un parlamentario solamente sirve para obstaculizar y para fastidiar. O sea que es bien interesante ver cómo los líderes de partidos pueden convertirse en grandes aliados del Parlamento, y apenas llegan al poder se transforman en prácticamente denigrar el rol del Parlamento, esto es una cosa que ocurre mucho en Canadá, donde tenemos un sistema parlamentario y cuando el gobierno se constituye se llama una fusión del parlamentario que se convierte en ministro y primer ministro. Entonces, ese es un problema de percepción de la oficina.

El otro es que en diferentes niveles de desarrollo político, desarrollo de democracia, se puede tener que la oficina haga lo máximo en la brevedad posible, y eso muchas veces lleva a situaciones de confrontación, porque el Ejecutivo sale electo por cierto número de años, y la Oficina Legislativa de Presupuesto quiere hacer su trabajo y demostrar su existencia y su pertinencia en la brevedad posible. Entonces, eso puede conseguir una tensión que no es necesariamente buena ni para la oficina, ni para el Ejecutivo, ni tampoco para los ciudadanos. Quiero dar un ejemplo de esto; en Canadá tenemos un sistema de fiscalización que se ejerce a través de una comisión de cuentas públicas, y esta comisión es la que fiscaliza todo lo que son gastos del Estado. Recientemente nosotros estamos en un proceso de compra de aviones de combate, que se llama el F35, que estamos hablando de 15, 20 mil millones de dólares de compra, y la Comisión de Cuentas, los miembros de la comisión, quisieron que se discuta y se haga pública la información sobre cómo se condujo la licitación y cuáles son los verdaderos costos. El gobierno tiene la mayoría de los parlamentarios, decidió cerrar la comisión, o sea el estudio. Entonces, la oficina legislativa, el *Parliamentary Budget Office* canadiense intervino, pero intervino de tal manera que el gobierno ¿qué es lo que hizo? Contrató a una empresa privada de contadores, tipo *Coopers & Lybrand* o *KPMG* o no sé, para hacer un estudio de lo que el gobierno había sometido a las cuentas públicas. Entonces, estaban agregando costos, o sea, en lugar de resolver el tema se está agregando más gastos de los contribuyentes. O sea, hay que tener cuidado de que la oficina sea eficaz en su trabajo, pero que no se convierta en un factor que crea más gastos.

Eso me lleva al último punto sobre el desafío, que tiene la calidad de liderazgo del Oficial de Presupuesto, tiene que ser una persona que sobre todo pueda ser apolítico, puedan ser suficientemente finos, la señora o el señor, para manejar el gigante que es el Ejecutivo y asegurar su pertinencia y su sostenibilidad.

Ahora voy a hablar del caso canadiense porque ahí vamos a hablar de la fragilidad de la oficina.

El 2006, el Parlamento Canadiense modificó la Ley Federal de Rendición de Cuentas para introducir el cargo de Oficial Legislativo de Presupuesto, que llamamos *Parliamentary Budget Officer*. La manera en que se diseñó este cargo fue asegurarse de que ese oficial fuese parte integral del Parlamento; entonces, lo lógico fue que se pida que este oficial funcione al interior de lo que llamamos la Biblioteca del Parlamento. En Canadá, la Biblioteca del Parlamento es la que ofrece todos los servicios de investigación para los parlamentarios para poder intervenir en las comisiones, o para interpelar a los ministros, o para fiscalizar al gobierno, y es un trabajo que lo están haciendo de una manera muy profesional, no partidaria, accesible a todos los parlamentarios cualquier sea su grupo político y es un servicio que ha sido muy apreciado por los parlamentarios. Ese servicio lo están ofreciendo desde el año 95.

Previo a eso, quiero mencionar un pequeño anuncio de publicidad, de que el Centro Parlamentario era la fuente principal de investigación para el Parlamento Canadiense hasta 1994, porque lo fundaron en 1968.

Entonces, lo que ocurrió es que se reclutó a un señor del que quizás ustedes han oído hablar, que se llama Kevin Page, que es el *Parliamentary Budget Officer* del Canadá y que dirige un equipo de unas 12 o 13 personas, pero él, en su concepto, no tiene nada que ver con la Biblioteca del Parlamento, él lleva su mundo y hace y deshace en su oficina un poco como una entidad autónoma, lo que no es el origen de la ley.

Entonces, hay que tener cuidado también cómo el líder de una organización como esta tiene que llevar su trabajo. Pero las funciones principales de ese equipo es ofrecer un análisis de finanzas de la Nación y las tendencias de la economía a mediano y largo plazo; tiene que investigar, a solicitud de la cámara de Diputados o del Senado, las comisiones dedicadas, temas relacionados con proyecciones de Presupuesto.

Yo quiero mencionar aquí que en la experiencia canadiense hay muchas comisiones parlamentarias, por ejemplo la de Recursos Naturales, la de Agricultura, todas esas comisiones tienen un impacto sobre el presupuesto. Entonces, cuando se formula el Presupuesto hay una comisión de Finanzas, pero hay una intervención de unos 40, 50 organismos del gobierno que tienen un impacto sobre el presupuesto. Entonces, es muy importante que las comisiones tengan la misma información que el Ejecutivo, porque de esa manera pueden ejercer justamente o las enmiendas al presupuesto o aprobar o no aprobar el Presupuesto.

En el caso canadiense, quiero precisar también algo que no es muy familiar para sistemas presidenciales, es que el presupuesto en el Canadá es un voto de confianza; de otra manera, quiero decirles que si el Parlamento no aprueba el Presupuesto, el gobierno cae. Entonces, es muy importante que los parlamentarios sepan lo que hay en el presupuesto, por lo menos por razones políticas si no es por razones de interés nacional.

También pueden investigar otros temas que pueden ser suscitados por parlamentarios, pero siempre bajo la jurisdicción. Lo que quiere decir es que hay temas que no caben en la jurisdicción del Parlamento, es lo que llamamos temas de seguridad nacional, donde solamente en el Presupuesto se señala una cifra, pero no se hace ningún análisis. Entonces, eso no lo puede investigar.

¿Qué lecciones tenemos nosotros de la experiencia canadiense? Primero, cuando se selecciona a un candidato para desempeñar esa función, es mejor involucrar al que va a ser su superior. Porque en el caso canadiense se reclutó a este señor Kevin Page, pero, obviamente, en ningún momento él sintió que su jefe era el director de la Biblioteca. Es un tema importante porque él tenía que informar al Presidente del Senado y al Presidente del Parlamento a través del Director de la Biblioteca, lo que nunca ha hecho durante su mandato.

Después, hay que tomar en cuenta de que se trabaja a mediano y largo plazo. ¿Qué quiero decir? La oficina no puede resolver todos los problemas que existen en el país en un período de cinco a diez años, es imposible, entonces, hay que escoger bien sus batallas. Hay que escoger bien qué temas se tienen que elegir. Por ejemplo, uno de los temas que, desgraciadamente, ha creado una gran problemática para el señor Kevin Page es que de las 84 solicitudes que él hizo para tener acceso a la información presupuestaria de diferentes agencias y ministerios del gobierno, solamente 16 aceptaron y colaboraron. Entonces, el señor Page, en su mejor juicio, decidió que iba a meterle juicio a todos los que no colaboraron. Entonces, ¿qué resultado dio eso? Que el Ejecutivo dijo “usted nos mete juicio y no colaboramos. Y apelamos en justicia”, y el gobierno tiene mucho más recursos para llevar a cabo un juicio durante muchos años que una oficina. Entonces, lo que él logró, en términos prácticos, fue hacerse un harakiri, porque el señor no va a ser nombrado por los conservadores, pero está en guerra con el gobierno que lo ha nombrado, y todo esto porque creo que vio demasiado grande el rol de la oficina y demasiado rápido.

Él también, para justificar un poco sus frustraciones, vive una situación difícil. Cuando tenemos un gobierno que es recalcitrante en compartir información, cuando tu mandato es asegurarte de fiscalizar que el Presupuesto y que todos los bienes de los contribuyentes son bien administrados crea tensión, entonces, es verdad que Kevin Page tenía esa fuente de frustración. Y hace poco acaba de declarar que no va a ser candidato para perseguir su cargo.

Entonces, en conclusión, ustedes tienen delante siempre la oportunidad de consultar y de ver diferentes experiencias. No hay una fórmula mágica, no hay una forma ideal.

Una de las razones por las cuales recomiendo esto es porque cada país tiene su historia, cada país tiene sus problemas, sus realidades, su cultura política y no se puede adoptar modelos del extranjero como una fotocopia en Xerox, eso es imposible.

La otra conclusión es que la voluntad política es clave. Si el gobierno de Canadá decidió tener a un oficial legislativo para el Presupuesto, debió haber encontrado mejores maneras de manejarlo que de aislarlo. O sea, no culpo al señor Kevin Page de todo, tampoco culpo al gobierno de todo, pero se ha creado una situación de conflicto que no es buena para los ciudadanos.

El Congreso, a través de una oficina de este tipo tiene la oportunidad de establecer un espíritu de confianza con los ciudadanos, de establecer su credibilidad como fiscalizador, porque es un instrumento, como repito, que es profesional, continuo.

Y el último punto que quiero decir, y creo que lo he mencionado, pero lo quiero repetir, es que no basta repetirlo diez veces, pero que esté inculcado, es que el liderazgo debe brillar por sus competencias profesionales y su total independencia de los partidos políticos.

Muchas gracias.

# MESA TEMÁTICA 10

## EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

I

### EXPOSICIÓN DE LA SEÑORA DOCTORA MILAGROS CAMPOS RAMOS ESPECIALISTA PARLAMENTARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Quiero unirme y reiterar las felicitaciones al equipo organizador, a César Delgado-Guembes, el gran impulsor de este Congreso que nos permite compartir espacios de reflexión sobre los temas parlamentarios. Agradezco también a mis colegas con quienes comparto la Mesa y con quienes comparto el trabajo en el Congreso.

El tema que nos convoca es de la mayor importancia, sin duda alguna, y para mí tiene algún valor medio nostálgico porque fue, de alguna manera, mi tema de tesis cuando terminé el pregrado. Entonces, he retomado algunos temas que había trabajado allí y es muy interesante encontrar un documento que ha escrito hace mucho tiempo, y de hecho uno es crítico respecto de lo que escribió hace bastante tiempo; pero también encuentra algunos aspectos útiles en ese tema. Y lo curioso también es que algunas de las sugerencias y recomendaciones trabajadas en la tesis por los 90, antes de la Constitución, fueron incorporadas en la nueva Constitución, bueno, conjuntamente con una serie de críticas.

Entonces, quiero decirles que con Gianmarco Paz Mendoza hemos dividido el tema de manera tal que parte del Control Parlamentario sobre los Actos Normativos los voy a desarrollar yo; y la otra parte, la que se refiere a Decretos de Urgencia y Tratados, la va a desarrollar Gianmarco Paz, así podemos complementar la exposición de una manera adecuada.

Decía que este es un tema del mayor interés, tanto que en la Mesa de Bicameralidad el doctor Bernalles ha referido a una de las causas por las cuales se termina la bicameralidad en el Perú, justamente por la Ley de Control Parlamentario a los Actos Normativos del Presidente de la República. Entonces, no es el único, hay varias referencias que sugieren que este control que venía siendo clamado, porque lo que ocurría hasta allí es que los actos normativos no solo no tenían control sino que ese mandato de la Constitución de dictar decretos legislativos con cargo a dar cuenta al Congreso, se consideraba que se daba cuenta cuando se mandaba un oficio con los decretos legislativos, y el Congreso no tenía que pronunciarse.

En esta primera parte voy a exponer básicamente sobre la naturaleza del control parlamentario y la relación del control parlamentario con el sistema de gobierno.

Lo primero que hay que decir es que el control es ejercicio de poder, es responsabilidad frente al ejercicio y garantía frente a la libertad. Si nosotros miramos un poco todos los orígenes del Parlamento, vemos que surgen más que con la idea de legislar, con la idea de controlar. Y, entonces, tenemos que desde el siglo XVIII, por ejemplo, Locke, Mill, posteriormente Montesquieu, expresan que la única manera de garantizar la libertad y garantizar con ello que no haya abuso del exceso de poder es con controles que un órgano desarrolle frente al otro. Ese órgano es el Congreso.



Modernamente, Karl Loewenstein es quien desarrolla la idea de los *checks and balances* como una forma de que un poder del Estado pueda controlar a otro poder del Estado. No es solamente la idea de Montesquieu de separar los poderes, sino de que exista control, tanto que Loewenstein considera que la única forma en que podemos considerar que estamos frente a un sistema democrático es cuando están garantizados estos balances y contrapesos.

Siguiendo a Diego Valadés, hay una expresión que me parece fundamental: controlar al poder es un acto de poder. Es decir, que solamente controla quien tiene poder para hacerlo frente a quien ejerce el poder también, que en este caso es el Poder Ejecutivo. Hay que entender también este control parlamentario dentro de la dinámica de mayorías y minorías, que me parece que ese es otro tema fundamental.

En la doctrina constitucional, se conocen dos argumentos por los cuales es necesario el control político: uno es un argumento técnico y el otro es un argumento ideológico.

El argumento técnico tiene que ver básicamente con el hecho de que es necesario que el Rey tenga una supervisión que venía del Parlamento. Después, lógicamente, esto se traduce en la relación de control y equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con esto se refuerza el argumento de la necesidad de que haya eficacia en el control del poder, que haya equilibrio y que haya mutua vigilancia.

El argumento ideológico tiene que ver básicamente con la legitimidad democrática. El Congreso controla porque tiene un origen popular, y es el pueblo el que electoralmente coloca a los representantes allí en situación de controlar.

Humberto Nogueira, el constitucionalista chileno, también considera que justamente el control es un brazo de la representación, es decir, se controla porque se representa. Agregaría yo: se legisla también porque se representa.

¿Cuál es la naturaleza del control parlamentario?

Se trata ciertamente de un control político. Este control político es diferente del control jurídico, y eso me parece que es un tema central. Muchas veces miramos y decimos por qué no se ha ejercido control respecto de tal o cual decreto legislativo, o de tal o cual decreto de urgencia en el Congreso. Si contrastamos, yo tengo ahí un cuadro que voy a mostrarlo luego, en el que vemos que hay más procesos de inconstitucionalidad que decretos de urgencia o decretos legislativos controlados o derogados o modificados en el Congreso. Y es que, en realidad, el parámetro con el que actúa el Congreso es de control político.

El control político es un control voluntario; en cambio, el control jurídico es necesario. Es decir, cuando nos presentamos ante el Tribunal Constitucional, el Tribunal Constitucional no puede evaluar si controla o no controla, no ve un criterio de oportunidad y de pertinencia, tiene que pronunciarse.

Siguiendo a Aragón, el control político es un control institucionalizado y por eso se diferencia también del control social, que no es un control institucionalizado. Eso me parece que es un tema interesante porque si bien cuando decimos que es institucionalizado pensamos que está siendo tasado legalmente, eso no significa que necesariamente tenga que darse. Los políticos evalúan oportunidad, pertinencia, entre otros temas.

El otro tema que me parece que es importante tener en cuenta, y lo he mencionado hace un momento citando a Diego Valadés, es quiénes son los agentes de control. Los agentes de control en ese punto son, fundamentalmente, quienes ostentan poder.

¿Cuáles son los criterios de valoración? Miremos quiénes han sido los controlados hablando de control parlamentario, ¿cuáles son los criterios de valoración?

En realidad, a diferencia de la judicial, la interpretación de la Constitución que hace el Congreso se basa en criterios de oportunidad, en valoración con criterios políticos y no con métodos necesariamente jurídicos, eso no significa que sean arbitrarios. Es que la argumentación es una argumentación de tipo político. El agente de control interpreta la Constitución de la manera que le parece oportuna, a diferencia de lo que hace el órgano judicial.

El resultado del control no necesariamente tiene que ser una sanción, y aquí voy al segundo tema que me parece fundamental de tener en cuenta. Y es que el control parlamentario en un sistema parlamentario propiamente, en un sistema presidencial tiene naturaleza y objetivos diferentes.

Sabemos bien que nuestro sistema es un sistema presidencial; sin embargo, es un sistema presidencial con muchos rasgos del sistema parlamentario, rasgos y características que surgen desde los orígenes de la república, es decir, la interpelación y la censura, por ejemplo, tienen su origen en el siglo XIX. Y si bien los decretos legislativos se incorporan recién con la Constitución de 1979, la verdad es que desde el siglo XIX hay proyectos para incorporarlos, y se utilizó a mediados del siglo XX, es decir, los orígenes... No quiero detenerme demasiado en este marco teórico, pero me parece que la naturaleza de nuestro sistema político es de un presidencialismo parlamentarizado o lo que hemos llamado el presidencialismo latinoamericano, que se distancia bastante del modelo clásico del presidencialismo norteamericano.

Entonces, por ejemplo, el objetivo final del control político en los regímenes parlamentarios es la sustitución. Lograr sustituir al Presidente o al Primer Ministro, dependiendo en qué país estemos, a través de la censura. Y en el caso de los países presidenciales que tienen período fijo de gobierno, como en nuestro caso, es básicamente el desgaste. La presencia de instituciones propias del régimen parlamentario en el Perú, entonces, hace que no se termine con el gobierno a través del control parlamentario.

La tendencia de reforzamiento de los poderes legislativos no corresponde solamente a estos presidentes. En realidad, es un fenómeno que se ha venido dando en el mundo entero, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, es un fenómeno que se da en Europa desde las constituciones de mediados del siglo XX. Y en el caso de América Latina, me parece que estamos pensando en la Constitución claramente peruana del 79 y también en la de 1993. Pero no solamente en estos países. Por ejemplo, la Constitución de 1988 en Brasil; y en Paraguay, de 1992; o en Argentina, de 1994; o Colombia, de 1991, traen consigo un fortalecimiento de las capacidades legislativas de los presidentes, acentuando el protagonismo que ya tenían.

Tener presidentes con fuertes poderes legislativos parece que es parte del diseño del presidencialismo latinoamericano al que me he referido, más aun en zonas como las nuestras donde hay partidos políticos débiles, y el Congreso participa poco en el diseño, elaboración y evaluación de políticas públicas.

Por otra parte, la concentración del Poder Legislativo en manos de los presidentes afecta, sin duda, el proceso de deliberación, aquel al que se refiere Habermas, para legitimar la democracia. Estamos frente a situaciones en las cuales el Presidente logra mayor gobernabilidad y decisión al estilo Schmitt de manera más vertical.

En ciencia política, esta tensión revela que lo que está en juego es el control de la agenda. Y la disyuntiva de ejecutivos fuertes frente a congresos más bien reactivos. Diversos estudios analizan que las dos primeras facultades, la de presentar iniciativas y la de ejercer derecho al veto, por ejemplo, no hacen de los presidencialismos más presidencialistas, sino que tengan presidentes más fuertes.

Curiosamente, en el caso peruano, por ejemplo, tenemos la mayor cantidad de facultades legislativas para los presidentes, junto con Argentina y Brasil, pero no tenemos el presidencialismo más fuerte.

Si es que nosotros miramos la Constitución o la comparamos con el resto de países de la región, vemos que el Perú tiene un presidencialismo parlamentarizado, es decir, tenemos todos los mecanismos de control de los sistemas parlamentarios. En ese sentido es un presidencialismo distorsionado, que no es lo mismo mirarlo en ese marco.

Además, Mercedes García Montero, por ejemplo, ha trabajado el ejercicio de la facultad de iniciativa. Según su marco doctrinario he realizado un trabajo, observando los criterios de Mercedes García Montero:

70% de las leyes propuestas por el Poder Ejecutivo en la época de Belaunde se convirtieron en ley; 65% de las iniciativas fueron ley; además se dictaron 336 decretos legislativos; 667 decretos de urgencia.

En el caso de Alan García, primer gobierno, 75% de las iniciativas fueron ley; 662 decretos de urgencia y 127 decretos legislativos.

En el caso de gobiernos sin mayoría, tenemos que baja la actividad legislativa en relación al éxito legislativo, pero no así a la presentación de iniciativas, y tanto decretos legislativos como decretos de urgencia tienen una actividad relativamente similar, sobre todo en decretos de urgencia; en decretos legislativos hay una diferencia bastante grande.

Tal vez la reflexión en este punto es que muchas de las políticas importantes del gobierno se dieron, sobre todo en el caso García, a través de decretos legislativos. Ahí tenemos el cuadro en relación al éxito legislativo y a la participación legislativa, lo cual permite ver que hay una intensa actividad en el ámbito legislativo de los ejecutivos, y esa es un poco la constante en el caso peruano.

Podemos analizar los poderes legislativos de los presidentes. En ese estudio he incluido, aunque no es materia de este estudio, la iniciativa legislativa y la facultad de veto. Lo nuestro es facultad para legislar por delegación de facultades y la facultad para dictar decretos de urgencia. A cada una de estas facultades se le ha asignado un punto, y vemos que el Perú —lo que decía hace un momento— junto a Brasil y Argentina tienen el mayor puntaje, que es cuatro sobre cuatro. Es decir, con ejecutivos que tienen una capacidad importante para legislar y para actuar en materia de dictar normas con fuerza y rango de ley, resulta particularmente relevante el control parlamentario.

Tenemos por ejemplo, la relación de decretos de urgencia y decretos legislativos versus leyes. Si sumamos los decretos legislativos y los decretos de urgencia, vemos que el número de leyes se relativiza.

Otro tema que me parece importante tener en cuenta es que muchas de las leyes que se han dictado en cada período han tenido como autor principal al Ejecutivo. Vemos que ese tema también es constante.

Entonces, si es necesario este control parlamentario, ¿por qué ese control es criticado y por qué se habla de crisis, por ejemplo, del control parlamentario? Este es un tema sobre el que ha escrito Néstor Sagüés, y se ha referido en términos muy similares a Argentina, que podrían ser perfectamente aplicables al Perú. Para él, la progresiva decadencia del control parlamentario se encuentra en dos aspectos fundamentales: las dificultades en el control y la abdicación del controlador. En el tema de las dificultades en el control se refiere básicamente al hecho que hay una asimetría de información entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que, además, muchas veces no trae réditos políticos el ejercer control.

Yo creo que el tema de la asimetría de la información es un tema sobre el cual ya se ha conversado y sobre el cual parlamentos europeos, canadiense, el norteamericano, particularmente, y algunos pocos latinoamericanos han desarrollado dentro del Congreso cuerpos técnicos que hacen seguimiento, tanto a políticas públicas, servicios de información y control de presupuesto. Justamente en una mesa paralela a esta se está desarrollando el tema del Control Presupuestal. De no hacer esto, se produce lo que André Hauriou llama “la inhibición de los censores ante la tecnoburocracia”.

Otro tema puntual y que me parece que es el aspecto básico del control parlamentario es que tanto en Perú como en Argentina, y esto lo refiere Sagüés, tiene un librito muy pequeño pero muy interesante sobre las normas no publicadas, y creo que es fundamental entender que no es compatible el sistema democrático con normas no publicadas, las normas no publicadas deben considerarse inexistentes y deben de ser, como ya lo es, prácticas antiguas y erradicadas totalmente.

En segundo lugar, la abdicación del control. Sagüés refiere este tema porque considera que muchas veces los congresistas disminuyen en intensidad o simplemente abandonan la gestión de control sobre el Poder Ejecutivo. Este es un tema básicamente político y creo también que hay que considerar en este punto quién tiene el protagonismo y hacia dónde lleva el control.

En esta parte voy a desarrollar tres puntos: primero, la delegación de facultades en el Perú; el control sobre la declaratoria de estados de excepción; y un tercer tema sorpresa que me he tomado la licencia de tratar.

¿Por qué se delega? Claramente es una decisión política que está fundamentada en la doctrina, porque el Ejecutivo presenta mayor carácter técnico o tiene la información para legislar, o porque hay una mayor idoneidad o por la necesidad de darle celeridad al proceso legislativo. Fíjense que hasta el presidencialismo norteamericano ha delegado facultades, y este es un tema que llama profundamente la atención, porque si bien no lo hace de manera directa, sabemos que es un sistema jurídico totalmente diferente al nuestro. La verdad es que desde 1940, en el caso de *Sunshine versus Adkins*, la Corte Suprema señala que a veces es una necesidad que el Ejecutivo legisle para que el ejercicio del Poder Legislativo no se vuelva una futilidad. Eso es todo lo que encontré sobre el tema, pero, en verdad, significa que no es inconstitucional, a pesar de que están muy pegados —como dice Valadés— a Locke, donde el esquema es que el Legislativo no puede transferir el poder de hacer leyes a ninguna otra mano que no sea la que el pueblo ha encargado. En cualquier caso, esta delegación se hace de manera continua, no solamente al Ejecutivo, sino también a secretarías de gobierno, pero son sistemas diferentes.

Vayamos a lo que es más cercano a lo nuestro, que es España. España, con la Constitución de 1978, que tiene una influencia importante en la de 1979 nuestra, se plantea que las Cortes Generales pueden delegar en el gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre determinadas materias, casi idéntico a nuestra Constitución, salvo aquellas relativas a leyes orgánicas. Y para los españoles es ley

orgánica tanto el desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas como las que aprueban estatutos de autonomía, régimen electoral, entre otras.

Las limitaciones son materia, plazo, pero otro detalle, se agota una vez que se ejerce, aun cuando el plazo todavía esté vigente. No admite de manera expresa subdelegación. Y establece algunas formas de delegación, como son las leyes de base, por ejemplo, o lo que nosotros le llamamos los textos únicos ordenados.

En el caso de Italia, brevemente, Biscaretti di Ruffia señala que existen dos tipos de autorización, especialmente características y frecuentes en la tradición constitucional italiana. Primero, delegaciones para redactar textos únicos y delegaciones para elaborar códigos. En realidad, el gobierno busca con ello armonizar, modificar, completar o coordinar normas que es necesario refundir, para que veamos que la maraña legislativa, contaminación e inflación legislativa no es solo un fenómeno peruano y latinoamericano, sino que lo venimos heredando.

En el caso de Francia, recordemos que tiene un reparto de competencias y, entonces, hay algunas materias que están específicamente delegadas al Ejecutivo. Sin embargo, también se prevé la delegación de facultades a través de las ordenanzas.

En el caso de Argentina, se señala que se prohíbe la delegación legislativa al Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o emergencia pública, con plazo fijado para el ejercicio y que no puede excederse de seis meses.

En el caso de Colombia, Lozano Villegas explica que existen tres supuestos de delegación: primero, facultades extraordinarias que no se pueden conferir para expedir leyes orgánicas, en fin, con ciertas limitaciones y que no pueden ser mayores a seis meses; decretos legislativos en caso de estado de excepción; y el Plan Nacional de Inversiones frente a la omisión que pudiera venir de parte del Legislativo.

¿Cómo es el control parlamentario en estos casos? La verdad es que la separación de poderes vemos que no es una separación de poderes rígida, es una separación de poderes que permite formas de control y colaboración. De hecho la función legislativa está diseñada desde los inicios; la presentación de proyectos de ley de parte del Ejecutivo, o la promulgación de una ley aprobada en el Congreso por el Ejecutivo, o el veto y, eventualmente, la insistencia; vemos que hay relaciones de control y colaboración en todo el esquema del trámite legislativo. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional refiere a que la atribución otorgada muestra que la separación de poderes no es absoluta, porque en la estructura y funciones de los poderes del Estado regulados también se desprende que hay un principio de colaboración entre los poderes del Estado.

El artículo 104 de la Constitución establece la posibilidad de que se deleguen facultades legislativas mediante decretos legislativos sobre materia específica y por plazo determinado. Y señala que no pueden delegarse determinadas materias.

El artículo 90 del Reglamento establece cómo se debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente. No quiero detenerlos con el tema muy formal, pero básicamente es que dentro de los tres días posteriores a la publicación se debe enviar el documento de parte del Ejecutivo. El oficio se manda al Presidente del Congreso. Esto pasa a la Comisión de Constitución y Reglamento, donde hay un grupo de trabajo. Y la comisión informante presenta un dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor a diez días.

La sentencia recayó en el Expediente 12 de 2011, el Tribunal Constitucional señala que tienen que haber determinadas exigencias en la habilitación para dictarse decretos legislativos. Primero, esta delegación solo puede recaer en el Poder Ejecutivo, queda excluida la posibilidad de realizarse a favor de otros poderes del Estado. Pero también que eso incluye la imposibilidad de que se otorguen posibilidades para precisiones posteriores o para modificaciones al Ejecutivo. Es decir, si se agota el plazo en 60 días o en 90 días, no debería deslegalizarse alguna materia. En segundo lugar señala que tiene que aprobarse por una ley en sentido formal, la ley autoritativa se entiende, que requiere una ley que fije y determine la materia específica y el plazo. Y, finalmente, que no comprende lo que atañe a la reforma constitucional y a las limitaciones que hemos señalado.

Vemos que en el caso del gobierno de Toledo se dictaron 41 decretos legislativos. Y, entre 2006 y 2011, 134.

Ahora, ¿qué materias no debieron regularse y en algunos casos se ha regulado.

Las materias indelegables están vinculadas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, aprobación de leyes orgánicas, presupuesto, cuenta general.

En realidad, señalábamos que esta es una incorporación a la Constitución de 1993, porque la Constitución de 1979 no señalaba cuáles eran las materias indelegables. Lo que me parece que es fundamental es el entender que esta indelegabilidad no puede burlarse por ningún mecanismo. En el caso de leyes orgánicas, no es posible pensar que porque la ley autoritativa obtiene una votación calificada, con la mayoría absoluta, entonces se habilita la posibilidad de dictar leyes orgánicas.

Tampoco creemos posible esa interpretación por la que se modifican a través de decretos legislativos leyes orgánicas; en una parte que se señala no es orgánica, es muy difícil precisar ese tema. Es nuestra posición que en estos casos estamos frente a reserva de ley.

Por lo demás, el Tribunal ha señalado en el 2007 que cualquier norma que pretenda regular los aspectos relativos a procesos constitucionales debe tener la calidad de ley orgánica, esto es, deberá haber sido aprobada en los términos establecidos en el artículo 104.

El Tribunal también ha señalado que de una interpretación sistemática de los artículos 104 y 101 se concluye que la aprobación de leyes orgánicas no puede ser delegada a la Comisión Permanente. En fin, el carácter indelegable ha sido reiterado en otras sentencias también.

No es casual, como señala un estudio de Eguiguren, que tanto Francia, como España e Italia eliminen la posibilidad que se aprueben leyes orgánicas mediante decretos legislativos o los similares en estos países.

La idea es justamente garantizar que se dé la deliberación para temas tan importantes y que se logre el consenso que surja de una acción legislativa.

Los decretos legislativos como los decretos de urgencia tienen, según se señala en la doctrina, dos esferas de control: el parlamentario y el constitucional. El tema parlamentario lo hemos señalado anteriormente y parte también por un aspecto formal de mirar si es que, efectivamente, se aprobó en Consejo de Ministros y si el decreto legislativo en cuestión lleva la firma del Presidente del Consejo de Ministros. Si es que la materia se respeta y si es que se ha respetado el plazo y el cómputo del plazo, supone que hay que publicar antes de que venza el plazo.

Pensamos, sin embargo, en este marco que el primer control debiera ser el de la propia ley autoritativa. Las materias delegadas y el plazo no deben ser genéricos e indefinidos, sino señalados de manera taxativa y expresamente determinados.

Coincidimos con García Toma cuando afirma que, a diferencia de lo previsto en otros países, la Constitución ha previsto un modelo de gran discrecionalidad para el Poder Ejecutivo, salvo que la ley autoritativa marque otro camino, y eso me parece que es perfectamente posible.

La ley delegante puede establecer modalidades de control y así ha ocurrido en el pasado. Por ejemplo, entre el año 80 y 85 hubo limitaciones en el sentido de que se señalaban ciertos lineamientos. A ver si encontramos alguno.

Bueno, aquí hay comisiones, a las que me voy a referir en un momento más.

El decreto legislativo está limitado por la Constitución, pero también por la ley autoritativa. Si es que no se respeta eso y si es que se delega materia prohibida, también será inconstitucional cada decreto legislativo. Me parece que eso es bastante obvio.

Acá tengo el ejemplo. Se delega mediante Ley 28932 la facultad de legislar en materia tributaria y se establece claramente que se trata de ampliar la base tributaria, lograr mayor eficiencia y equidad y simplicidad en el sistema tributario nacional, dotar al país de un sistema tributario. Asimismo, la ley autoritativa precisa que la mencionada delegación de facultades no comprende la creación de nuevos impuestos, la creación de nuevas exoneraciones, el incremento de tasas o tributos vigentes.

Ya que he mencionado este tema, durante la década del 80 se utilizó la delegación de facultades con comisiones integradas por congresistas o, en algunos casos, con dictámenes previos o informes previos de comisiones del Congreso e, inclusive, en algunos casos se señalaba que debía ser consultada la norma y tener informes o debía participar en el equipo de trabajo del ejecutivo algún grupo de instituciones determinadas. La pregunta ante esto es si puede haber un control previo y si tiene carácter vinculante.

En España, Carrillo López considera que los controles previos, sean del Congreso o de algún otro grupo, que si bien pueden ser posibles, no terminaría dando una norma delegada por el Ejecutivo, sino una norma, de naturaleza jurídica diferente; más o menos esos son los términos en los que se pronuncia.

En nuestra opinión, no debería haber carácter vinculante. Si se pide opinión al Congreso, es mejor que se presente un proyecto con carácter de urgencia y que vayan los ministros a defender y a señalar su posición y que participen del debate, tanto en la comisión como en el pleno. La aprobación previa por el Congreso no consideramos que sea compatible con el concepto de delegación, pues puede no ser oportuno e, igualmente, el informe vinculante excederá al plazo de la delegación. Sin embargo, sí pueden existir algunos otros candados que se establezcan, por ejemplo, estos informes o que haya una comisión de seguimiento, o también la posibilidad de que el ministro informe al pleno del Congreso al día siguiente de la dación de un decreto legislativo, como ya ha ocurrido en otros momentos.

Eguiguren, en un trabajo antiguo, señala que este tipo de delegaciones con comisiones distorsiona y vulnera el modelo constitucional impuesto a la delegación de facultades. En igual sentido, hemos leído la opinión de García Toma. Esta es una cuestión que trabajaba en la tesis a propósito de estos temas, porque inclusive en alguna de las delegaciones que se hicieron en ese momento se señalaba que se

delegaba en el Ejecutivo para que trabaje con una comisión de congresistas, y que era un congresista quien presidía la comisión que iba a legislar por encargo, con lo cual se distorsiona, como pueden apreciar, el modelo señalado en la Constitución.

Aunque no se dice expresamente, creemos que la Constitución prohíbe la posibilidad de subdelegar, no creemos que pueda hacerlo a un ministerio ni a ningún otro órgano.

Respecto de si se agota o no se agota la delegación de facultades tras la dación de un decreto legislativo cuando el plazo aun está vigente. En estos casos, la experiencia nos ha mostrado que si el plazo está vigente, se han dictado muchos decretos legislativos, y cuando digo muchos son muchos, ¿no es cierto?

En realidad, yo me inclinaría a pensar que la delegación de facultades sigue produciendo sus efectos mientras que no haya un pronunciamiento en contra de parte del Congreso, es decir, no se agota.

En el ámbito de control, pensamos que nuevamente el control es político y no solo jurídico. Sin embargo, Christian Donayre ha escrito en el sentido de que el grupo de trabajo debe hacer un control estrictamente jurídico, y que la Comisión de Constitución podría incorporar criterios de tipo político.

Sobre este tema, García Toma ha escrito también señalando que el Pleno debería ser quien ejerza control político y, en cualquier caso, la Comisión de Constitución debería limitarse al control netamente jurídico.

En fin, como vemos, hay distintos planteamientos sobre el tema. Quiero citar a Christian Donayre también en este artículo señalando que la forma como ha sido regulado en el Reglamento el procedimiento de control es demasiado cerrado en términos de plazos que no se cumplen y que sería necesario revisar el tema.

Tengo alguna otra información que podríamos comentar luego. Quiero, en los minutos que quedan, referirme a dos temas adicionales, el que anuncié, que es el control sobre la declaratoria de estados de excepción.

Cuando conversábamos con Gianmarco Paz sobre este tema, me quedaba muy claro que la decisión de declarar estado de emergencia o de declarar estado de sitio son decisiones netamente políticas; sin embargo, están instrumentalizadas en un decreto supremo y, además, se señala la actuación necesaria del Congreso. Y son situaciones de excepción en las cuales los derechos fundamentales están en cuestión, por lo tanto, el control del Congreso reviste la mayor importancia en estos casos y creo que por eso decidí que debían ser incluidos en esta parte.

Reafirmé mi posición cuando vi la Ley 25397, que aludí al comienzo de la exposición, que se refería a este tema y que consideramos que está vigente en esta parte. Lo que señala esta ley, brevemente, es que la Comisión de Constitución y la de Defensa son las que deberían ejercer ese control inmediatamente después de la declaratoria de emergencia o estado de sitio.

A propósito de una sentencia del Tribunal Constitucional en el año 2008, que exhortaba al Congreso de la República para que se adopte una legislación que desarrolle el artículo 137 y, además, que regule el uso de la fuerza, el congresista Bedoya presenta un proyecto de ley sobre este tema. Está el proyecto



de ley allí, así que no me voy a detener, pero sí considero que es un tema sobre el cual es necesario que el Congreso se pronuncie, más aún porque he escuchado algunos comentarios que la ley en esta parte no estaría vigente y creemos que sí lo está.

Finalmente, aun cuando la facultad de reglamentar leyes no es una norma con fuerza de ley y no debiera estar vinculada al tema que nos ocupa, me parecía importante tomarme la licencia para precisarlo, debido a que hay un atención permanente respecto de las leyes no reglamentadas. El Congreso ha empezado por precisar en las leyes que se otorga un plazo de 60, 90, 120 días, en fin, es variable, para que se reglamente y que el Ministerio tal o cual debiera reglamentar.

Consideramos que la potestad de reglamentar leyes es una potestad constitucional, y que el Congreso no puede obligar al Ejecutivo a reglamentar las leyes en un plazo determinado, aun cuando esa obligación proviene de la Constitución, esa obligación existe, y la forma en la que se debe hacer cumplir en cualquier caso es a través de una interpelación o, eventualmente, una censura, es decir responsabilidad política, de la cual tampoco está exenta frente a los excesos que pudieran notarse en la dación de los decretos legislativos o en los decretos supremos que declaran los estados de excepción que hemos señalado. Es decir, paralelamente al control normativo que hemos señalado o el control de los actos normativos, hay este control a través de la responsabilidad política de los ministros que firman las correspondientes normas.

En fin, es un tema particularmente relevante, les pido disculpas si es que me he excedido en la parte teórica, pero es que me parecía importante enmarcar esta reflexión en este punto.

Muchas gracias.

II  
GIANMARCO PAZ MENDOZA  
SECRETARIO TÉCNICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Primero, debo agradecer al comité organizador de este Congreso de Derecho Parlamentario, por haberme invitado a participar para tratar el tema del Control de los actos normativos del Presidente de la República.

Yo voy a tratar de abordar la materia, sobre todo haciendo un análisis, una evaluación de la utilización de los parámetros de control en la práctica parlamentaria peruana. Y, como dijo Milagros Campos, nos habíamos dividido el trabajo a fin de que yo pueda abordar los parámetros de control de dos categorías normativas, que son los decretos de urgencia y los tratados simplificados.

También voy a tocar algunos temas que ya había señalado Milagros Campos y que están vinculados con los fundamentos del control normativo.

El Parlamento, órgano central del ejercicio del control del poder tiene una serie de herramientas que permiten supervisar la actuación del Estado.

Una clasificación que nos parece muy interesante sobre el control parlamentario es la propuesta del doctor César Landa, quien nos dice que el control parlamentario está clasificado en tres tipos de control:

El control preventivo, que está destinado a identificar los presupuestos de formación del gobierno a través de la investidura.

El control funcional, que está dirigido a supervisar las actividades de las instituciones del Estado a través de otros mecanismos como los pedidos de información a la administración pública, las mociones de interpelación, la estación de preguntas, las mociones para invitar a los ministros de Estado a informar.

Y el control de los actos normativos del Presidente de la República, denominado en la Constitución *dación de cuenta*.

Y, finalmente, la última clase de control parlamentario es el control represivo, por el cual el Congreso despliega una actividad de investigación tendiente a establecer responsabilidades y sanciones de algunos funcionarios públicos por actuaciones que son política o jurídicamente reprochables.

¿Cuál es fundamento del control normativo o del procedimiento de dación de cuenta? Como lo dijo Milagros Campos, la regla constitucional básica del Estado es que el Poder Legislativo es el órgano competente para legislar, y ello tiene relación con el principio de separación y distribución de poderes. Pero en el Estado moderno, la complejidad de la materia gubernamental hace necesario que se establezcan algunas excepciones, y estas excepciones están justamente relacionadas con la posibilidad o la atribución de que el Poder Ejecutivo pueda establecer o emitir algún tipo de legislación que por tecnicismo o por tener que afrontar temas que están vinculados con hechos extraordinarios e imprevisibles lo pueda hacer de esa manera.

Por ello, la importancia del control normativo radica justamente en que este procedimiento le otorga al Congreso la posibilidad de poder resguardar los principios constitucionales antes señalados.

La Constitución Política establece que hay un procedimiento de control de las siguientes categorías normativas: Los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados simplificados y los decretos supremos de estado de emergencia, aunque como había señalado Milagros Campos, algunos autores sostienen que no se trata propiamente de un acto normativo, sino de un acto de gobierno.

El procedimiento de dación de cuenta ha suscitado mucha polémica en el pasado, algunos lo consideraban como un instrumento de información de las cámaras para tomar conocimiento de las decisiones o de los actos normativos simplemente y poder hacer una fiscalización de estas decisiones.

Otros, en cambio, consideraban que se trata de una herramienta que permite convalidar o ratificar la validez de estas decisiones.

El antecedente más lejano de los procedimientos de dación de cuenta los encontramos en el artículo 79 de la Constitución de 1828. En este artículo de la Constitución madre de nuestra república se señala que los acuerdos de las juntas departamentales, que eran instancias de gobierno donde estaban representadas las provincias y que tenían por objeto promover los intereses de los departamentos, eran ejecutados provisionalmente por el Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta a las cámaras.

Ahora, los antecedentes de las categorías normativas objeto de control aparecen recién, como dice Milagros Campos, en la penúltima Constitución del siglo XX, en la Constitución de 1979. Es en esta Constitución que se regulan por primera vez los decretos legislativos, aunque como señalaba, no se puntualizaba la materia específica, no se puntualizaba qué materias eran indelegables y tampoco establecían formalmente un procedimiento de dación de cuenta. Aunque, en honor a la verdad, ya desde la vigencia de la Constitución de 1933, sin el marco constitucional correspondiente, se emitían leyes que autorizaban al Poder Ejecutivo a emitir sus leyes. Por ejemplo, podemos citar las leyes 8305 o la 8463, dictadas en el año 1936 en el gobierno del general Oscar Benavides.

Igualmente, la Constitución de 1979 es la que establece por primera vez la atribución del Presidente de la República de dictar medidas extraordinarias. Estas eran implementadas primero mediante decretos supremos. Luego, con la Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República, la Ley 25397, pasaron a denominarse “decretos supremos extraordinarios”. Ya con la Constitución vigente tienen la denominación vigente.

Igualmente, los tratados simplificados se establecen en la Constitución de 1979. Aquí se permite que el Presidente pueda celebrar, sin participación del Congreso, tratados que eran de su exclusiva competencia.

Por técnica legislativa optaron por una modalidad de lista negativa que trajo muchos problemas en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Decían, solamente puede celebrar el Presidente de la República tratados que son de su exclusiva competencia, y no señalaban cuáles eran. Obviamente esto generó una serie de problemas.

La Ley de Control Normativo, la 25397, trató de superar este problema y señaló qué temas o qué materias eran de competencia del Poder Ejecutivo solamente, y cuáles necesitaban una aprobación

previa del Congreso de la República. Sin embargo, algunos autores la consideraban inconstitucional porque no tenía referente en la Constitución del 79.

Y más bien nos generó otro problema, porque pasó a denominar a los tratados simplificados como Convenios Ejecutivos Internacionales, y esto en el Derecho Internacional hace referencia a los *executive agreements*, que, a su vez, tienen relación con la capacidad autoejecutiva de algunas disposiciones de los tratados.

Es ya con la Constitución de 1993 que se establece la lista positiva de materias que requieren aprobación previa del Congreso.

Sobre el control de la legislación delegada habló Milagros Campos muy bien, nos ha explicado los parámetros de control, qué es lo que se controla, si contraviene la Constitución y si excede el marco de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso.

Yo me voy a dedicar a analizar los parámetros de control de los decretos de urgencia.

¿Cuáles son los parámetros de control o qué es lo que se controla? La Constitución Política, el Reglamento del Congreso y las sentencias del Tribunal que han interpretado estas dos normas señalan que los criterios a evaluar son dos: el criterio endógeno, que es la materia; y el criterio exógeno, que son las condiciones que sirven de habilitación al Poder Ejecutivo para poder emitir la norma extraordinaria.

Sobre estos parámetros también, desde el año 1996, porque el Reglamento del Congreso se da en el año 95, y solo desde el año 1996, la Comisión de Constitución, que comenzó a recibir por primera vez estos actos normativos del Presidente de la República, se generaron una serie de discusiones sobre si es que eran constitucionales o no los requisitos que había establecido el Reglamento del Congreso.

Evidentemente, la interpretación correcta es que sí son constitucionales. ¿Por qué? Porque el Reglamento del Congreso es una norma de desarrollo constitucional y, como tal, puede desentrañar las disposiciones constitucionales en el ámbito de su competencia.

En consecuencia, el legislador ordinario tiene habilitada la atribución de poder regular y establecer los parámetros de control que están sujetos a su conocimiento. Porque de otra manera, si solamente pudiéramos verificar los parámetros establecidos en la Constitución y no los que están en el Reglamento, los parámetros serían demasiado amplios, solamente podríamos verificar la materia y el procedimiento más no las circunstancias fácticas que habilitan el pronunciamiento del Poder Ejecutivo.

Ahora, sobre el tema del ámbito material o el criterio endógeno, ¿qué es lo que señala la Constitución? La Constitución señala que tiene que ser materia económica y financiera. Pocas son las cuestiones que no sean reconducibles hacia el factor económico. Tanto el fin como el objetivo pueden ser económicos, pero lo que se quiere es que la herramienta, o sea la decisión adoptada sea económica

Por ejemplo, en el año 2004 se emitió el Decreto de Urgencia 12-2004, por el cual se facultó, —no sé si recuerdan ustedes— a la DGAC, a la Dirección General de Aeronáutica Civil, para emitir, para conceder permisos de vuelo a aquellas empresas con licencias suspendidas. Se trataba de una medida cautelar de un juez en Arequipa, que había suspendido la licencia a una importante agencia de transporte aerocomercial. Entonces, se emitió este decreto de urgencia con el propósito, decía, de prevenir daños a la economía, pues se estaba afectando el transporte aéreo en el país. El propósito del decreto de

urgencia, finalmente, era enervar las consecuencias o los efectos de esta decisión judicial, porque había trabado una medida cautelar y les había dicho: sabes qué, no más vuelos, te cancelo o te suspendo tu licencia.

Evidentemente, esta norma no tenía un medio económico, que era lo que se quería. O sea, la materia no era económica, por más que el fin o el objetivo hayan sido económicos, la herramienta utilizada no era económica.

Para ahondar en el tema sobre el criterio endógeno debemos revisar el antecedente del procedimiento de control de los decretos de urgencia, que los encontramos justamente en la Ley 25397. En ella se establecía sobre qué materias podrían versar los decretos supremos extraordinarios, que era el nombre de los decretos de urgencia antes. Y decía, por ejemplo, que podrían versar sobre las modificaciones presupuestales, supresión o modificación de tributos, operaciones de emergencia en materia de endeudamiento externo e interno o intervenir en la actividad económica.

Estos temas, en el contexto de la Constitución vigente no podrían ser aplicables. ¿Por qué? Les explico.

Respecto a las modificaciones presupuestales. El presupuesto es la expresión contable del plan económico del sector público en un año determinado.

Las leyes o las normas que modifican el Presupuesto son las leyes de crédito suplementario. Habilitaciones y transferencia de partidas.

Y conforme al artículo 80 de la Constitución de 1993, han aparecido algunas interpretaciones en el sentido de que esta exigencia del artículo 80 era una restricción, porque la Ley de Presupuesto se aprueba con la mitad más uno del número de presentes, a diferencia de las demás decisiones del Congreso o del Pleno, que se aprueban con mayoría simple.

Entonces, lo que quería el constituyente, según este autor que es Samuel Abad, era establecer una exigencia mayor para evitar los excesos de la cámara. Y él justifica la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda emitir decretos de urgencia en materia presupuestal, señalando que en un régimen presidencialista como el nuestro, el Presidente de la República tiene a su cargo la dirección de la política general y administra la hacienda pública.

Entonces, no existiría motivo para que en una situación excepcional él no pueda, mediante esta herramienta, poder hacer, por ejemplo, transferencia de recursos entre partidas para poder atender situaciones extraordinarias e imprevisibles, pero esa es una opinión.

La Comisión de Constitución, sobre este punto, ha tenido pronunciamientos disímiles. En algunos casos se ha pronunciado en el sentido de que los decretos de urgencia que contenían créditos suplementarios, transferencias o habilitaciones eran conforme a la Constitución, y en otros casos ha dicho que no. Aunque para hacer honor a la verdad, la mayoría de los decretos de urgencia que han modificado la Ley de Presupuesto abordaban la parte normativa de la Ley de Presupuesto mas no la parte dispositiva.

Respecto a la supresión o modificación de tributos. En la Constitución actual, el artículo 74 señala que los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria, entonces, no hay la posibilidad de que los decretos de urgencia puedan realizar supresiones o modificaciones de tributos. Y ello tiene su

justificación en que los tributos afectan a la generalidad de la población. Es por eso necesario que de cualquier modificación tome conocimiento previamente el Congreso para aprobarlas.

Sobre las operaciones de emergencia en materia de endeudamiento externo e interno, estas tienen una vinculación muy estrecha con la Ley de Presupuesto. De hecho, una de las leyes conexas de la Ley de Presupuesto, conforme al artículo 78 del Reglamento, es la Ley de Endeudamiento Público. Tenemos la Ley de Presupuesto, la Ley de Equilibrio y la Ley de Endeudamiento. En estas se establecen los límites de endeudamiento y algunas obligaciones del Estado en esta materia.

Entonces, en todo caso, son las mismas consideraciones sobre las modificaciones presupuestales las que operan en este punto.

La Constitución de 1979 señalaba que se podía intervenir en la economía en situación de crisis grave o emergencia del Estado con medidas transitorias, y por eso es que en la Ley de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República se ponía como una de las materias sobre las que podía versar un decreto supremo extraordinario, intervenir en la actividad económica. Esto, en el contexto de la Constitución Política actual por lo menos sería discutible, ya que la Constitución Política de 1993 sobre el Régimen Económico establece el rol subsidiario del Estado en la actividad económica.

Sobre los criterios exógenos. ¿Qué son los criterios exógenos? Son los presupuestos habilitantes de la atribución del Poder Ejecutivo. ¿Cuáles son estos parámetros? El Reglamento del Congreso dice “normar situaciones extraordinarias e imprevisibles, cuyo riesgo de que se extiendan ponen en riesgo la economía nacional o las finanzas públicas”.

El Tribunal Constitucional, desarrollando este parámetro ha establecido que los criterios exógenos para poder habilitar la competencia o la atribución del Poder Ejecutivo de dictar la norma son los siguientes: excepcionabilidad, imprevisibilidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad.

Veamos a qué se refiere cada uno de ellos.

En los debates de la Comisión de Constitución, allá por 1996, se decía que la extraordinariedad, es decir la excepcionalidad que refiere el Tribunal Constitucional, tenía relación con la naturaleza de la atribución del Poder Ejecutivo. Es decir, decía, bueno, la extraordinariedad o la excepcionalidad tiene que ver con que el Poder Legislativo legisla ordinariamente, y el Poder Ejecutivo lo hace de manera extraordinaria. Eso es lo que señalaban en el año 1996 algunos congresistas.

Evidentemente no se refiere a la naturaleza de la atribución del Poder Ejecutivo, sino que esta disposición contiene una finalidad mandatoria sobre las circunstancias de las situaciones de hecho que se pretenden regular con el decreto de urgencia. Lo extraordinario es aquello que está afuera del orden regular o normal, pero este concepto no puede fijarse de manera unívoca e inflexible, por ello es que el Tribunal Constitucional ha señalado que sobre el tema de excepcionalidad o extraordinariedad son los órganos políticos, el órgano controlante de naturaleza política el que determina cuándo una situación es extraordinaria o excepcional.

Sobre la imprevisibilidad. ¿Qué es lo imprevisible? Lo imprevisible es lo que no se puede anticipar con la debida diligencia ordinaria.

En la Comisión de Constitución, hasta ahora, los debates radican en que si, por ejemplo, el Poder Ejecutivo, con su actuación o con su omisión, puede generar un hecho que luego lo traten de solucionar con un decreto de urgencia, por ejemplo, un desabastecimiento o una falta de previsión de una partida presupuestaria.

Algunos señalan que esto estaba dentro de la esfera o del ámbito de disposición del Poder Ejecutivo y, por tanto, no era imprevisible, y señalaban que, en consecuencia, no se cumplía con el criterio que señala el Tribunal Constitucional. Sin embargo, sobre este punto, debemos señalar que no todas las actuaciones del Estado son correctamente monitoreadas. En consecuencia, el análisis de este criterio exógeno debe observar un criterio de razonabilidad para cada caso.

Sobre el criterio de necesidad, ¿qué implica? Implica la imposibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda afrontar la situación con las facultades ordinarias, y el hecho de recurrir al procedimiento ordinario ante el Legislativo, incluso haciendo uso de la atribución del 105 que se refiere a los proyectos con carácter de urgente, puede obstaculizar la implementación de medidas para afrontar el hecho extraordinario e imprevisible. Entonces, tiene que haber necesidad, de que con los procedimientos regulares no se pueda afrontar la medida.

Transitoriedad, este es otro criterio. Cuando nosotros revisábamos los antecedentes, los decretos supremos extraordinarios que regulaba la Ley 25397 decía que estos decretos supremos no podían tener una vigencia mayor a seis meses, pero el reconocimiento de esta transitoriedad estaba vinculado justamente con el reconocimiento de la insuficiencia legislativa para que un decreto supremo extraordinario pueda suspender o dejar sin efecto una norma con rango de ley de manera permanente. Porque los decretos supremos extraordinarios podían suspender o dejar sin efecto una ley, pero de manera transitoria. Entonces, decía, bueno, el criterio de transitoriedad tiene que ver con este punto. Sin embargo, en la actual regulación constitucional, los decretos de urgencia son normas que tienen rango y fuerza de ley.

Entonces, si tienen fuerza y rango de ley, tienen vocación de permanencia. En ese caso, ¿a qué hace referencia la transitoriedad? La transitoriedad está vinculada con la situación excepcional que motiva su dictado; es decir, la norma, el decreto de urgencia, debe tener una vigencia por un tiempo que no sea más allá del necesario para afrontar el hecho que se quiere regular o modificar.

Generalidad. La generalidad es un concepto que hace referencia al interés general, pero este es un concepto muy subjetivo. Lo que nos permite este criterio es señalar que no se pueden dictar decretos de urgencia por un interés particular. En todo caso, como es un concepto impreciso cuyos límites no están fijados, es el órgano político que ejerce el control sobre este acto normativo quien tiene que determinar su alcance en cada caso concreto.

Y la conexidad, finalmente, es un criterio que está vinculado a la prohibición de que en un decreto de urgencia se puedan establecer disposiciones que no tienen nada que ver con el hecho que se pretende enfrentar. Tiene que tener una vinculación estrecha con el tema. Hay que evitar los decretos de urgencia “combi”, donde meten de todo en un decreto de urgencia.

Ahora vamos a tratar el tema de los tratados simplificados.

La Constitución y el Reglamento señalan que los parámetros de control son, si es que ha cumplido con los artículos 56 y 57 de la Constitución y si se requiere desarrollo legislativo para su cumplimiento.

¿Qué es lo que contienen los artículos 56 y 57 de la Constitución? Estos artículos contienen, primero, una lista positiva de las materias que requieren aprobación previa del Congreso de la República. Tiene la atribución del Presidente de la República de poder celebrar tratados sin participación del Congreso; contiene, además, la necesidad de recurrir al procedimiento de reforma constitucional cuando las disposiciones del tratado entran en contradicción con una norma de la Constitución y el procedimiento de denuncia de tratados.

Ahora, yo creo, y este es mi punto de vista muy particular, que los parámetros de control que tiene que evaluar el Congreso de la República respecto de un tratado simplificado, no deben circunscribirse solamente a verificar la materia y el procedimiento, sino que tiene que haber una valoración más allá. O sea, yo no solamente voy a verificar si la lista positiva tiene que ver con derechos humanos, con soberanía, dominio e integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado o si modifican o crean tributos, solamente verificando eso en un tratado le digo: bueno, ya cumplió con el parámetro de control establecido en la Constitución y en el Reglamento.

En un contexto en donde el Estado quiere insertarse en la comunidad internacional, los Estados modernos firman una serie de tratados, y estos tratados tienen también una serie de obligaciones para el Estado, que muchas veces se incumplen. Porque puede ser posible que, por ejemplo, el Estado peruano firma el Acuerdo de Cartagena, el Pacto Andino y también firma el Mercosur, y tenemos que en ambos tratados podemos encontrar obligaciones que se superponen y que son contradictorias para el Estado peruano.

Entonces, tenemos que evitar la responsabilidad internacional del Estado peruano. Por ello es que algunos autores consideran que dentro del control parlamentario de los tratados simplificados tiene que haber una verificación del parámetro de superposición de obligaciones del Estado. Claro está que, en honor a la verdad, no creo que estemos en la posibilidad de hacer un análisis de este criterio valorativo porque no tenemos la información y porque, evidentemente, es otro el órgano técnico capacitado para hacer este tipo de análisis.

Sin duda hay un criterio de valoración intrínseco que es de los intereses del país, pero este también es un criterio de valoración político que tiene que ver con que si un tratado es beneficioso o no para el país.

En la práctica parlamentaria, en los tratados simplificados, solamente verificamos la materia, o sea, los 4 o 5 puntos que establece el artículo 56 y si es que el tratado se puede adecuar a la normatividad interna.

¿Qué podemos hacer para evitar que, por ejemplo, qué ocurre si es que un tratado simplificado o un tratado que no es de los que señalan las materias establecidas en el 56, se apruebe y, advertimos, como Congreso, que para poder ejecutar ese tratado se requiere la modificación de una ley, o sea, requiere de una adecuación en el plano interno del derecho nacional?

Evidentemente, la respuesta que tiene que emitir el Congreso es, bueno, las comisiones correspondientes, emiten un dictamen negativo y el pronunciamiento del pleno tendría que ser de emitir una resolución legislativa dejando sin efecto el tratado, lo cual, para los efectos de nuestras responsabilidades internacionales genera un conflicto.

Y la segunda, que es la más evidente, es que el Poder Ejecutivo pueda hacer uso de la atribución que tiene de poder hacer consultas. O sea, después de la negociación y del acuerdo, del tratado, enviar el tratado



en consulta al Poder Legislativo para que se determine si es que el procedimiento correspondiente es el del 56 o el del 57 de la Constitución. Eso está previsto en los dos últimos párrafos del artículo 92 del Reglamento y nunca se ha hecho. De esa manera evitamos los problemas que pueden suscitarse por la responsabilidad internacional del Estado.

Bien, sobre el procedimiento de dación de cuenta, debemos señalar lo siguiente: los tres procedimientos tienen similares etapas: remisión y presentación de las normas, estudios en comisión, el debate y pronunciamiento del Congreso.

Sobre el primer punto debemos destacar lo siguiente, sobre la remisión, el plazo de remisión. ¿Es importante el plazo de remisión? Sin duda, pero el problema es que esta disposición ha sido relativizada. Existen algunos casos de expedientes que se han remitido fuera del plazo, por ejemplo, un tratado ejecutivo que se ha remitido al Congreso de la República fuera del plazo de tres días de celebración del tratado, y que ha tenido un pronunciamiento de la comisión en el sentido favorable, porque lo que ha primado aquí es justamente el interés general que atiende la norma. Si ocurriera que hubiera un error de un funcionario, no debe dejarse sin efecto un tratado internacional porque me lo enviaron al cuarto día y no al tercero. Es ilógico, ¿no? Sin embargo, se han planteado esos problemas. Por eso es que hay que tener algún manejo en los temas de procedimiento de dación de cuenta.

Sobre la forma de presentación de las normas. La Ley 25397 decía que si no se presentaba el expediente del acto normativo había una sanción de nulidad. Ahora no hay una referencia a este punto, sin embargo sí existe la obligación de que el Poder Ejecutivo, conjuntamente con la norma presente el expediente, y este tema es muy importante porque ha habido, por ejemplo, pronunciamientos de las comisiones encargadas de dictaminar estos actos normativos en el procedimiento de control que se han pronunciado en el sentido de pedir más plazo a efectos de pedir del Poder Ejecutivo mayor información. Pero eso es bueno, porque lo importante es no emitir dictámenes negativos que puedan dejar sin efecto un tratado, o modificar o derogar un decreto de urgencia o un decreto legislativo por falta de información.

¿Ante quién se presentan estos actos normativos? Como decía Milagros Campos, al igual que en el caso de los decretos legislativos, ante el Congreso o ante el Pleno del Congreso o ante la Comisión Permanente, y ello tiene una lógica porque el Pleno del Congreso funciona por legislaturas y, entonces, hay recesos parlamentarios; e incluso tiene lógica en el contexto del interregno parlamentario que se suscita cuando hay disolución del Congreso.

Otro punto importante es sobre los plazos que tienen las comisiones para emitir sus estudios, porque algunos decían, si es que la Comisión de Constitución no se pronuncia en el plazo de diez días sobre el decreto legislativo, queda convalidado. O decían, a propósito de una ley que era sobre la atribución del Poder Ejecutivo de poder contratar a personal altamente calificado. Decían, no, no se puede emitir una ley que derogue o que modifique un decreto de urgencia, porque todavía el plazo de estudio de la Comisión no había concluido. No tiene nada que ver, el plazo es importante, sí, como cuando se envía un proyecto de ley a una comisión para su estudio, ¿qué comisión cumple con el plazo de treinta días para emitir dictamen? Eso no le quita la atribución ni la competencia a la comisión para pronunciarse, en este caso, sobre los actos normativos. Diferente sería si estuviéramos en un contexto donde estas normas, por ejemplo, en Italia donde si en sesenta días no se convierte esta disposición en ley, pierde sus efectos. Ahí sí tendría mayor relevancia el plazo que le asigna el Reglamento a la comisión.

En el marco de nuestra Constitución el decreto de urgencia tiene vocación de permanencia y está vigente desde su publicación y, además, tiene presunción de constitucionalidad. Entonces, no podríamos hablar

de una convalidación *stricto sensu*. La diferencia es que el control político es voluntario, el control político no exige que el órgano controlante, como en un control jurídico, tenga que pronunciarse necesariamente ante la verificación de un presupuesto de infracción de uno de los parámetros de control. Acá no.

Bien, sobre la falta de pronunciamiento, es lo que les decía.

Y, finalmente, sobre el órgano competente para el pronunciamiento. Justo hace unos días conversaba con el Oficial Mayor del Congreso, quien me decía que en el caso de los decretos legislativos, el Reglamento no dice quién se pronuncia finalmente. No lo dice, efectivamente, como sí lo dice para el caso del tratado y para el caso del decreto de urgencia. Para el caso del decreto de urgencia tiene que ser únicamente el Pleno del Congreso. Ustedes revisen el artículo 91 y es solamente el Pleno del Congreso quien puede pronunciarse, de hecho, incluso, durante el interregno, cuando hay un dictamen negativo, la Comisión Permanente, que sigue en funciones, tiene que esperar darle cuanta al nuevo Congreso para poder emitir un pronunciamiento final sobre el decreto de urgencia. En el caso de los tratados no, la Comisión Permanente también puede emitir un pronunciamiento, la resolución legislativa, dejando sin efecto el tratado.

Y en el caso del decreto legislativo, es también el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, porque acuérdense ustedes que las materias, que pueden ser delegadas al Poder Ejecutivo, son las mismas que se pueden delegar a la Comisión Permanente, y ha habido un sinnúmero de antecedentes de normas emitidas por la Comisión Permanente que han modificado decretos legislativos, claro está en procedimientos legislativos ordinarios o puros, no los derivados de uno de control.

Y, finalmente, sobre el tema de la integración de la norma. ¿Quién debe promulgar la ley que modifica o deroga un decreto de urgencia? No es el Presidente de la República. Es el mismo Congreso, porque de otra manera, al órgano controlado le daríamos la posibilidad que ante un pronunciamiento del órgano controlante, este nos pueda observar la decisión. Y este es un tema que hasta ahora sigue generando problemas. ¿A quién le envía la ley o la autógrafa de ley?, ¿se la envía al Poder Ejecutivo o no, para poder dejar sin efecto un tratado o derogar o modificar un decreto legislativo, un decreto de urgencia? No, es el Presidente del Congreso con uno de sus vicepresidentes.

Y, finalmente, para concluir y discúlpenme por haberme extendido, ¿cuál es la evaluación del procedimiento de control normativo y de los parámetros señalados?

Para responder a esta pregunta, obviamente, voy a repetir algunas consideraciones señaladas por Milagros Campos. Hay que reparar en la naturaleza del control parlamentario. ¿Qué es el control parlamentario? Es aquel de naturaleza política, realizado principalmente por las minorías opositoras a través de cualquier actividad parlamentaria y que, eventualmente, dan lugar a responsabilidad política del gobierno y cuyo destinatario final es la opinión pública.

Entonces, habiendo establecido claramente Milagros Campos que no estamos ante un control jurídico, no podemos exigir que el Parlamento pueda establecer a rajatabla los principios que tienen una connotación jurídica que ha señalado el Tribunal Constitucional como parámetro de control de estos actos normativos. El Congreso es un órgano político que juzga con criterios políticos de conveniencia y oportunidad. En consecuencia, no hacemos bien en cuestionar al Congreso si es que en algún caso, por ejemplo, en un decreto de urgencia, su criterio de excepcionalidad no es el mismo que de la comunidad jurídica.

A algunos les puede parecer arbitrario, pero hay consideraciones políticas que son mucho mayores que las consideraciones o las valoraciones estrictamente jurídicas.

Y termino diciendo que la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa, por ejemplo en derogar un decreto de urgencia, en la indirecta. Más que en establecer obstáculos inmediatos, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras. Más que en derrocar al gobierno, en desgastar o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor crítica de fiscalización constituye el significado propio del control parlamentario.

Muchas gracias.

## MESA TEMÁTICA 11

### EL ENJUICIAMIENTO PARLAMENTARIO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. AFINIDADES Y DIFERENCIAS CON LA INTERPELACIÓN, LA CENSURA Y EL JUICIO POLÍTICO

MARIANO GERVÁN

SECRETARIO PARLAMENTARIO DEL PRO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA

Muchas gracias a las autoridades del Congreso, a la Universidad de Lima y a la Cooperación Española, que han organizado este encuentro. Ya he dicho algunas palabras en la mañana, veo algunas caras que se repiten, así que la verdad es que, reitero lo grato que es para mí en particular y en general para todos los argentinos estar aquí en el Perú.

Hay muchas cosas que podemos decir al respecto, la tradición de las banderas bicolors en Latinoamérica, es una larga tradición histórica y tenemos también un gran agradecimiento por el apoyo de Perú durante la gesta de Malvinas. Bueno, vamos a ir a lo nuestro.

En realidad hay un trabajo que se llama la conducta de los jueces y el artículo 96° de la Constitución Nacional, que he enviado con antelación y puesto a disposición; seguiré estableciendo las diferencias del caso y seguiré como vi ese documento en mi exposición.

También agradezco a los panelistas con quienes estoy compartiendo esta reunión, y al moderador.

¿Cuál es el principal elemento, el punto de partida para la materia sobre la que nos toca exponer? El enjuiciamiento parlamentario del Presidente de la República, afinidades y diferencias en la interpelación, la censura y el juicio político.

El punto de partida para esta materia siempre, en el caso argentino, está en la Constitución Nacional. ¿Qué dice la Constitución Nacional de Argentina a este respecto? Bueno, tiene tres normas fundamentalmente que se refieren a esta materia, y una que hace referencia en general a la actuación de los jueces respecto del juicio político.

Y poco puedo decir sobre la interpelación, la censura, pues la tradición constitucional Argentina básicamente sigue la matriz de la línea del constitucionalismo norteamericano; de hecho son dos constituciones que tienen una arquitectura muy similar: la nuestra parecida a la Constitución de los Estados Unidos, que fue sancionada con 70 años de antelación a la nuestra, pero seguimos una misma matriz en ese sentido.

Y el instituto y la arquitectura institucional son sumamente parecidas, un sistema presidencialista en el cual le cabe la misión al Congreso de la Nación de entender de alguna manera los procesos que son dados a conocer contra el Presidente de la Nación, el vicepresidente, ministros de la Corte Suprema, y con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 estaban también incluidos los jueces inferiores; en la Convención Nacional de 1994 se crea el Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento para magistrados.

Y entonces, esa función que anteriormente ejercía el Congreso de la Nación fue transferida a este otro cuerpo que se creó: el Consejo de la Magistratura por un lado, y la que tiene una sala acusadora para promover el enjuiciamiento y el Tribunal de Enjuiciamiento, que se constituye a los efectos de entender en las causas que recibe en las acusaciones promovidas contra los magistrados de instancias inferiores.

Qué pasa en nuestro régimen presidencialista. Técnicamente no existía hasta 1994 el concepto de interpelación, aunque nosotros denominábamos interpelación a las invitaciones que hacía el Congreso, que tenía la potestad de citar a la sala a los ministros del Poder Ejecutivo para que informaran sobre materias críticas de manera obligatoria, no lo podían desatender.

Sin embargo, aunque vulgarmente en la jerga parlamentaria muchas veces hablamos de interpelación, en realidad ese concepto no estaba incorporado constitucionalmente por una razón sencilla. Nosotros entendemos que hay interpelación cuando de manera posterior el Congreso, luego de recibir las explicaciones que da el funcionario que es interpelado, emite un voto de confianza o de censura y en realidad esto recién fue incorporado en la Convención de 1994, en nuestra Constitución, exclusivamente para las ocasiones en las que debe comparecer en las cámaras del Congreso el jefe de gabinete de ministros, que es una figura nueva.

El jefe de gabinete comparece, y dice la Constitución que las cámaras podrán emitir un voto de censura si no están satisfechos con las explicaciones que da el jefe de gabinete, y eventualmente para una mayoría calificada sacarlo del cargo, removerlo del cargo.

En esa reforma constitucional se quiso tratar de incorporar alguna figura que estuviera de alguna manera vinculada a un régimen más parlamentarista; la verdad es que de manera sistemática el jefe de gabinete va informar a las cámaras del Congreso, nunca hubo un voto de censura, nunca se removió un jefe de gabinete, el sistema en Argentina sigue siendo esencialmente presidencialista.

Entonces, allí se agota todo lo que puedo decir respecto de la figura de la interpelación y la censura en la República Argentina. No hay tradición respecto de estas dos instituciones. No tenemos antecedentes y tampoco tenemos sentada demasiada doctrina al respecto.

Ahora bien. Respecto del tema del juicio político allí sí hay algunas experiencias interesantes. Debo decir que no hay experiencias que hayan prosperado en relación a la remoción de un Presidente de la Nación. El último proceso de juicio político data de 1975 cuando detentaba la Presidencia de la Nación la señora Isabel Martínez de Perón. En ese momento hubo todo un movimiento en la Cámara de Diputados de la Nación, para promover un juicio político que no terminó nunca de sustanciarse; finalmente hubo un golpe de Estado y se interrumpió el proceso democrático.

Pero, sí hay experiencias muy interesantes respecto del enjuiciamiento de magistrados. Fundamentalmente me tocó intervenir en varios procesos de juicio político; después de 33 años la Cámara de Diputados en el año 1989 volvió a impulsar varios juicios políticos contra jueces federales.

Me tocó participar en el primero de ellos tanto en las etapas de instrucción, como posteriormente como asesor y relator de la Comisión Acusadora ante el Senado de la Nación. Con posterioridad también estando como Oficial Mayor en la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, en el proceso de juicio político al gobernador de la ciudad autónoma en ese momento, finalmente fue destituido; y posteriormente participé también en varios juicios políticos contra ministros de la Corte Suprema, que también fueron destituidos; eso fue de manera previa en el año 2002.

Y en algunas ocasiones he tenido que cumplir diferentes roles. En alguna ocasión algún ministro de la Corte me llamó para que lo ayudara también a articular su defensa, con lo cual, esta experiencia de estar en los dos lados del mostrador y saber cómo argumentar y cómo manejar determinados precedentes, me parece que es muy importante para poder entender el instituto del que estamos hablando.

Qué es lo que puedo decir a este respecto. Me parece que hay dos o tres cuestiones que son muy interesantes: Me comentaban en algunos de los e-mail, no me acuerdo si la doctora Juana Moscoso o Sandra Lindembert, pero me hacían referencia a una suerte de copiosa recurrencia a la doctrina de los Estados Unidos norteamericana en esta materia.

Bueno, ya vi cuál es la razón fundamental, pero la verdad es que en Estados Unidos hay toda una línea de reflexión en torno al constitucionalismo y a la razón de ser de este instituto muy interesante; y hay varios procesos que finalmente no prosperaron con la destitución de los presidentes pero que generaron un gran movimiento y una gran revolución en términos de argumentación doctrinaria.

Uno es célebre, que es el enjuiciamiento al Presidente Andrew Johnson, un antecedente sumamente importante en base a cómo se actuó en ese momento; hay una reflexión doctrinaria muy importante, finalmente no prosperó por un solo voto no fue destituido el Presidente Johnson.

Después están casos más recientes, dos procesos, es decir, lo que se argumentó en todo lo que finalmente no llegó a sustanciarse que fue el juicio político a Richard Nixon, en el año 73.

Hay otro caso que también es interesante, que fue el proceso que tampoco llegó a incoarse contra quien era su vicepresidente, Abe Fortas. Me confundí, Abe Fortas era un juez de la Corte Suprema, que también tuvo problemas, pero el vicepresidente de Nixon, Spiro Agnew, exactamente un año antes debió renunciar, y hay toda una intervención muy interesante a este respecto.

Después está el proceso que también empezó a incoarse en contra del Presidente Clinton. Y cuál es la primera consideración respecto de un enjuiciamiento a un presidente. Primero, que se trata de un mecanismo de carácter absolutamente extraordinario, creo que es un recurso al que no puede ni debe apelarse de manera liviana por cualquier circunstancia accidental, y es un mecanismo que es excepcional por una razón sencilla, 'un juicio político no es un juicio que prospere con facilidad'. ¿Por qué?, porque el juicio político es un acto eminentemente político que depende pura y exclusivamente de una mayoría parlamentaria que le dé sustentabilidad, tanto en las etapas de instrucción como para pasar a tener un dictamen favorable esa petición y pueda elevarse a juicio, y obviamente para después obtener algún tipo de destitución que es finalmente la condena.

Entonces, los juicios políticos por lo menos en los que yo he asistido y que han prosperado y que a veces es necesario poner en marcha, en realidad son procesos que llevan tiempo y son procesos lentos. Es un mecanismo pesado como lo dice la propia doctrina y es bueno que así sea en defensa de las propias instituciones.

Entonces, el otro tema que también me parece absolutamente importante destacar, es la tendencia que hay de muchos abogados que tienen formación en Derecho Penal, a querer hacer de manera permanente comparaciones o trasladar formas para llevar adelante el proceso que proviene del derecho procesal; en general son los abogados penalistas, que a veces son legisladores, los que tienen esta tendencia.

En realidad vale la pena poner en claro y dejar en claro, que más allá de que deben atenderse los principios del debido proceso y tener absolutamente presente las garantías de defensa en juicio, las reglas de procedimiento en un juicio político son absolutamente excepcionales, las fija el Congreso.

Y en Argentina se ha entendido que son reglas que se pueden modificar, que los mecanismos y la admisibilidad de la prueba es absolutamente amplia; los plazos también son plazos que no necesariamente atienden a los que están establecidos en los códigos de procedimientos, aun cuando en algún caso en forma supletoria se pudiera haber establecido que se iba a atender a una determinada prescripción que establecen los códigos de procedimientos; en realidad es una materia que puede establecer las comisiones respectivas que intervienen en el caso, reglas muchos más flexibles que las que se utilizan habitualmente en el procedimiento civil o en el procedimiento penal.

De nuevo la razón es que se trata de un mecanismo de tipo político.

En tercer lugar, cuál es una distinción importante que reconoce la jurisprudencia parlamentaria y la doctrina en Argentina. En materia de procedimiento, en materia de juicio político, lo ideal es construir una tipología que no es la tipología del Derecho Penal. ¿Por qué?, porque hay una garantía constitucional que sí hay que tener en cuenta y es aquella que dice que en Argentina los ciudadanos no pueden ser sometidos a tribunales especiales.

Si alguna comisión parlamentaria, si la Comisión de Juicio Político, si la Cámara en carácter de fiscal acusa ante el Senado al Presidente o alguna de las autoridades sometidas a juicio político, argumentando cargos que son propios del Derecho Penal, se estaría convirtiendo en una suerte de tribunal especial expresamente prohibidos por la Constitución.

Por tanto, en ese sentido es muy interesante muy rica la doctrina norteamericana y algunas de las reflexiones que hace también la doctrina Argentina, en términos de cuál es la tipología; es decir, cómo se construyen y cómo se describen las conductas por las que sí pueden ser procesados los funcionarios que son susceptibles de ser acusados en materia de juicio político.

Y entonces, allí hay toda una gama de descripciones de conductas, las tengo aquí citadas, que hacen, conductas incompatibles con la dignidad del cargo, el abuso de poder oficial, el descuido del deber, actos que perjudiquen al servicio público, deshonren al país o la investidura, impidan el ejercicio de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional; bueno, es larga la enumeración que se puede hacer a este respecto.

Es importante tener en cuenta esto porque me pasó en alguna ocasión, en un juicio político en el Senado que ya se estaba sustanciando, claramente los senadores tenían en cuenta que a ese magistrado había que destituirlo por lo irregular de su conducta, pero la comisión acusadora, —hubo dos comisiones acusadoras, en medio hubo un recambio de legisladores—debió dejar paso a otra, y esa comisión que actuó en primera instancia no había formulado adecuadamente los cargos.

Me acuerdo que me encontró el Pro Secretario del Senado, porque cuando tuvimos que intervenir básicamente ya se estaba en la etapa en la que tenía que resolver el Senado, y entonces me dice: “Mira, si para mañana en la mañana no traes claramente redactados cuáles son los cargos por los que va acusar el Senado, esto no prospera”, más allá de la voluntad que eventualmente existía, pero la verdad es que esto fue así.

Evidentemente, redactamos adecuadamente en torno a las causales que establece la Constitución Argentina, que son tres:

Claramente dice en el artículo 53° de la Constitución, las causas de responsabilidad que se intenten por mal desempeño son tres: por mal desempeño, por delito en ejercicio de sus funciones o crímenes comunes.

Qué es lo que pasa, en el supuesto de crímenes comunes evidentemente, y en el otro delito en el ejercicio de la función, en general cuando todo el Congreso actúa sobre la base de alguna petición que hace un juez de la Nación requiriendo la destitución del magistrado en cuestión.

El Congreso en algunos casos ha aceptado la petición de los magistrados, en términos generales se las ha aceptado; en algunos otros casos no, y esto revela también la discrecionalidad que tiene el poder político para expedirse en esta materia.

No siempre esto se ha dividido en términos de que a los oficialistas o aquellos que tienen alguna simpatía por un determinado funcionario se lo sostiene en el cargo y a la inversa se lo destituye; no ha sido así, es más, hubo varios casos en donde en realidad todo se dio al revés. Pero la verdad es que el gran debate se ha dado en torno al concepto del mal desempeño de los funcionarios, el mal desempeño en la función. En realidad todos los juicios políticos prosperaron en Argentina, fundamentalmente, estuvieron básicamente vinculados al concepto del mal desempeño.

Y en general las cámaras, el Senado de la Nación ha sido muy renuente a destituir por alguna causal distinta aunque hubiera alguna causa judicial en trámite en relación a los hechos vinculados a la materia.

Entre otras cosas, por una razón sencilla, por la intención. Es decir, obviamente que una destitución de algún magistrado por juicio político es un terremoto. En alguna ocasión he tenido casi la obligación, porque así me lo encomendaron, de conversar con algunos, no eran ni presidentes ni ministros, pero eran magistrados, jueces federales que estaban a punto de ser sometidos a juicio político y mi recomendación siempre fue: mira, este juicio político va a prosperar, tienes la posibilidad de presentar la renuncia porque es muy desdorado hacer frente a todo este procedimiento.

En algunos casos lo atendieron, en algunos casos no, y en algunos casos había procesos de juicio político, causas penales en trámite y en otros casos no, pero en general el Senado siempre ha destituido por mal desempeño, por mala conducta. Es decir, el concepto de mal desempeño es la gran causal.

Ahora, qué es lo que sucede. La causal que establece la Constitución debe estar apoyada en algunas conductas que de alguna manera estén tipificadas que tiene que ver con esto a lo que hacía referencia de manera anterior, y a su vez esos tipos tienen que estar sustentados por hechos concretos que de alguna manera permitan tipificar de esa manera la conducta del magistrado.

Bueno, tenemos poco tiempo, el asunto es largo, uno se dispersa, pero la verdad es que mi reflexión básicamente está orientada a esto, el carácter flexible, el carácter excepcional que tiene el instituto, no obstante lo cual creo que es muy importante trabajar en todo el desarrollo doctrinario que tenga que ver con estas materias a las que he hecho referencia.



¿Por qué?, porque la verdad es que estos temas empiezan a ser de alguna manera un desarrollo doctrinario importante en esta materia; ayuda a empezar a subir la vara a través de la cual deben medirse las conductas de los magistrados, y me refiero en sentido amplio a todos los magistrados incluyendo el Presidente de la Nación, vicepresidentes, ministros de la Corte Suprema que pueden ser sometidos a este proceso.

Entonces, creo que esto es absolutamente fundamental y trabajar sobre todo en base a este eje, a la descripción de las conductas que pueden ser reprochables no tanto en término del desarrollo regulatorio del instituto, es decir, el desarrollo reglamentario por una razón sencilla, se trata de un instituto como dije eminentemente político, y la excesiva reglamentación en nada ayuda ni a favor ni en contra en tratar de lograr este objetivo.

En realidad, ¿cuál es el objetivo? El objetivo es que haya algún —no digo espejo— pero de alguna manera alguna vara, un nivel que exija de alguna manera una referencia institucional con la que deban compararse y que, recurrentemente, permita que muchos de los funcionarios hagan una suerte de examen de consciencia a este respecto.

Para cerrar, simplemente voy hacer referencia a algo que siempre me pareció sumamente interesante, ha sido una cita que en varios juicios políticos he incluido porque me ha tocado redactar a veces los dictámenes; quiero decir que mi experiencia personal es que lo primero que me tocó era un dictamen promoviendo el juicio político a un ministro de la Corte Suprema, un gran civilista especialista en Derecho de Familia, pero la verdad es que había tenido una conducta sumamente complicada y la Cámara de Diputados decidió avanzar en un dictamen.

Y entonces, esta cita a mí me parece que es absolutamente reveladora. Dice: “Los grandes objetos que es preciso conseguir son cuatro: imparcialidad, integridad, inteligencia e independencia”.

Y sigue este tratadista norteamericano Story: “Para asegurar la independencia se exige en cierto modo estar apartado de la influencia de las pasiones populares”, todo un tema en el ámbito parlamentario; la acción de las preocupaciones locales, es decir, alejarse un poco, y la más peligrosa el espíritu de partido.

Para garantizar la integridad debe haber un profundo sentido del deber y de la responsabilidad ante Dios como ante las generaciones que vendrán, es decir, hay como un valor pedagógico cada vez que se aboca uno al trabajo en estas cuestiones.

Y después hay una cita final que es de mi propia factura así que con esto remato. Dice: “Los actos sobreviven a los hombres por la dimensión trascendente de su fuerza moral”. Evidentemente, esta es la naturaleza con la que se trabaja en términos del juicio político; es mal consejero si alguna de estas cuestiones está ausente y no se tienen presente, si no hay un momento de reflexión y que algo de esto nos diga, cuando se trabaja en relación a este instituto, que probablemente algo esté mal.

Hasta aquí llego y dejo paso a los demás oradores.

Muchas gracias

II  
VÍCTORHUGO MONTOYA CHÁVEZ  
INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Muchas gracias por la invitación a los organizadores de este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario. Estoy con muchas ganas de poder exponer este tema porque he tenido alguna experiencia tanto en el ámbito congresal, en la vida académica y también funcionalmente en la vida del Tribunal Constitucional. Nuevamente, muchas gracias por la invitación.

Me resulta raro exponer estando en Salamanca mientras ustedes se encuentran en Lima, pero esta experiencia permite resaltar cómo se puede aprovechar la tecnología para poder poner un granito de arena en el debate sobre instituciones parlamentarias tan importantes como las que hoy son materia de esta mesa de trabajo.

La exposición que realizo la he titulado “**La responsabilidad del presidente de la República ante el Congreso**”. Me interesa exponer sobre el tema porque más allá de haberlo trabajado en el plano doctrinal, he tenido cierta experiencia laboral tanto en el Congreso como en el Tribunal Constitucional.

Este tipo de control salió a la palestra por la prolífica mas no incuestionable actuación del Congreso, tras haber concluido el mandato de Fujimori, investigando todo lo ocurrido en el decenio de los noventa. Pero el Perú no está solo en esta empresa. Todos se acordarán de Bill Clinton, a quien se le inició un *impeachment* por el caso Lewinsky, no por la situación embarazosa que le tocó vivir, sino por haber mentido al declarar ante la *Supreme Court*. Colombia a su vez fue estremecida por el famoso proceso 8.000, cuando Samper fue investigado por vínculos en su campaña electoral con el narcotráfico. En Ecuador, Bucaram fue declarado por el Congreso incapaz para gobernar. Recientemente Paraguay acaba de ser testigo del cese de Lugo en la presidencia tras un discutible proceso de acusación constitucional. La materia por tanto no es que sea únicamente de gran interés académico sino también, uno actual.

La exposición estará dividida en tres partes. En la primera, explicaré de manera genérica qué significa este tipo de responsabilidad; en la segunda, cómo se realiza el control durante los años del mandato presidencial; y, por último, en la tercera, cómo es responsabilizado el jefe de Estado cuando ha cumplido su gobierno.

#### Responsabilidad del presidente en sede congresal

Empecemos por determinar de qué hablamos cuando nos referimos a la responsabilidad del presidente en sede congresal. En primer lugar, explicaré su **naturaleza**. Coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana, este tipo de control está definido como una responsabilidad jurídico-política de base constitucional. No sólo se basa por el principio de responsabilidad política, definida en clave de oportunidad, bajo el parámetro de la teoría del *interna corporis acta*, sino involucra sanciones con efectos jurídicos tan fuertes que pueden ser controladas jurisdiccionalmente.

En segundo lugar, hablaré sobre la **tipología** de la responsabilidad. En el país, encontramos hasta tres formas de control presidencial. La primera es la acusación constitucional por delito de función, prevista en los artículos 99 y 100 de la Constitución y 89 del Reglamento del Congreso. Ésta es entendida como una garantía procesal penal de carácter político bajo forma de prerrogativa funcional a favor de

los presidentes para que no sean juzgados sino a través de una autorización por parte del Congreso. La existencia de una prerrogativa de este tipo es materia de cuestionamiento a la luz del principio de igualdad, establecido en el artículo 2.2 de la Constitución, por el trato preferencial del presidente con relación de otros ciudadanos. Esta responsabilidad se refiere a un análisis por los congresistas de la verosimilitud de los hechos materia de acusación y subsunción en un tipo penal de orden funcional, previa e inequívocamente establecido en ley.

La acusación constitucional por infracción de la Constitución, también prevista en los artículos 99 y 100 de la Constitución y 89 del Reglamento del Congreso, a diferencia del delito de función, se presenta como una carga adicional con relación al resto de funcionarios públicos para el presidente de la República al igual que otros funcionarios de alta investidura. A través de la infracción constitucional se analiza una concreta situación de gobierno inconveniente para Estado, que pone en riesgo su funcionamiento democrático. Está concebida como un control de faltas políticas, no delitos, en el ejercicio de las funciones presidenciales.

Tanto las acusaciones constitucionales por delito de función como por infracción constitucional han sido analizadas por la STC 6-2003-AI/TC, que las ligó a los conceptos de antejuicio y juicio político, respectivamente, aunque creo que esta equívoca catalogación, muy común en la doctrina, cuestiona la naturaleza jurídica que efectivamente poseen, razón por la cual descarto su uso.

La vacancia por permanente incapacidad moral, prevista en los artículos 113.2 de la Constitución y 89-A del Reglamento del Congreso, es la última forma de responsabilidad reconocida. También prevista como carga, es una forma de control que debería poseer un carácter estrictamente objetivo. Sin embargo, como se ha visto en derecho comparado, cada vez se ha vuelto una forma de vacancia a los presidentes por decisión de las mayorías congresales, poniendo en riesgo el funcionamiento democrático de un país.

El *momento* en que pueden realizarse los tres tipos de control es un tema central para definir los siguientes dos puntos de la exposición. El análisis del funcionamiento del presidente puede darse tanto durante el ejercicio de su mandato (puede realizarse los dos tipos de acusaciones y la vacancia) como cuando concluyó el mandato hasta cinco años después (sólo caben las acusaciones constitucionales, no la vacancia).

El *trámite* de estos tres tipos de control también difiere. La vacancia es pedida por el 20% del número de congresistas, admitida por el 40%, convocada a los tres días de la solicitud, salvo por pedido expreso de las 4/5 del Congreso y decidida por las 2/3 partes de los congresistas. Esta votación final, no prevista en la Constitución pero sí en el Reglamento del Congreso, equipara el número exigido para casos de remoción de autoridades elegidas en sede parlamentaria, gran diferencia con el caso del presidente que posee legitimidad democrática directa.

Con relación a los dos supuestos de acusación constitucional, el trámite es muy similar. Pueden denunciar los congresistas y el fiscal de la nación, y sólo en el caso del delito de función, el agraviado directo. En la práctica, también las comisiones congresales han comenzado a denunciar, aún cuando no tienen habilitación expresa. Luego, la denuncia es calificada por la Comisión de Acusaciones Constitucionales, integrada por diez congresistas, que posteriormente emite un informe a la Comisión Permanente, la cual por mayoría simple decide si acusa o no ante el pleno.

Para emitir la acusación acusatoria de contenido penal en el delito de función, explicada en el artículo 450.1 del Código Procesal Penal, se requiere una mayoría absoluta (mitad más uno); para la decisión

final en la infracción constitucional, se requiere una mayoría calificada (2/3 partes). El gran problema planteado al respecto es cuál es el quórum para decidir la votación, sobre todo porque la acusación está pensada para un Congreso bicameral donde la cámara baja acusa ante la alta pero en el Perú tenemos uno unicameral. Se ha optado por tomar en cuenta el número legal de miembros restándole los miembros de la Comisión Permanente que acusaron. Esta solución tiene graves dificultades, porque se ha permitido que el congresista que denuncie o los miembros de la Comisión de Acusaciones Constitucionales que investigan el caso, voten en el pleno, cuestionándosele a éste una importante pérdida de objetividad.

En último lugar dentro de este primer tema de la exposición, presentaré las **garantías procesales** existentes en la actuación congresal de responsabilidad presidencial. Si bien en el ámbito nacional se reconoce una genérica tutela procesal efectiva en el artículo 139.3 de la Constitución y artículo 4 del Código Procesal Constitucional, es la Sentencia de la Corte Interamericana en el caso Magistrados del Tribunal Constitucional contra el Perú, la que define su aplicación a los procedimientos parlamentarios. Es así como lo ha recogido el Reglamento del Congreso que ha reconocido el derecho a la defensa y la audiencia en las acusaciones constitucionales y la defensa en el trámite de la vacancia. Debe también tomarse en cuenta la independencia de los parlamentarios a la hora de resolver, máxime si según el artículo 93 de la Constitución, está proscrito el mandato imperativo.

Dentro de la tutela procesal efectiva, es necesario insistir en la **motivación** de la decisión, es decir, el requerirse un pronunciamiento justificado y proporcional. Esto respalda la naturaleza jurídica del control parlamentario. No es que se sancione por un capricho de un grupo de congresistas ni por el abuso de una mayoría, sino el acuerdo final debe tener un sustento fáctico-normativo en vista que las consecuencias jurídicas pueden ser revertidas en el plano jurisdiccional.

En el caso de vacancia por incapacidad moral deberá demostrarse fehacientemente cómo las acciones del presidente le impiden seguir gobernando por un cuestionamiento ético plenamente justificado. En el caso del delito de función, lo que está en juego es el inicio de un proceso penal; por eso esta actuación es conocida como un *impeachment* de 'pata coja'. Asimismo, cabría que ni bien se inicie éste se pueda suspender de sus funciones al presidente, según interpretación conjunta de los artículos 100 y 114.2 de la Constitución. Lo que no queda tan claro, pese a que así lo afirma el Tribunal Constitucional, es que si concluido su juzgamiento en sede ordinaria y determinada su responsabilidad penal con una sentencia firme, el Congreso es nuevamente competente para destituirlo e inhabilitarlo. Considero que la reactivación del procedimiento de acusación constitucional no se desprende de la naturaleza ni de la regulación sobre la materia. Por eso la capacidad del Congreso en este tipo de procedimiento es únicamente el inicio del proceso penal y la suspensión, y cualquier otra decisión corresponderá al fuero judicial. Distinto es el caso de la infracción constitucional. La decisión final del Congreso decidirá, no sobre suspensión alguna, sino sobre la destitución y la inhabilitación del presidente para cualquier cargo público hasta por diez años, tal como está sentado en el artículo 100 de la Constitución, en caso se compruebe que la comisión de un acto contrario al orden democrático.

Para controlar la actuación parlamentaria se han habilitado vías procesales. Para los procedimientos por delito de función cabe el proceso de hábeas corpus (artículo 25.15 del Código Procesal Constitucional), siempre y cuando esté en riesgo la libertad personal del presidente, tal como se alegó en una demanda presentada por Alejandro Toledo (STC 2440-2007-PHC/TC). En los demás casos, donde no hay amenaza contra la libertad, el uso del proceso de amparo es el idóneo, tal como lo aceptó el Tribunal Constitucional en una sentencia con calidad de precedente vinculante relativa a una demanda interpuesta a favor de Alberto Fujimori (STC 3760-2004-AA/TC).

## Responsabilidad del presidente durante el mandato

Ahora pasemos a la siguiente parte de la exposición, referida a cómo se activa el control parlamentario cuando el presidente está en el ejercicio de sus funciones. En ésta, aparte de análisis jurídico, trataré de ejemplificar lo que explique a través de casos ocurridos en la realidad. Aparte, siguiendo una metodología de ciencias sociales, examinaré el tema a través de variables independientes y una dependiente.

En primer lugar, me centraré en las **variables independientes**, es decir, las causas que explican que existan, o mejor dicho que no existan, controles del presidente en el seno del Congreso mientras está en el cargo. Son razones políticas y razones jurídicas las que justifican el grado de responsabilidad encontrado en la actualidad.

Sobre las **razones políticas**, puedo decir que es claro que en el Perú contamos con un presidente muy fuerte, pese al régimen político que nos rige. Somos un país presidencialista, donde el jefe de gobierno es electo de forma separada a los congresistas, respondiendo por tanto a voluntades populares distintas, y donde existe nula responsabilidad política del presidente, siguiendo los parámetros de *'the King can do not wrong'*, aún cuando se recoge la responsabilidad política de los ministros (artículo 128 de la Constitución). Si es así, ¿por qué tenemos a un presidente con tanto poder?

La respuesta es doble. La primera viene desde el *sistema de partidos*. La Ley de Partidos Políticos permite que sean los reglamentos internos de los partidos los que definan cómo debe ser la selección de candidatos. Se ha optado por que sean principalmente las cúpulas de los partidos, donde casi siempre se encuentra el candidato presidencial, las que elijan a los candidatos congresales. De todos los partidos que obtuvieron representación congresal en la última elección, más que democracia interna, a través de listas cerrada o abierta o elección indirecta, básicamente han sido los órganos directivos los que han tenido la potestad, no solamente de definir quiénes eran selectos como candidatos, sino también influir en su precedencia o ubicación en la lista.

Y no sólo eso, la apertura de la legislación sobre partidos también permite que si bien pueda ser candidato un militante de la agrupación política, también pueda serlo un 'buen ciudadano', un 'importante representante local' o un 'empresario político'. Estos tres no son militantes del partido, sino invitados que tienen mucha gratitud con quien los colocó en la lista congresal. Ni siquiera responden a una identidad partidaria, sino responden a alguien en específico, muchas quien luego llegará a ser presidente de la República.

La segunda explicación de por qué contamos con un presidente fuerte en el país es nuestro *sistema electoral*. Éste tiene tres características que definen una alto respaldo congresal al presidente. Primero es la simultaneidad de ambas elecciones generales, lo cual influye en una alta capacidad de arrastre del jefe de gobierno con relación a sus parlamentarios pues los partidos que tienen un candidato fuerte, siempre consiguen mayor número de congresistas. Segundo es el uso de cifra repartidora, o método de conversión de votos en escaños D'Hondt corregido, usado en buena parte de Latinoamérica, que permite que los partidos con alto porcentaje de votación, puedan tener mayor número de representantes. Tercero, es la imposición de barrera electoral, la misma que influye en que la no presencia de partidos pequeños, con poca votación, en el Congreso, y el fortalecimiento de los grandes. El efecto de este diseño electoral es el del resaltar uno de los elementos del sistema electoral, cual es la gobernabilidad en detrimento de la representación y la participación. La gobernabilidad incluye la concentración de mayorías y al mismo tiempo la efectividad o estabilidad en el gobierno. Se prefieren presidentes con amplio respaldo congresal para que puedan llevar a cabo las políticas públicas necesarias.

Pero no sólo existientes motivaciones políticas que definen el control durante el mandato. Existe también una cardinal **razón jurídica**. Según el artículo 117 de la Constitución, no se puede acusar de ninguna forma al presidente de la República durante su mandato, sino por los cinco motivos: traición a la patria; impedimento de elecciones (presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales); disolución del Congreso, salvo casos admitidos; impedimento de reunión o funcionamiento del Congreso; e, impedimento de reunión o funcionamiento de organismos electorales. Más allá de sorprender que el constituyente sólo se ha preocupado por la seguridad de actuación del Congreso y de los organismos electorales, es importante resaltar que la decisión parlamentaria para acusar por delito de función e infracción constitucional está circunscrita al modelo constitucional.

Pasemos ahora al punto 2 de la segunda parte de la exposición. Sobre la base de las razones políticas y jurídicas explicadas, qué podemos esperar del control sobre el presidente en los años en que gobierna. A esa respuesta llegamos a partir del estudio de la **variable dependiente**, cual es la responsabilidad durante el mandato. La existencia de un presidente fuerte y una fuerte limitación para acusarlo nos lleva a tener un control bastante restringido, que incluso puede llegar a convertirse en un blindaje casi inexpugnable a favor del jefe de Estado. Se ha optado sobre todo por permitir la gobernabilidad del país, elemento democrático que requiere un importante refuerzo en sociedades con gobiernos débiles.

Como es casi imposible el uso del procedimiento de acusación por la decisión constitucional, se ha optado por el uso de la **vacancia por incapacidad moral**, aunque sin el éxito esperado. En el siglo XIX esta figura fue usada contra José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete y en el pasado siglo contra Guillermo Billinghurst Angulo. Más actual y con mayor interés práctico es el caso de Alberto Fujimori comenzando el nuevo milenio. Luego de los vladivideos, fugó a Japón, abandonó sus funciones presidenciales y renunció vía fax. El Congreso no sólo no admitió dicha renuncia, sino que lo destituyó a través de la Resolución Legislativa 009-2000-CR, al definir su incapacidad moral para seguir gobernando el país. Dicho acuerdo se tomó por mayoría simple, porque en ese año el Reglamento del Congreso no regulaba la vacancia por incapacidad moral y sólo años después a raíz de la STC 0008-2003-AI/TC, se introdujo el mencionado artículo 89-A y la exigencia de votación de las 2/3 de los miembros del Congreso.

En los últimos años ha habido intentos de vacar a presidentes de la República, ninguno con resultado positivo. Se planteó que eran faltas de capacidad moral Toledo por no haber reconocido a una hija extramatrimonial y haberse reunido con un juez supremo que veía su caso, y García por ser el supuesto responsable de 70 fallecidos en protestas sociales. Recientemente se quiso vacar al señor Chehade, por su famosa reunión en el restaurant *Brujas de Cachiche*, pero no existe asidero alguno para alegar que también la incapacidad moral se aplique a los vicepresidentes.

Adicionalmente, se ha tratado de controlar a los presidentes a través de **mecanismos indirectos**. Primero, están las *comisiones investigadoras*, desarrolladas en los artículos 97 de la Constitución y 88 del Reglamento del Congreso, cuya virtud es reconocer responsabilidades políticas difusas. El pedido para formarlas es realizado por el 35% de los congresistas y se conforma de forma plural. Como a través de sus investigaciones se puede analizar cualquier asunto de interés público, dentro de los cuales estarían los que involucran al gobierno, cabría encontrar responsabilidades presidenciales. La mayor relevancia del resultado final de la comisión, que requiere votación del pleno, con la posibilidad incluso de acarrear denuncias por delito de función mediante la correspondiente acusación constitucional, es que posee un carácter de amonestación de tipo simbólico pero muy eficaz para la legitimidad del presidente. Un buen ejemplo de su uso se pudo encontrar en el caso de la investigación de los Petroaudios, que terminó involucrando al presidente García, aunque la bancada aprista bloqueó cualquier intento de seguir ahondando más en el asunto.

De otro lado, está la posibilidad del *control a los ministros*, previsto en los artículos 131 y 132 de la Constitución, donde de una interpelación puede llegarse a una censura. Si bien esta acción no implica una sanción al presidente es una dura llamada de atención al gobierno que él dirige. Sin embargo, con la misma lógica argüida de la dificultad de controlar al presidente, es muy difícil censurar a un ministro. En los últimos años, por ejemplo, sólo se observa la censura de Fernando Rospigliosi, ministro de Toledo.

Para concluir esta segunda parte habrá que presentar un **balance** del control congresal al presidente de la República durante su mandato. Puedo decir tres cosas al respecto:

- Debe mantenerse el control excepcional existente hasta la actualidad, es decir, uno utilizado sólo en situaciones especiales, pero no imposible de realizar.
- En vista que no puede admitirse una vacancia tan ambigua, se debe proponer una tipicidad de la incapacidad moral para que el subjetivismo quede de lado. Sin embargo, es muy difícil establecer un consenso sobre la moralidad, sobre todo en un Congreso tan cuestionado por los famosos casos de ‘otoronguismo’ y donde resaltan discutidos padres de la patria con calificativos tan variopintos como de ‘come-pollos’, ‘lava-pies’ o ‘roba-cable’, entre muchos más.
- Creo que podría reforzarse la idea de las comisiones investigadoras, restaurando su naturaleza original, no respetada en su regulación actual. Debe intentar, antes que pluralismo, fortalecer a las minorías para poder realizar un verdadero control de las mayorías y de esa manera examinar la actuación del presidente mientras en el cargo.

Responsabilidad del presidente concluido el mandato

Ahora pasaré a explicar la última parte de la exposición, siguiendo la misma lógica utilizada en la anterior. Con relación a las **variables independientes**, también existen motivos políticos y jurídicos que interactúan para definir la forma de control parlamentario al presidente de la República cuando culmina el mandato.

Empezaré por las *razones políticas*. Cuando el presidente deja la jefatura del gobierno, su apoyo parlamentario disminuye ostensiblemente. Las fuerzas del Congreso cambian de forma radical. El problema proviene de la candidatura del sucesor en el cargo. En 2001, cuando dejó el poder Fujimori su partido ni siquiera tuvo postulante; en 2006, Perú Posible de Toledo presentó a la naturista Jeanette Enmanuel y tras renunciar Rafael Belaunde tomó la posta pero también abandonó el barco; en 2011, el Apra de Alan García tuvo a Mercedes Araoz, quien también desistió de la candidatura. En la elección parlamentaria, el efecto arrastre antes explicado determinó que ninguno de estos partidos ni siquiera consiguieran cinco parlamentarios.

Pero, ¿a qué se debió que los presidentes salientes no pudieran tener un partido sólido, electoralmente hablando? Los grandes problemas en las candidaturas de sus partidos se debieron en primer lugar al caudillismo de los líderes, interesados en la reelección posterior. Así sucedió en 2011 con Toledo, lo intentó Fujimori en 2006 y posiblemente suceda con García en 2016. En segundo lugar, siempre los presidentes, independientemente de cómo lo habían hecho en el poder, acabaron con un bajo nivel de aceptación ciudadana.

Sobre las *razones jurídicas*, a diferencia de lo que ocurría cuando el presidente ocupaba el máximo cargo de la nación, a partir de una interpretación *contrario sensu* del artículo 117 de la Constitución, ya no existe impedimento para acusarlo por delito de función e infracción constitucional.

De esta forma, la pérdida de peso congresal del partido gobernante saliente y la habilitación constitucional para acusar permite un significativo aumento del control. Es decir, dentro de la **variable dependiente** a analizar, cual es la responsabilidad culminado el mandato, permite encontrar altos incentivos de los congresistas para acusar al ex presidente. Asumir esta postura es entendible si es examinada desde el *public choice*, porque emitirán un voto estratégico dentro del pleno.

Los congresistas optan, en vista de que no pueden pedir la vacancia de alguien que no está en el cargo, por el uso de la **acusación constitucional** por delito de función y por infracción como herramienta de control. Ésta al final ha terminado convirtiéndose en una especie de juicio de residencia, figura utilizada desde la baja edad media para fiscalizar la actuación de los agentes regios cuando regresaban de las provincias.

Las acusaciones pueden realizarse de dos formas distintas. Se ha denunciado directamente, tal como ocurrió con el presidente Fujimori debido a los abusos cometidos durante su decenio, como los asesinatos de Barrios Altos y la Cantuta, que devino en su inhabilitación por diez años y que le impidió postular en 2006. También se puede denunciar luego de culminar una investigación realizada por comisiones parlamentarias, tal como ocurrió con el presidente Toledo cuestionado por el pago a la emerretista Lori Berenson y sucederá también con el presidente García luego del informe de la megacomisión que analizó su gobierno, encontrando problemas como en la reconstrucción de los colegios emblemáticos.

Realizar un control tan incisivo sobre ex presidentes tiene sus **riesgos**. A diferencia de indemnidad al control durante el cargo, el examen ulterior puede terminar siendo, o por lo menos aparentando ser, una persecución política. En la primera parte de la exposición, hablé de las garantías procesales a favor de los acusados. Sin embargo, muchas veces éstas han sido desconocidas.

Explícitas son las fallas procesales en que incurrieron los procedimientos que investigaron a Fujimori. En todas las acusaciones constitucionales no estuvo presente, por estar en Japón, pero así se pudo romper el principio de inmediatez. Se desconocieron normas procedimentales en caso como el golpe de Estado, pese a que una denuncia sobre este tema había sido realizada a fines de los noventa por Jorge del Castillo contra el ex presidente y luego sido archivada, en el 2001 se volvió a iniciar un nuevo procedimiento por los mismos hechos, lo cual está proscrito por el Reglamento del Congreso. También se observa ausencia de justificación en decisiones congresales en el caso Pedro Huillca donde sin motivación suficiente se alegaba que Fujimori era responsable de la muerte del ex dirigente sindical, entre otros, porque aquél había hablado cuestionado duramente a éste un día antes de que lo asesinen.

Para superar estos problemas, se han planteado algunas **propuestas** que merecen la pena ser resumidas y reflexionadas a continuación. Con este último tema concluyo la exposición.

- Se debe juridificar aún más el procedimiento parlamentario de acusación constitucional para no llegar a excesos como los mencionados. Hay diversos tipos de propuestas para lograrlo. Por ejemplo, en países de Europa del Este le corresponde al Tribunal Constitucional dar un visto bueno inicial al procedimiento de infracción constitucional para que se centre en cuestiones jurídicas y no se termine persiguiendo políticamente. Sobre esta propuesta cabría preguntarnos si nuestro TC podría cumplir tal función. De otro lado, en Francia la *Haute Cour*, encargada de juzgar los delitos de función está compuesta por jueces supremos y al mismo por parlamentarios, conjunción que busca darle una visión más equilibrada a la decisión.
- También se ha señalado que debe repensarse la regulación constitucional de los delitos de función. Se considera que es necesario revisar las limitadas atribuciones que tiene el Ministerio Público y el Poder Judicial para calificar los delitos.



- Por último es necesario tipificar la infracción constitucional. Hace un tiempo propuse algunos tipos como la violación de soberanía nacional, la inobservancia reiterada de compromisos públicos, el menoscabo presupuestario, la usurpación de poder, la intervención en otros poderes y la desestabilización interna. Sería cuestión de iniciar el debate sobre los mismos para incluirlos en el Reglamento del Congreso.

A lo largo de los tres puntos de la exposición he buscarle presentarles, en clave jurídico-política, cómo responde un presidente de la República en el Perú ante el Congreso, explicando por qué existen claras diferencias del comportamiento de los congresistas cuando el gobernante está en el cargo o ya lo dejó, y qué puede hacerse para mejorarse lo que viene ocurriendo en los últimos años.

Muchas gracias.

## MESA TEMÁTICA 12

### DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LEGISLACIÓN PARTICIPATIVA

SAMUEL ABAD YUPANQUI

EX DEFENSOR DEL PUEBLO ADJUNTO. PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA

Buenas noches. El tema que me han pedido que desarrolle es el relativo a la democracia representativa y la legislación participativa.

Comenzaremos con algunas reflexiones. Hoy en día nadie duda que el Estado moderno es por su naturaleza un Estado representativo. Es decir, un Estado en el cual quienes actúan y toman las decisiones son representantes. Eso significa que el Estado representativo fundamenta su poder en la sociedad y obviamente no en otros factores. Sin embargo uno de los grandes problemas que se plantea es, si la representación, que es un principio organizador de la democracia y que es un tema clave, que viene funcionando hoy en día, está cubriendo realmente y a cabalidad las expectativas que se esperaban de ella.

Vale decir, hablar de representación implica asumir que efectivamente nuestros representantes son eso, representantes, o es que hoy en día nos encontramos ante una situación de crisis de la representación.

Creo que nadie discute que se habla de una crisis de la representación y lo que se viene planteando son algunos temas por debatir. ¿Significa que habrá que eliminar la representación? ¿Habrá que cambiarla? ¿Habrá que modificarla?

En la actualidad muchos entienden que la relación representativa, entre el ciudadano y el elegido, se agota, ¿en qué? En el acto electoral.

Luego del acto electoral el representante está al margen de las decisiones que podría adoptar el elector. Es decir, la crisis de la representación se plantea en el sentido siguiente: la relación representativa se reduce básicamente al acto electoral y se agota en él; luego el ciudadano que elige a una persona como su representante no tiene mayor control sobre la actividad que éste realiza.

En consecuencia, la pregunta es: ¿Qué hacer ante esta situación? Una de las posibilidades es, muy bien, si hay una crisis de la representación habrá que pensar en mecanismos nuevos, ¿cuáles serán los mecanismos nuevos de representación, distintos a los clásicos, que más o menos se han planteado en la teoría política? ¿Cuáles son? ¿Existirán mecanismos novedosos? ¿Habrá que volver a un sistema representativo clásico, o habrá que ir a un sistema de democracia directa? Los ciudadanos, ¿deben tener mayor intervención?

Estas interrogantes se formulan porque viene generándose una suerte de tensión entre lo que se conoce como democracia representativa y lo que podría ser una democracia participativa; o mejor dicho ir introducir mecanismos de democracia directa en un sistema político representativo.

Vamos a hacer una brevísima recapitulación. Cuando hablamos de democracia representativa y legislación participativa, hablamos típicamente del Congreso. De igual modo, donde el Estado moderno es representativo, el poder soberano se fundamenta en la sociedad. La democracia es un principio inspirador de la organización política que conlleva tanto participación como también responsabilidad.

Sin embargo, ¿qué está ocurriendo? Hoy en día se habla de una suerte de crisis de la representación, donde la elección representativa se reduce al acto electoral y se agota en él. En consecuencia, el representado solo existe como elector y los elegidos son los gobernantes, punto.

¿Qué hacer ante esta situación? ¿Qué hacer ante esta situación de la representación? ¿Limitarnos al acto electoral?, ¿esa es la aspiración de la representación que uno quiere? ¿Habría que repensar el concepto de representación?, ¿habrá un nuevo concepto de representación? ¿o habrá que ir a mecanismos de democracia directa?

¿Cuál será la relación, entonces, entre la democracia representativa y los mecanismos de democracia directa? Hay instituciones diversas de democracia directa y del régimen representativo. Esta democracia directa o estas instituciones de democracia directa, ¿tendrán que reemplazar el concepto de representación? ¿Cómo se plantea esta relación?

Quizás valdría la pena recordar algunos aspectos históricos. La primera Constitución peruana, la de 1823, ya planteaba grandes limitaciones, no solamente para la representación sino más bien para poder ser ciudadano. Recordemos que en ese entonces para ser ciudadano se requería ser peruano, ser casado o mayor de 25 años, saber leer y escribir (lo cual en el país no ha sido muy frecuente), y tener propiedad o ejercer cualquier profesión. Vale decir, el concepto de ciudadanía ha ido cambiando con el tiempo, esto implica también reconocer que la representación más allá de esa participación limitada ha estado presente.

Desde la primera Constitución se decía que es en el Congreso donde reside exclusivamente el ejercicio del Poder legislativo y se compone de todos los representantes elegidos por las provincias. Este concepto de representación se origina en el constitucionalismo histórico en el Perú y obviamente se mantiene en la actualidad. El Poder Legislativo reside en el Congreso y es el órgano clásico de representación.

¿Cuáles son las funciones del Congreso? Todos conocemos que una es clave, la función de representación, y el gran debate es hasta dónde puede ir esta función de representación.

Como recordarán hace algunos meses se planteó una discusión sobre si la representación permitía llevar a cabo la institución de los gestores parlamentarios, y hasta dónde se podía realizar una actividad de esta naturaleza para fortalecer esta función de representación que caracteriza al Congreso de la República. Es decir, se trató de ir hacia un concepto de representación que acerque al congresista a la ciudadanía, con todos los temas en debate que se plantearon en su momento. Esto demuestra que se pretendía mejorar o tratar de darle una mirada distinta al concepto de representación, porque se reconocía que estaba en una situación de crisis.

Muy bien, ocurre que hay un problema. Cuando se habla de representación se dice, bueno, ¿y el Congreso cuánto nos representa? Entiendo que este tema lo han visto en el debate entre el doctor Tuesta y el doctor Bernales, porque a veces se habla de un índice de representación, que se obtiene, por ejemplo, dividiendo el porcentaje de escaños que sobre el total legal de miembros de la Cámara corresponde a cada circunscripción. Esto es, el porcentaje que sobre el total de la población nacional tiene derecho la población de esa misma circunscripción. Vale decir que el índice de representación se ve en función de la población. Y aquí uno de los grandes problemas es, si nuestros representantes realmente vienen representando a la población en el país, porque el índice de representación en el Perú ha ido disminuyendo.

Como recordarán el Congreso hoy día tiene 130 congresistas, la población actual es mucho mayor que la población que existía durante la vigencia de la Constitución de 1979 y en esa Constitución de 1979,

obviamente, había más representantes que ahora. En consecuencia, en nuestro diseño constitucional hay un problema de representación que podría resolverse incrementando el número de representantes para fortalecer esto que se conoce como el índice de representación poblacional.

Ahí también se presenta un problema de representatividad en el país. Esto va de la mano con reconocer que la representación implica como correlato que toda persona tiene derecho a participar. En el Perú hay la posibilidad de participar a través de un sistema representativo eligiendo a nuestros representantes, o a través de otras y diversas maneras; es decir, la posibilidad de participación ciudadana no se agota en el sufragio, hay posibilidad de participar en la vida política, económica, social y cultural, y a través de diversas modalidades que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, entre las cuales, adelantamos, existen como saben las instituciones de democracia directa y hoy día la consulta ciudadana o la consulta previa.

Uno de los temas de participación importantes que se viene desarrollando últimamente ha sido la participación de la mujer, para fomentar el incremento de representantes mujeres. Hace algún tiempo, ésta es una cita del debate que se planteó en el Congreso Constituyente de 1931. Se debatía, por ejemplo, algo que hoy día ya no se debate, si la mujer debía votar. Miren lo que decía el diputado Manuel Bustamante de la Fuente, en cuyo nombre se creó la fundación bajo la misma designación social, que tenía una posición contraria al voto de la mujer. Decía él en el debate: “siendo la mujer sumamente sugestionable y emotiva su voto no será independiente, sino representará la opinión de las personas que la rodean; es decir, del marido, el padre, del hermano”. Por eso decía que no vote. Esto es, no podía votar, no podía elegir y menos ser representante, porque no tenía derechos ciudadanos.

Como saben ha ido cambiando esta situación, porque las mujeres pudieron votar en las elecciones municipales, el año 1955, cuando se reconoce el voto a la mujer. Hoy día hay un sistema de cuotas que ha tratado de incrementar la representación por género y por ello existe lo que se conoce como la Ley de Cuotas que está prevista en la legislación, en la ley orgánica de elecciones, que establece un 30 por ciento de participación, y que comprende e incluye las elecciones municipales.

Sin embargo esto ya es cosa, incluso, del pasado, porque actualmente en otros países se viene hablando de democracias paritarias, donde la representación femenina ya no es un porcentaje del 30 por ciento sino es una representación paritaria. Es decir, las cuotas ya hoy día son cosa del 90, en el siglo XXI se está hablando de democracia igualitaria y en consecuencia de cuotas paritarias donde las mujeres están en igualdad de condiciones que el hombre, 50 – 50, porque son el 50 por ciento de la población.

En el Perú esto todavía no se está discutiendo con intensidad, y sí, por ejemplo, en el reciente proyecto del Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones se propone algunos avances en la medida que el régimen de representación de la mujer podría cambiar si se elimina el voto preferencial, porque como saben el voto preferencial ha permitido que las mujeres lleguen al poder, lleguen al Congreso. Pero si al final se elimina el voto preferencial y hay cuotas, ¿qué va a pasar? Que el 30 por ciento va a estar al final, y como consecuencia de ello las mujeres van a llegar en menor medida que lo que han llegado hoy día. Por eso es que el proyecto del código propone avances interesantes al introducir la alternancia en la lista de candidatos, hombre, mujer, hombre, mujer, hasta cumplir la cuota.

Eso significa establecer un régimen de representación distinta para que las mujeres se sientan representadas. Es decir, cambios en el marco normativo de la representación para tratar de mejorar este régimen que hoy día presenta esta situación de crisis; sin embargo, no es lo único, como saben hay instituciones de democracia directa previstas en la Constitución y desarrolladas en la Ley 26300 que es la Ley de Participación y Control Ciudadano que establece diversos mecanismos, entre ellos la iniciativa

normativa, el referéndum, la revocatoria, la remoción, la rendición de cuentas que son figuras que aparecen en términos generales con la Carta del 93, pero que son desarrolladas recién con la Ley 26300, que tratan de establecer una relación entre la democracia representativa y la participación directa, o las instituciones de democracia directa. ¿Esto significa suplir a la democracia representativa? No, en absoluto, lo que significa es que van a haber instituciones adicionales. Pero no basta con regularlas sino en ver en qué medida se utilizan.

¿Cuál de estas instituciones es la que más se ha utilizado en el Perú? ¿Cuál? La revocatoria. La revocatoria es la institución más utilizada en el Perú. En el informe del presente año, del balance anual de la centralización Prodes, se establece y se reconoce que la revocatoria ha sido el instrumento más utilizado cuando se trata de gobiernos regionales y gobiernos locales. Desde el año 1997 en que se realiza el primer proceso se han realizado siete consultas, todas ellas respecto de autoridades locales. En setiembre de este año va a haber una nueva consulta de revocatoria para 266 distritos y cuatro provincias.

Uno de los temas que se plantea es en qué medida la revocatoria, una institución de democracia directa fortalece el sistema democrático o más bien lo debilita, porque al final muchas veces lo que ocurre es que el candidato que perdió promueve una revocatoria para tratar de lograr que la autoridad elegida salga y él pueda ingresar. Prodes en este informe señala que si los resultados de la consulta siguen la tendencia observada en los dos últimos procesos, se podrían presentar problemas de institucionalidad, incluso a nivel distrital, y problemas de gobernabilidad.

¿Por qué? Porque entre que prospera la revocatoria y la autoridad es reemplazada pasa un tiempo, y durante el transcurso de ese tiempo se genera una sensación de inestabilidad, donde las funciones que debe promover un gobierno local a veces no se llevan a cabo, porque se está en esa situación de inestabilidad. Vale decir, ¿en qué medida la revocatoria aporta a fortalecer la institucionalidad democrática? Es un tema que podría discutirse.

Una institución que muy poco se ha utilizado es el referéndum. ¿Cuántas veces se ha usado el referéndum en el Perú, el referéndum diseñado por la Carta de 1993? Una. Alguien dirá, el proceso de regionalización, o de creación de las regiones. Bueno, pero es un proceso muy peculiar de conformación de regiones que tampoco prosperó, porque es un referéndum absolutamente peculiar. Sin embargo, el único referéndum clásico fue éste, donde todos participamos, respecto a si estábamos a favor o en contra de la devolución de los aportes creados por la Ley del Fonavi (o Fondo Nacional de Vivienda). Y al final, el 3 de octubre del 2010, se llevó a cabo este referéndum promovido sobre el caso Fonavi. Más de 9 millones de personas, el 66,47 por ciento del total de votos válidos, dijeron sí a la Ley del Fonavi.

Esto ocurre el año 2010. Han transcurrido dos años. ¿Qué era lo que planteaba esta ley? La devolución de los aportes. Pregunto, dos años después: ¿Ya se devolvieron? En el referéndum, ¿ustedes votaron por el sí o por el no? Ganó el sí. Hasta ahora no se han devuelto; es más, aquí se ha presentado una cuestión muy peculiar, que genera una situación de debate porque, como consecuencia de decirle sí a la devolución de los aportes del Fonavi, esta iniciativa, que antes había sido rechazada por el Congreso, la ciudadanía se impone contra sus representantes. Ahora tenemos esta ley aprobada en referéndum, que todavía no se implementa a cabalidad, ni se tienen resultados respecto de la cual ocurre una situación muy peculiar, porque contra esa ley se ha presentado una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional y esa demanda de inconstitucionalidad está pendiente de resolver. Es decir, podría ocurrir, y no sé cómo resolverán los miembros del Tribunal Constitucional, que eventualmente dijeran que la norma es inconstitucional, porque el argumento de la demanda es que aborda materia presupuestaria y, como saben, el referéndum no puede abordar materia presupuestaria.

Habría que esperar que resuelva el Tribunal. La situación actual es que el único caso de referéndum típico es objeto hoy día de cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional y todavía los resultados no se logran implementar. ¿Cuánto ha aportado el referéndum a fortalecer la democracia representativa o la democracia en el país? Los números y las cifras son evidentes, no es una institución tan utilizada y los frutos no son inmediatos en realidad. Esta historia del referéndum ha durado bastante tiempo y se presentan situaciones peculiares como la demanda de inconstitucionalidad que al final fue una situación muy peculiar, porque si se demanda la inconstitucionalidad de esta norma objeto de referéndum, la pregunta es, ¿quién es el demandado?, ¿quién?

Si el referéndum fue aprobado por la ciudadanía, ¿quiénes son los demandados? ¿Los 9 millones de personas que dijeron sí? ¿Quién? Lo extraño de este caso es que el demandado ha sido el Congreso. Según el Tribunal Constitucional el demandado es el Congreso. Pero fue el Congreso el que rechazó originalmente la ley, con lo cual la pregunta que se plantean los fonavistas que fueron los promotores del referéndum que se ganó es: ¿me defenderá el Congreso? Si ha dicho no a la ley, ¿me defenderá?

Se ha presentado pues una situación muy especial que ha hecho que los propios fonavistas designen un representante para que los defienda ante el Tribunal Constitucional, porque no tenían mucha confianza, con todo respeto al Congreso, que el Congreso los pueda defender, si es que precisamente el Congreso no dio luz verde a la Ley del Fonavi. Pero estas son situaciones extraordinarias realmente novedosas en la medida que es el primer referéndum que se ha planteado en el Perú.

Sin embargo, como vemos hasta ahora, las instituciones de democracia directa pues no han aportado sustancialmente al tema. Hoy en día estamos ante un tema aparentemente nuevo. Nuevo en el sentido que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, en su artículo 6 establece el derecho a la consulta previa. Pero en realidad no es un tema nuevo. ¿Cuándo entró en vigencia el Convenio 169? El 2 de febrero del año 1995, dos años después de la Constitución de 1993.

¿Qué dice ese convenio que, como saben, es un convenio sobre derechos humanos, tiene jerarquía constitucional y debería ser aplicado de inmediato? Lo que establece ese convenio es que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, que son los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente. No solo actos administrativos como concesiones, no, sino también leyes y reglamentos.

Uno de los temas que se planteó en su momento y que generó una tensión inmensa, fueron los decretos legislativos de Bagua. Ustedes han vivido, hemos vivido los sucesos del Baguazo, frente a los que el Congreso tuvo que actuar para establecer una suerte de modificación o suspensión de la norma que establece la consulta previa. Esas normas, de acuerdo a este convenio que ya estaba en vigencia en la medida que afectaba a pueblos indígenas de manera directa, debieron ser objeto de consulta. Pero no fueron objeto de consulta porque no se habían interiorizado los alcances del Convenio 169. No se había desarrollado el procedimiento, ni estaba previsto en el Reglamento del Congreso cuál es el procedimiento de consulta para las normas que se tramitan en el Congreso que deben ser objeto de consulta previa. Y tampoco se ha previsto la normatividad que regule el proceso de consulta previa respecto de los decretos legislativos. ¿Cómo se lleva a cabo una consulta previa de decretos legislativos?, Como saben lo usual y regular es que los decretos legislativos no se prepublican. Sencillamente se delega facultades y luego uno se entera que se aprobaron porque los vio en *El Peruano*.

En consecuencia acá se plantea un tema importante. ¿Cómo articular la consulta previa cuando se trata ya no solo de actos administrativos, sino más bien de medidas legislativas, normativas? A la fecha

ya existe regulación sobre el particular, la que ha generado algunas posiciones en debate. La Ley de Consulta Previa se dicta en diciembre del 2011. El gobierno anterior la observó y recién este gobierno decide insistir en el tema y se promulga la norma como consecuencia de una decisión política. El Presidente Ollanta Humala promulga la ley en Bagua, en un acto simbólico y el Reglamento se publica en abril del año 2012.

¿Cuánto tiempo ha pasado? Desde que entró en vigencia el Convenio 169 han pasado, como pueden apreciar, varios años, entre 1995 y el 2012 son 7 años. Sin embargo entre 1995 y el 2012 se han realizado actos y se han dictado normas que no han sido consultadas.

Entonces, uno de los temas planteados fue que si bien hacia el futuro tiene que haber consulta previa, desde que entra en vigencia el Convenio 169, ¿cómo tratar los casos acontecidos entre el inicio de la vigencia y el presente? ¿cómo tratar los casos sucedidos antes de ahora? Este es un tema que se ha planteado en otros países. Imaginemos una norma aprobada después de empezar la vigencia del Convenio 169, y antes de la ley que regula la consulta previa a los pueblos indígenas, que no fue objeto de consulta, ¿podría ser objeto de una acción de inconstitucionalidad porque no fue objeto de consulta? O un decreto legislativo que afecta a pueblos indígenas, dictado después del Convenio 169, pero antes de empezar la vigencia la ley que norma el proceso de consulta previa, ¿podría ser revisado, podría ser declarado inconstitucional?

Las normas que desarrollan el procedimiento de la consulta previa se establecieron con el criterio de que rijan hacia adelante, sin prever las situaciones y efectos entre la vigencia del Convenio 169 y la fecha en que se desarrolla el procedimiento. Este criterio generó una reacción inmediata de todos los pueblos indígenas y una denuncia ante la Comisión Interamericana, lo cual también fue objeto de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, pero no sobre una ley. En el caso Aidesep esta asociación presenta una demanda de amparo argumentando que el Convenio 169 está en vigencia desde el año 1995, y desde el año 1995 a la fecha se han otorgado concesiones sin realizar consulta previa alguna. En consecuencia, Aidesep, asumiendo la representación de todos los pueblos indígenas, acude al Tribunal Constitucional pidiendo la nulidad de todas las concesiones otorgadas luego de la entrada en vigencia del Convenio 169, esto es desde el año 1995, hasta la fecha de su presentación de la demanda, y pide a la vez la suspensión de toda autorización que no tenga consulta. Ese caso llegó al Tribunal Constitucional.

¿Cómo creen que resolvió el Tribunal Constitucional? ¿Anuló todos los actos administrativos, concesiones, que no había sido objeto de la consulta?, ¿los anuló? No. El Tribunal Constitucional en la sentencia Aidesep indicó que había que ponderar, y como se habían dado actuaciones de buena fe por los inversionistas que no podían ser revisadas, consecuentemente no se puede declarar fundada la demanda. En consecuencia, desestimó la demanda.

En Colombia se planteó un caso parecido, pero ahí la Corte falló de manera distinta. Llegaron al sistema interamericano, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos en los cuales no se había llevado a cabo la consulta y la Corte ha condenado al Estado correspondiente. En el Perú el Tribunal Constitucional dijo algo así como lo que decía la ley, esto es, que la consulta previa rige hacia adelante, lo pasado pasado está, la consulta previa rige para adelante.

Es uno de los temas que está en debate, porque estas normas han sido cuestionadas por los representantes de los pueblos indígenas en la medida que dicen algo muy simple. Su argumento es que si el Convenio 169 rige desde el año 1995, las normas dictadas a partir de esa fecha no pueden

desconocer el Convenio 169. En consecuencia tiene que establecerse un mecanismo que permita revisar los actos que no han sido objeto de consulta. Si fueran actos anteriores al año 1995, ahí no hay nada que revisar. Pero los actos posteriores a 1995 sí deben ser revisados. Este tipo de supuestos no los permite el reglamento ni la ley de consulta previa. Es decir, el régimen normativo actual opta por la decisión de no revisar los actos anteriores.

En cuanto a la ley de consulta previa vigente, ¿cómo establece que se lleve a cabo una consulta? Quien realiza la consulta es la entidad pública promotora y se consulta a los pueblos indígenas. Se habla de un diálogo intercultural. Cuando se trata de una concesión, o de una autorización administrativa, quien realiza la consulta es la autoridad que va a entregar la concesión. Cuando se trata de una norma con rango de ley, cuando se trata de una norma legal, ¿quién lleva a cabo la consulta? Se entiende que la entidad pública promotora será la entidad que va a aprobar la norma, y esa entidad es la que debería desarrollar la consulta para que los pueblos indígenas puedan tener participación.

La ley establece algunos principios y algunas etapas. Fija principios para tratar de garantizar que la consulta sea un trámite simple, una simple formalidad. Por ejemplo, establece que tiene que haber un diálogo intercultural, establece que se tiene que actuar de buena fe, no hacer consulta por consulta. Se requiere flexibilidad para tratar de atender las peculiares situaciones que se presenten; se prevé un plazo razonable para realizar la consulta. Es necesaria la ausencia de coacción de forma que no se imponga una visión determinada y que haya información oportuna, información sobre los alcances de la medida que se quiere aprobar, porque muchas veces lo que ocurre es que las personas no tienen información.

La ley también contempla la necesidad de un registro de pueblos indígenas, para que se sepa cuáles son los pueblos indígenas y quiénes son sus representantes, porque es necesario que haya criterios para identificar unos y otros. Se supone que el viceministerio de interculturalidad, que es el organismo rector, está a cargo de este registro. Sería ideal, que algún día, porque todavía esto no está operativo, el viceministerio cuente con ese registro, de forma que se pueda saber qué pueblos indígenas están identificados, dónde están ubicados, quiénes son sus representantes, y de esa manera evaluar si la norma o la medida administrativa que voy a dictar, que voy a implementar, puede afectarlos directamente. Y si pudiera afectarlos hay que promover la consulta con los interlocutores apropiados en el marco de este diálogo intercultural en el que es necesaria la participación de las personas que van a ser efectivamente afectadas.

Se ha discutido si la consulta implica un derecho de veto. El Tribunal Constitucional ha dicho en varias ocasiones que no es un derecho de veto. Sin embargo hay situaciones especiales en las cuales se puede plantear, ya no una consulta sino la necesidad de consentimiento ante situaciones de excepción. Por ejemplo, si quiere llevarse a cabo una actividad de extracción minera y la única manera de hacerlo es llevando a este pueblo indígena de la zona en la cual se va a llevar la actividad minera a otra ubicación, y sacarlo del lugar en el que vive y llevarlo a otro sitio, trasladarlo. Si la única alternativa para llevar a cabo la actividad minera es trasladarlo, como si nos sacaran de nuestras casas, ahí sí se requiere consentimiento; es decir, si no hay consentimiento no prospera esa medida. Otro caso típico, si por ejemplo quiero poner una planta nuclear en una zona en la que hay pueblos indígenas, que puede tener consecuencias sobre la población. En ese caso también se requiere consentimiento.

En los demás casos cuando se habla de consentimiento, significa llevar a cabo etapas, en las cuales lo que se va a buscar es un diálogo para convencer. ¿Qué pasa si no los convenzo? ¿Quién decide? ¿Qué pasa si después todas estas etapas no logro convencer? Quien va a decidir va a ser la autoridad promotora, pero justificando las razones de su decisión y tratando de adaptar su decisión con flexibilidad a las pretensiones de los pueblos indígenas, para evitar cualquier posible conflicto.



En el Perú todavía no se está implementando la consulta, todavía no hay debate, ni aplicaciones de una consulta previa en materia de normas. Pero esto ya ocurre en otros países. Por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana que es una corte muy activa y que tiene una página web muy interesante, sí ha desarrollado el proceso de consulta previa en varias sentencias, como la sentencia número 317, del año 2012, en la que establece que la consulta se lleva a cabo sobre medidas legislativas claramente cuando hay una afectación directa de los pueblos indígenas o las comunidades afro descendientes. En Colombia también se incluye a las comunidades afro descendientes dentro de los alcances de la consulta.

Por las razones propias del Derecho Internacional, de la jurisprudencia y de las normas que desarrollan este proceso, es posible que ocurran experiencias interesantes de consulta de normas, incluyendo de consultas sobre proyectos de reforma constitucional.

Imaginemos que se quiera reformar la Constitución para reducir derechos de los pueblos indígenas, para eliminar la cuota indígena, para eliminar la participación indígena. También se requerirá la realización de una consulta previa, tal como se ha planteado en Colombia. Incluso cuando se trata de proyecto de reforma constitucional. Por eso es que este tema plantea la necesidad de ir replanteando categorías. En el proceso legislativo hace años nadie pensó en una consulta previa.

Hoy día hay que ir pensando que en un proceso legislativo que pueda afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas tiene que realizarse la consulta previa, porque de lo contrario esa norma no solamente puede generar un conflicto sino puede generar una situación de inconstitucionalidad. Por eso es que en Colombia han llegado casos a la Corte Constitucional.

Finalmente, ¿qué hacer?, ¿eliminar el régimen representativo? No. Yo creo que la representación está en crisis, y por eso hay que tratar de fortalecerla. En el Perú hay varios aspectos que revisar. Está el problema de la representación en el Congreso, del índice de representatividad, o la cuestión de la representación de las mujeres que son el 50 por ciento de la población en el Perú. Por eso es tan relevante. A veces se dice o se habla de la cuota de la mujer y no se habla de la cuota indígena, de la cuota de las personas con discapacidad, de la juventud, etcétera.

Por una sencilla razón, las mujeres son el 50 por ciento. Eso no ocurre con los otros grupos, por más que sean sectores en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas con discapacidad. Las mujeres son el 50 por ciento de la población y dentro de ellas puede haber mujeres con discapacidad, puede haber mujeres indígenas, puede haber mujeres en situación de extrema pobreza, etcétera.

Por eso es una situación que requiere un tratamiento especial, un tratamiento que requiere una regulación especial y esa regulación especial se está planteando, por ejemplo, en el proyecto del Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones. ¿Es indispensable la participación? Sin duda, porque es un presupuesto importante en un régimen democrático. Entre las instituciones de democracia participativa, lo hemos visto a lo largo de la experiencia peruana desde la Constitución de 1993, la que más ha funcionado es la revocatoria. El referéndum no ha tenido mayor desarrollo, salvo un caso de público conocimiento. Lo que se viene ahora, creo que con intensidad, dada la actividad y presencia de los pueblos indígenas y sus representantes, es la consulta de los pueblos indígenas.

Ahí va a haber una cuota de intensa representatividad de participación que no va a implicar derecho de veto, sino va a ser una fórmula en la cual los representantes van a tener que oír a los pueblos indígenas y dentro de los representantes, sin duda están aquellos que dictan normas. ¿Es indispensable consolidar la institucionalidad democrática en el país? Sin duda, es la mejor garantía para el ejercicio de nuestros derechos y para la estabilidad del sistema.

Muchas gracias.



**Cuarta parte**

---

# **Conferencia magistral y de clausura**

**22 de septiembre de 2012**

**Congreso de la República**



I  
CONFERENCIA MAGISTRAL  
LOS DESAFÍOS QUE LOS DERECHOS HUMANOS  
IMPONEN AL PARLAMENTO CONTEMPORÁNEO

OSCAR SCHIAPPA-PIETRA CUBAS  
ABOGADO Y CONSULTOR INTERNACIONAL

Quiero agradecer de modo muy significativo al Congreso de la República por la gentileza de darme cabida en este importante evento, lo mismo que a AECID y a la Universidad de Lima, que han contribuido a su muy exitosa realización.

Entrando directamente en materia, lo que procuraré es primero presentar algunos conceptos claves sobre la concepción de derechos humanos, alguna muy rápida referencia histórica, para luego abocarme más específicamente a los aspectos vinculados con el marco normativo, las obligaciones y las atribuciones que los Estados tienen en materia de derechos humanos y para, dentro de ese marco, poder precisar mejor que cosa es lo que específicamente el Parlamento puede y debe hacer, para coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones que lo Estados han asumido en materia de derechos humanos.

Así que, sin mayores preámbulos, en lo que se refiere a la caracterización y a la conceptualización de los derechos humanos. Se habla muchísimo de derechos humanos pero suele no precisarse con claridad a qué nos estamos refiriendo, muchas veces simplemente se convierte en una etiqueta, en una categoría, que se utiliza a veces incluso con motivaciones políticas en un sentido o en el otro o sea para afirmar o para negar.

## 1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Son los atributos inherentes a toda persona, que emanan de su condición de ser humanos.

Características:

- **Inherencia** (son proyección de nuestra naturaleza y esencia; “si tuviéramos alas existiría el Derecho Humano a volar”; anteriores y superiores al estado);
- **Universalidad** (toda persona es titular de ellos)
- **Inalienabilidad** (el estado o los particulares no pueden suprimirlos)
- **Indivisibilidad** (se goza de todos los DH, y su imputación no puede ser fraccionada)
- **Interdependencia** (el disfrute de unos DH es indispensable para la realización de otros)

## 2. APUNTES HISTÓRICOS

Encontramos desde la antigüedad textos que expresan la convicción constante de preocupación por aspectos de la dignidad humana y la necesidad de protegerla frente a los abusos del poder (Código de Hanmurabi, Biblia, Carta Magna de 1215).

En los siglos XVII y XVIII se adoptaron en Occidente diversos instrumentos legales nacionales que consagraban el reconocimiento de derechos fundamentales de las personas:

- 1689, Carta de Derechos, en Inglaterra
- 1776, Declaración de la Independencia, en los Estados Unidos
- 1789, Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia.

En los tres casos se afirma el principio de la soberanía popular, en contraste con la convicción predominante de poder teocrático.

Recién en el siglo XX, y ante el horror de las dos guerras mundiales, los Derechos Humanos se internacionalizan, es decir, que se adoptan instrumentos internacionales (tratados, instancias organizacionales) para promoverlos y protegerlos. De modo expreso, la Carta de las UN enuncia como uno de sus propósitos institucionales “[...] el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos [...]” (art. 1); y como una de sus tareas la promoción de “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos” (art. 55c).

En 1948 se adopta la Declaración Universal de los DH, que los codifica por primera vez en un instrumento internacional.

Luego se han adoptado en el plano multilateral y regional muy diversos tratados sobre Derechos Humanos.

En otras épocas, cuando los derechos humanos aun se consideraban un asunto interno de cada país, se impedía la intromisión de otros Estados y de la comunidad internacional incluso en los casos más graves de violaciones de los derechos humanos, como el genocidio. Esa actitud, que se apoyaba en el argumento de la soberanía nacional, se puso en tela de juicio durante el siglo XX, especialmente en relación con las actuaciones de la Alemania nazi y las atrocidades cometidas durante la segunda guerra mundial. Hoy en día, la promoción y protección de los derechos humanos se consideran un objetivo y una responsabilidad legítimos de la comunidad internacional. No obstante, las discrepancias entre la *obligación legal universal* y la *soberanía del Estado* solo pueden resolverse caso por caso, de conformidad con el *principio de proporcionalidad*, según el cual ninguna medida adoptada por una autoridad en virtud del concepto de universalidad debe ir más allá de lo necesario para conseguir la observancia de los derechos humanos.

### 3. DEMOCRACIA, PARLAMENTO Y DERECHOS HUMANOS

Durante el último decenio se ha estudiado de forma exhaustiva la relación entre la democracia y los derechos humanos. La democracia ha dejado de considerarse simplemente un conjunto de normas de procedimiento para la constitución y el ejercicio del poder político; hoy en día también se ve, junto con los derechos humanos, como una forma de preservar y promover la dignidad de la persona. En 1995, la Unión Interparlamentaria emprendió la elaboración de una Declaración Universal sobre la Democracia con el fin de promover las normas internacionales y contribuir a la democratización en todo el mundo. En la Declaración, adoptada en 1997, la democracia y los derechos humanos están tan estrechamente vinculados que se consideran inseparables.

La premisa básica de la democracia es la idea de que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a dar su opinión en las decisiones que afectan a su vida. Este derecho a la participación en los asuntos

públicos está consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Sin embargo, para que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente ese derecho, deben en primer lugar disfrutar de otros derechos como la libertad de expresión, reunión y asociación, y de derechos económicos y sociales básicos. Las instituciones que hacen posible la participación de los ciudadanos y el control por parte de estos son otra de las condiciones. El parlamento, órgano soberano constituido mediante elecciones periódicas, libres e imparciales para velar por el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo, es por tanto una institución clave de la democracia. Como órgano facultado para legislar y mantener las políticas y las medidas del poder ejecutivo bajo un escrutinio constante, el parlamento también desempeña un papel fundamental en la promoción y la protección de los derechos humanos. Además, los parlamentos establecen el marco jurídico que garantiza la independencia del poder judicial y, por consiguiente, el imperio de la ley, pilar básico de la democracia y de la protección de los derechos humanos. Por todos esos motivos, los parlamentos son fundamentales para la democracia y los derechos humanos.

*“Como ideal, la democracia trata fundamentalmente de mantener y promover la dignidad y los derechos fundamentales del individuo, garantizar la justicia social, facilitar el desarrollo económico y social de la colectividad, reforzar la cohesión de la sociedad, impulsar la tranquilidad nacional y crear un clima propicio para la paz internacional. Como forma de gobierno, la democracia es el mejor modo de conseguir esos objetivos; es también el único sistema político capaz de corregirse a sí mismo.”*

*Unión Interparlamentaria, Declaración Universal sobre la Democracia, El Cairo, septiembre de 1997, párrafo 3.*

#### 4. OBLIGACIONES FUNDAMENTALES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La doctrina de los DH surgió como un instrumento para limitar el poder del Estado. Por ello, tradicionalmente se asumía que solo los Estados podían ser imputados como violadores de los DH, pues las acciones equivalentes de particulares solo alcanzan a ser delitos, que el Estado tipifica y sanciona de acuerdo a su ordenamiento jurídico interno.

Contemporáneamente, se ha superado la visión del Estado como un ente jurídico y político de poder absoluto, para adoptar una visión más realista según la cual, en contextos específicos, los particulares pueden alcanzar a ejercer de hecho más poder que el Estado, legítimo o no. Grupos ilegales, como las organizaciones terroristas, o entidades legales, como las empresas, pueden, por acción u omisión, ser también agentes violadores de Derechos Humanos. Por ello, a guisa de ejemplo, en el ámbito jurídico-internacional se vienen adoptando estándares normativos para regular la conducta de las grandes empresas en materia de Derechos Humanos, a efectos de caracterizar y prevenir violaciones a los mismos.

Aunque en principio cualquier persona o grupo puede violar los derechos humanos y de hecho no dejan de aumentar los abusos contra los derechos humanos cometidos con el telón de fondo de la globalización por agentes no pertenecientes al Estado (empresas transnacionales, delincuencia organizada, terrorismo internacional, guerrilla y fuerzas paramilitares e incluso organizaciones intergubernamentales), en

virtud del derecho internacional **vigente sólo los Estados asumen obligaciones directas en relación con los derechos humanos.**

Al convertirse en partes de los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados asumen tres obligaciones amplias: **respetar**, **proteger** y **cumplir** los derechos humanos. Mientras que el equilibrio entre esas obligaciones o deberes puede variar de acuerdo con los derechos de que se trate, se aplican en principio a todos los derechos civiles y políticos y a todos los derechos económicos, sociales y culturales. Además, los Estados tienen el deber de proporcionar reparación en el nivel interno en caso de violación de los derechos humanos.

La –obligación de respetar– que tiene el Estado significa que este está obligado a abstenerse de interferir. Entraña la prohibición de ciertos actos de los gobiernos que puedan menoscabar el disfrute de los derechos.

La obligación de proteger exige que los Estados protejan a los individuos contra los abusos de agentes no estatales. Los Estados disfrutan de un amplio margen de apreciación en lo que se refiere a esta obligación. Por ejemplo, el derecho a la integridad personal y la seguridad obliga a los Estados a combatir el fenómeno generalizado de la *violencia doméstica* contra las mujeres y los niños: aunque no todos los actos violentos de un esposo contra su mujer, o de los padres contra sus hijos, constituyen una violación de los derechos humanos de la que pueda hacerse responsable al Estado, los gobiernos tienen la responsabilidad de adoptar medidas positivas en forma de las pertinentes leyes penales, civiles, familiares o administrativas, capacitación de la policía y los jueces o concienciación del público general con el fin de reducir la incidencia de la violencia doméstica.

En virtud de la –obligación de cumplir–, los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que los derechos humanos puedan ser disfrutados.

El principio de la realización progresiva se aplica a las obligaciones positivas de satisfacer y proteger que tiene el Estado. El derecho a la salud, por ejemplo, no garantiza el derecho de toda persona a estar sana. Sin embargo, si obliga a los Estados, de conformidad con sus respectivas capacidades económicas, tradiciones sociales y culturales y observación de normas internacionales mínimas, a establecer y mantener un sistema de salud pública que en principio pueda garantizar el acceso de todos a ciertos servicios de salud básicos. La realización progresiva significa que los gobiernos deben establecer objetivos y niveles de referencia para reducir gradualmente la tasa de mortalidad infantil, aumentar el número de médicos por cada 1.000 habitantes, incrementar el porcentaje de la población vacunada contra ciertas enfermedades infecciosas y epidémicas o mejorar las instalaciones básicas de salud, entre otras cosas. Es evidente que el nivel sanitario en los países pobres puede ser más bajo que en los países ricos sin que se viole ninguna de las obligaciones de los gobiernos de satisfacer el derecho a la salud.

Obligación de remediar dentro de la jurisdicción nacional: La propia noción de derechos entraña, además de una reivindicación sustantiva, la posibilidad de recurso a una autoridad nacional, sea judicial, administrativa, legislativa o de otra índole, en caso de vulneración de un derecho. Toda persona que afirma que sus derechos no han sido respetados debe por consiguiente tener la posibilidad de presentar un *recurso efectivo* ante un órgano nacional competente facultado para proporcionar reparación y para hacer que sus decisiones se apliquen.

El derecho a un recurso efectivo implica que la víctima de una violación de los derechos humanos tiene derecho a la reparación del daño sufrido. El Estado está obligado, entre otras cosas, a llevar ante la

justicia a los responsables de la vulneración del derecho, incluidos funcionarios públicos o agentes del Estado, y a adoptar medidas para impedir que vuelva a suceder.

Las disposiciones relativas al derecho a reparación se refieren principalmente a los derechos civiles y políticos, mientras que la mayoría de los tratados relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Carta Social Europea, no contienen disposiciones análogas.

Sin embargo, casi ningún tribunal internacional ha sido facultado para dictaminar en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Casi la única excepción es la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en virtud del artículo 19 6) del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988, está autorizada para decidir en materia de peticiones individuales relativas al derecho a la educación y al derecho a la organización de sindicatos.

## 5. FACULTAD DEL ESTADO DE RESTRINGIR LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Algunos derechos humanos, como la prohibición de la tortura y la esclavitud, *son absolutos*.

Los Estados gozan de cierto *margen de apreciación* en relación con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir la mayoría de los derechos humanos. Gran parte de esas obligaciones están sometidas a una realización progresiva, por lo que deben tenerse en cuenta las circunstancias sociales, políticas, económicas, religiosas y culturales particulares de cada sociedad a la hora de valorar si un Estado ha incumplido sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En consecuencia, el principio de la universalidad de los derechos humanos se aplica primordialmente a un contenido básico de derechos humanos, mientras que los gobiernos, mediante reservas, cláusulas de derogación y limitación, y el principio de la realización progresiva, disponen de poderes relativamente amplios para hacer efectivos los derechos humanos de conformidad con sus intereses nacionales.

**Clausulas de limitación:** El ejercicio de las libertades políticas, como la libertad de expresión, reunión y asociación, entraña deberes y responsabilidades y puede por tanto estar sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones y sanciones en interés de la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la prevención de disturbios o delitos, la protección de la salud o la moral del público, o la protección de la reputación o los derechos y libertades de otros. Las cláusulas de limitación deben:

- cumplir la legislación nacional;
- atender un propósito legítimo;
- ser proporcionadas.

**Estados de emergencia.** En tiempos de guerra, disturbios, desastres naturales u otras emergencias públicas (como ataques terroristas) que suponen una amenaza grave para la vida de una nación, los gobiernos pueden adoptar medidas que les eximen de sus obligaciones en materia de derechos humanos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- debe haberse declarado un estado de emergencia;



- las medidas específicas que derogar un tratado internacional deben notificarse oficialmente a las organizaciones internacionales competentes y a los otros Estados Partes;
- la derogación solo es admisible en la medida estrictamente requerida por la situación;
- la derogación debe suspenderse en cuanto la situación lo permita;
- los derechos sometidos a derogación no deben encontrarse entre aquellos que no admiten derogación alguna.

**Derechos, libertades y prohibiciones que no pueden ser derogados  
ni siquiera en tiempos de guerra**

**En virtud del artículo 4 del PIDCP**

- el derecho a la vida
- la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- la prohibición de la esclavitud y la servidumbre
- la prohibición de la privación de libertad por deudas
- la prohibición de las leyes penales de carácter retroactivo
- el derecho al reconocimiento jurídico de la persona
- la libertad de pensamiento, conciencia y religión

**En virtud del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales**

- el derecho a la vida, salvo respecto de las muertes derivadas de acciones de guerra lícitas
- la prohibición de la tortura, los tratos y las penas crueles, inhumanos y degradantes
- la prohibición de la esclavitud y la servidumbre
- la prohibición de las leyes penales de carácter retroactivo

**En virtud del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

- la personalidad jurídica
- el derecho a la vida
- el derecho a un trato humanitario
- la prohibición de la esclavitud
- la prohibición de las leyes penales de carácter retroactivo
- la libertad de conciencia y religión
- el derecho a la nacionalidad
- el derecho a participar en el gobierno
- el derecho al recurso judicial
- el derecho a tener un nombre
- los derechos de la familia
- los derechos del niño

Basándose en las otras obligaciones contraídas por los Estados en relación con la legislación internacional, el Comité de Derechos Humanos ha elaborado una lista de elementos que, además de los derechos especificados en el artículo 4 del PIDCP, no pueden ser objeto de derogación. Entre esos elementos figuran los siguientes:

- Todas las personas privadas de libertad deben ser tratadas con respeto a su dignidad; quedan prohibidos la toma de rehenes, el secuestro y la detención no reconocida;

- Las personas pertenecientes a minorías deben gozar de protección;
- Se prohíben las deportaciones ilícitas o los traslados forzosos de población, y
- “No puede invocarse una declaración de estado de emergencia... como justificación para que un Estado Parte emprenda actividades de propaganda de guerra, o de apología del odio nacional, racial o religioso que puedan constituir una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.”

**Reservas.** En ciertos casos, los Estados formulan declaraciones en el momento de la firma, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión a un tratado. Esas declaraciones pueden denominarse reserva, declaración, entendimiento, declaración interpretativa o declaración de interpretación.

El artículo 19 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados especifica que un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar a no ser:

- a) que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

En virtud del PIDCP y de los instrumentos regionales de derechos humanos se aplican los principios de necesidad y proporcionalidad cuando es excepcionalmente permisible limitar algunos derechos con fines específicos, legítimos y bien definidos en casos distintos de las emergencias. Las medidas adoptadas deben ser apropiadas y constituir la posibilidad menos intrusiva para alcanzar sus objetivos. La discreción con que cuentan las autoridades para actuar a ese respecto no debe ser ilimitada. En todos los casos debe respetarse el principio de no discriminación y deben hacerse esfuerzos especiales por proteger los derechos de los grupos vulnerables.

## 6. FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En lo que atañe a la promoción y la protección de los derechos humanos, los parlamentos y sus miembros son agentes fundamentales:

- a) la actividad parlamentaria en conjunto (legislar, aprobar el presupuesto y supervisar al poder ejecutivo) abarca el espectro completo de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y por ello tiene una repercusión inmediata en el disfrute de los derechos humanos por la población; y,
- b) en cuanto institución del Estado que representa a los ciudadanos y por conducto de la cual éstos participan en la gestión de los asuntos públicos, el parlamento es sin lugar a dudas el guardián de los derechos humanos.

**Garantizar el carácter representativo del Parlamento.** La autoridad del parlamento emana en gran medida de su capacidad de reflejar fielmente la diversidad de todos los componentes de la sociedad. Estos incluyen, entre otros, a hombres y mujeres, diversas opiniones políticas, grupos étnicos y minorías. Para conseguirlo, los miembros del parlamento deben ser elegidos por el pueblo soberano en elecciones libres e imparciales por sufragio universal, igual y secreto, de conformidad con los principios consagrados en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del PIDCP.

### ***Garantizar la soberanía del Parlamento protegiendo la libertad de expresión de sus miembros.***

El parlamento solo puede desempeñar su papel si sus miembros disfrutan de la libertad de expresión necesaria para poder hablar en nombre de los ciudadanos a los que representan. Los miembros del parlamento deben tener libertad para recabar, recibir y divulgar información e ideas sin temor a ser objeto de represalias. Por consiguiente, en general se les concede un estatuto especial, con el propósito de proporcionarles la independencia necesaria: gozan de lo que se conoce como inmunidad o prerrogativas parlamentarias.

El abanico de inmunidades es variable. La garantía mínima, que se aplica a todos los parlamentos, es la *no rendición de cuentas*. En muchos países –**incluyendo el Perú**– los miembros del parlamento también disfrutan de *inviolabilidad*: solo con el consentimiento del parlamento pueden ser arrestados, detenidos y sometidos a procesos penales o civiles. La inviolabilidad no equivale a la impunidad; simplemente da derecho al parlamento a verificar que las causas iniciadas contra sus miembros tengan base jurídica.

Cuando se declara un estado de emergencia, la primera víctima suele ser el parlamento: sus poderes pueden verse drásticamente reducidos o incluso puede ser disuelto. Para evitar una situación semejante, el parlamento debe velar por lo siguiente:

- Un estado de emergencia no debe suponer vía libre para la adopción de medidas arbitrarias;
- El parlamento ha de ser el responsable de decretar y anular un estado de emergencia, de conformidad con los principios internacionales de derechos humanos y teniendo siempre presente que ciertos derechos humanos no pueden derogarse;
- La disolución o incluso la suspensión del parlamento en un estado de emergencia debe estar prohibida por ley;
- En estados de emergencia el parlamento debe vigilar estrechamente las actividades de las autoridades, en particular de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, que tienen atribuciones especiales;
- Los estados de emergencia deben estar definidos en la constitución o en leyes de rango constitucional que las protejan de reformas oportunistas.

**Constitución del Perú, Artículo 134°** “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. [...] No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.” [***No existe igual garantía en el supuesto de estado de emergencia, lo cual debiera ser remediado***].

**Constitución del Perú, Artículo 137°** “El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción [estado de emergencia y estado de sitio]. [...] 2. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. [***Por implicación, no existe igual garantía en el supuesto de estado de emergencia, lo cual debiera ser remediado***]. La prórroga requiere aprobación del Congreso. [***No existe igual requisito en el supuesto de estado de emergencia***]”.

### **Protección de los derechos humanos de los parlamentarios: el Comité de Derechos Humanos de los Parlamentarios de la UIP**

- Para que los parlamentarios puedan defender los derechos humanos de los ciudadanos a los que representan, ellos mismos deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos humanos, especialmente el derecho a la libertad de expresión. Observando que con frecuencia no es éste el caso, en 1976 la UIP adoptó un procedimiento para el examen y el tratamiento de las supuestas violaciones de los derechos humanos de los parlamentarios.
- La UIP confió a un Comité sobre los Derechos Humanos de los Parlamentarios la tarea de examinar las denuncias relativas a parlamentarios que son o han sido sometidos a actos arbitrarios durante el ejercicio de su mandato, esté el parlamento en período de sesiones, en período de descanso o haya sido disuelto de resultas de medidas inconstitucionales o extraordinarias. El procedimiento se aplica a los miembros del parlamento nacional de cualquier país.
- El Comité se compone de cinco miembros de pleno derecho y cinco suplentes, cada uno de ellos elegidos a título individual para representar una región geopolítica durante cinco años. Celebra cuatro sesiones privadas cada año.
- Cuando ha determinado que una denuncia es admisible, el Comité examina el caso a la luz de la legislación nacional, regional e internacional en materia de derechos humanos. El procedimiento se basa principalmente en la verificación comparativa de toda la información remitida al Comité por las autoridades del país interesado, en particular el parlamento, y los denunciantes. Todas las pruebas que se presentan al Comité se consideran confidenciales.
- El Comité también celebra audiencias con las partes y, si lo aprueba el Estado interesado y se cumplen ciertas condiciones mínimas, puede llevar a cabo misiones sobre el terreno.
- El Comité puede señalar un caso a la atención de todos los miembros de la UIP en informes públicos. Lo hace para permitir que los parlamentos y sus miembros adopten medidas en favor de los colegas afectados.
- El Comité sigue ocupándose de los casos durante tanto tiempo como considere que su examen puede contribuir a encontrar soluciones que respeten los derechos humanos. Cuando ello deja de ser pertinente, puede cerrar un caso y recomendar que el Consejo Directivo de la UIP pronuncie una condena de las autoridades afectadas.

***Ratificación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos.*** El Parlamento puede:

- Verificar que se hayan ratificado todos los tratados fundamentales en materia de derechos humanos [*El Perú tiene pendiente de ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*]
- Dictar leyes que complementen el marco regulatorio del tratado y faciliten su aplicación nacional
- Verificar que los funcionarios públicos conozcan y apliquen los tratados de DH [*casos: Prensa guerrillera y Partido Nazi-Andino: art. 20º PIDCP, inc. 1º “Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley”; inc. 2º “Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”*].

Además, en el caso del Perú se requiere:

- a) Expedir ley que regule el procedimiento de incorporación de los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico interno;

- b) Expedir ley regulatoria y efectuar supervisión parlamentaria sobre repetición de gastos públicos por compensaciones en materia de derechos humanos;
- c) Supervisar los informes periódicos que el Estado presenta ante los órganos especializados de Derechos Humanos;
- d) Supervisar el cumplimiento de las recomendaciones emanadas de los órganos internacionales especializados de DH como resultado del análisis de los informes periódicos remitidos por el Estado
- e) Supervisar la calidad de la defensa judicial del Estado ante instancias judiciales y cuasi-judiciales internacionales (en materia de Derechos Humanos, pero también en materia de inversiones: ICSID)
- f) Apoyar el proceso de formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos, y supervisar su ejecución
- g) Considerar la posibilidad de producir un informe anual sobre la situación de los DH en el Perú, que sirva como insumo para la acción gubernamental y la sensibilización ciudadana, cuya elaboración debiera estar a cargo de un panel independiente y plural
- h) Que el Congreso sea una instancia de eficaz investigación sobre situaciones de graves vulneraciones de los Derechos Humanos, sin interferir con las instancias de administración de justicia
- i) Que el Congreso coadyuve a sensibilizar y movilizar a la opinión pública frente a situaciones de grave vulneración de Derechos Humanos, como por ejemplo la masiva falta de recursos judiciales efectivos.

En el Perú se cuenta con la Defensoría del Pueblo, regulada por los arts. 161º y 162º de la Constitución, que siendo una entidad autónoma se gobierna por un funcionario elegido por mayoría calificada del Congreso y reporta anualmente a éste. La Defensoría del Pueblo es un gran logro institucional y opera con alto nivel de legitimidad y profesionalismo.

El Congreso debe garantizar que la elección del Defensor del Pueblo sea efectuada de modo transparente, priorizando el análisis de las credenciales de los postulantes e informando a la opinión pública sobre éstas, y no ser meramente un proceso de negociación partidista.

Estoy seguro que a ustedes funcionarios del Congreso de la República todo esto les significa mucho y que van a ciertamente contribuir a que desde el Parlamento logremos que los derechos humanos, en beneficio nuestro y en beneficio de todos nuestros compatriotas, vayan alcanzando mucha mayor eficacia.

El Perú está creciendo impresionantemente, toda la Comunidad Internacional nos está mirando, pero a la vez también nos están mirando porque estamos muy atrasados en nuestras tareas institucionales y la de la protección y defensa y promoción de derechos humanos es una de esas tareas en las cuales todavía estamos muy por detrás de donde debiéramos estar.

De ustedes depende mucho, muchas gracias.

---

(\*) Se ha usado como material de referencia sustancial: Derechos Humanos Manual para parlamentarios. IPU, 2005.

## II COMENTARIO A LA CONFERENCIA MAGISTRAL

CÉSAR DELGADO-GUEMBES

EX OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. JEFE DEL DEPARTAMENTO DE  
RELATORÍA, AGENDA Y ACTAS

Buenos días, muchas gracias.

Solo quiero compartir con ustedes un par de conceptos básicos, concretos, y con eso pasaremos a la pausa porque estamos un poco atrasados.

Lo que quiero decir primero es lo siguiente: el asunto de los derechos humanos, primero, es un asunto histórico. No siempre se han concebido los derechos humanos como se conciben ahora, esto aparece en la edad moderna. Los antecedentes citados son una forma de validar algo a lo que se le pretende dar un nivel de universalidad que no se condice con la naturaleza de cualquier fenómeno histórico. Imputar valores a una época anterior, es una forma de trampear o falsear la historia, que tiene sentidos distintos a los que cada tiempo reconoce.

En segundo lugar la relevancia de la alegada universalidad de los derechos humanos nace junto con un fenómeno paralelo que es el nacimiento del Estado Moderno, primero como Estado Nación. Los derechos existen porque hay un Estado que dice cuales son los derechos que deben ser reconocidos. Antes de la existencia del Estado Moderno no hay derechos, estamos en un Estado de desprotección formal desde el punto de vista positivo. Es sólo el Estado el que define los límites y los contenidos de los derechos, y el que permite, garantiza o asegura su exigibilidad. El Estado es el árbitro entre los derechos individuales, y también la instancia que permite la convivencia colectiva.

La sociedad como tal, a la que pertenecen los individuos a los que se les reconocen los derechos, esa totalidad sólo puede ser posible porque existe un Estado que garantiza el orden según el cual sus ciudadanos cuentan y puedan exigir sus derechos. Sin Estado no hay ni exigibilidad de derechos ni convivencia posible.

Entonces el eje que define los contenidos de los derechos que pueden ser respetados, es el poder de quien puede afirmar cuales son los límites de los derechos. No caben derechos absolutos, porque antes de los supuestamente absolutos y universales derechos de las personas, está la necesidad de que exista un Estado, de que exista un Estado, que cuente con el poder político esencial y necesario que afirme la convivencia de la colectividad según el orden que es necesario respetar por todos, para que todos podamos convivir. Sin Estado no hay convivencia colectiva. Tampoco exigibilidad de derecho alguno, porque habitaríamos en un régimen basado en la ley del más fuerte.

Por lo tanto junto con el fenómeno de los derechos humanos y del nacimiento del Estado Moderno nace esta tremenda paradoja. Nosotros, en la modernidad, afirmamos la universalidad de los derechos humanos, pero no podemos antes dejar de afirmar que para que estos derechos humanos existan se necesita el poder de afirmar cuáles son los límites dentro de los cuales estos derechos pueden reconocerse, existir y exigírselos. Si no hay antes un poder capaz de decir esto va, esto no va; una autoridad que tenga la capacidad última de decidir los contenidos y los límites de los derechos inherentes a quienes estamos

sujetos a un pacto de convivencia comunitario, los derechos humanos son una falacia, son una ilusión, son una quimera.

Entonces esta es la paradoja que es inherente al concepto de derechos humanos, por un lado. Y por otro lado, no puedo dejar de referir que la cuestión de los derechos humanos que aparece y que se concibe en la historia reciente como un fenómeno universal, funciona, opera y rige de modo similar a como ocurrió durante el periodo anterior a la modernidad. Hoy no tenemos suficiente memoria que durante el Medioevo también hubo una pretensión de universalidad. Era la universalidad del mundo religioso conforme al cual la doctrina católica era el criterio de verdad en todo occidente.

Del credo universal de la fe católica dominante durante la etapa premoderna ingresamos al credo secular de la fe en la universalidad de los derechos humanos. Durante el periodo anterior a la modernidad teníamos también un pensamiento único y universal que era la concepción de que la verdad universal era la de la Iglesia Católica. La verdad católica era la que dominaba el concepto de verdad hasta el nacimiento de la modernidad que es en el Siglo XVI.

En el Siglo XVI entonces, es por la secularización de la sociedad que empieza a partir del Siglo XV, que se construyen ideales a los que se les da atributos de universalidad en reemplazo del paradigma hegemónico premoderno. Exactamente como antes lo tuvo una religión. Hoy la universalidad de los derechos humanos es el credo hegemónico según el cual se rige la sociedad moderna.

Estos son los límites en los que tenemos que pensar cuando levantamos con ligereza la ideología y la pretensión de universalidad de los derechos humanos, porque asumir lo contrario nos priva del reconocimiento del difícil rol que le corresponde al Parlamento como árbitro de que va y que no va.

Por ejemplo, la semana pasada acabamos de ver un caso concreto en el que el Parlamento debió decidir sobre el contenido y los límites de los derechos humanos. Todos estábamos felices que durante dos lunes le dedicásemos 12 horas de sesiones del Pleno al tema de las sanciones a los congresistas que habían cometido faltas contra la ética. Todos estábamos alegres, contentos, ¿que bien el Parlamento le ha dedicado dos sesiones enteras a ese tema!. ¿Y cuál fue la consecuencia? Que en nombre de los derechos humanos de los congresistas, solamente uno o dos quedaron sancionados. Y esto es consecuencia de una argumentación jurídica, la argumentación que consistió en que no se los podía sancionar en razón a que existía un artículo, el 4.8 del Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria, que establecía que las conductas anteriores al acto de la incorporación no eran susceptibles de evaluación por la Comisión de Ética.

La universalidad de los derechos humanos puede llevarnos a consecuencias ética o políticamente indeseables cuando se los invoca, como por exceso igualmente durante el Medioevo condujo a excesos y abusos como los que cometió, en nombre de la verdad universal y católica, la inquisición.

Dejo estas cuestiones expuestas para que se advierta, no que yo tome posición sobre la materia, sino que cuando asumimos como universal una verdad tenemos que hacernos cargo de los límites de esa supuesta verdad, de la misma manera que se produjo durante el medioevo la famosa cuestión sobre que es lo que es real, el universal o el nombre de lo universal. Recientemente un filósofo indio *Partha Chatterjee* en un libro que se llama *La nación en tiempos heterogéneos*, habla de que en la modernidad existe una homogeneidad abstracta, una homogeneidad descarnada, una homogeneidad sin cuerpos, una homogeneidad sin hombres; y por otro lado tenemos esas heterogeneidades que son nuestras naciones

a las cuales supuestamente se les va a aplicar este concepto abstracto y homogéneo. En nombre de esos conceptos homogéneos y abstractos como pudieran ser la apelación a la universalidad de derechos humanos, también se han cometido crímenes en contra de la democracia por Estados Unidos contra Irak y contra Afganistán. ¿Quién decide qué es lo que de universal tienen los derechos humanos? Si es una idea hegemónica, ¿quién tiene la potestad de decidir hasta dónde llega esa hegemonía? ¿O es que la presunta hegemonía es en último término un concepto relativo al sujeto que asume la capacidad operativa para gerenciar los significados y límites de los contenidos de esas ideas supuestamente universales?

Entonces, en último término, siempre la cuestión es una decisión política. ¿Quién es el que decide qué es derecho humano y cuáles son sus límites y cuáles son sus contenidos? No es una creación abstracta. Los derechos humanos son una experiencia concreta y heterogénea. Por lo tanto, su carácter material colisiona y riñe con la pretensión de universalidad independiente de los sujetos, de los tiempos, de las localidades, de las naciones y también de los cuerpos. No podemos apelar a ella indistintamente del reconocimiento de los intereses y de la posición concreta de quien habla para afirmar o para decidir cuáles son los derechos humanos. La pretendida universalidad material de su mandato depende inevitablemente del sujeto o titular concreto del poder político que los aplica, y de las características o los aspectos particulares o concretos que resalta para identificar la supuesta universalidad de su decisión.

Quiero dejarlo acá, yo ofrezco que estas reflexiones de repente las puedo complementar en algún otro análisis que haga, o alguna otra exposición. Solo lo dejo como material, para provocar nuestra inquietud y para convocar a la reflexión.

Creo que es importante darnos cuenta que en medio de cualquier afirmación de carácter general cuando tratamos de traer esa afirmación general a la práctica, a lo concreto, a la historia, a la existencia y a la desgracia y trauma de nuestra vida, cuando llegamos a ese punto, nos damos cuenta que de lo que universal aparenta ofrecer el discurso su existencia puede quizá sólo resultar que todo lo creído es, por lo menos, quimérico e ilusorio.



III  
CONFERENCIA DE CLAUSURA  
EL PARLAMENTO DEL FUTURO: CONTINUIDADES,  
RUPTURAS, AMENAZAS Y DESAFÍOS

CÉSAR DELGADO-GUEMBES  
EX OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. JEFE DEL DEPARTAMENTO DE  
RELATORÍA, AGENDA Y ACTAS

Hablar del futuro es una experiencia basada en el dominio de la fantasía, de la irrealidad y de la ficción. Es una experiencia poco emparentada con las posibilidades de la ciencia.

Imaginar el futuro del parlamento por eso destruye los moldes ordinarios de la razón e hipertrofia los de la imaginación. De ahí que requiramos un esfuerzo para morir ante lo cotidiano y para bienvenir y abrazar con un mínimo de afecto los trabajos oníricos de los que es vecino el delirio.

Pensar el futuro en efecto es parte de las experiencias y nos pone en una situación inconfundiblemente literaria. En la dimensión de la fantasía. Hablar del futuro es hablar de lo que aún no es, y también de lo que quizá nunca sea. Es tomar licencia para plantear los existibles, directamente, a la vena, a la aorta y a las arterias coronarias, sin ácido lisérgico, ayahuasca ni mezcalina, casi como los hermanos Wachowski lo hicieron cuando crearon la saga de *Matrix*.

Es necesario reconocer que hablar del futuro es una experiencia que no está desligada del narcisismo humano. Es la dimensión fantasiosa de una grandiosidad injustificada en las modestas capacidades del ingenio humano. La videncia es, en efecto, una pretensión idealizada, inverificable, si no, además mentirosa. El futuro es una constelación imaginaria que se crea desde el patológico delirio del hiperdimensionamiento de nuestra capacidad humana.

Sin embargo hablamos del futuro porque añoramos y tenemos sed de eternidad. Queremos creer que duraremos más allá de nosotros y que nuestra muerte no acabará con nosotros. Como nos resistimos a morir proyectamos nuestra imaginación más allá de lo necesaria que será nuestra muerte. Creemos que así moriremos menos. El futuro hablado es una forma de existir más allá del presente en que vivimos.

Por más que pensemos el futuro, la realidad futura es impensable. Sabiéndolo, sin embargo, insistimos en el estéril y onanista propósito de pensar lo que aún no emerge como susceptible de ser cubierto realistamente por el pensamiento. Donde no hay aún ser, como ocurre con el futuro, no hay pensamiento. El futuro es imaginable sólo como ficción, o como fantasía, desde lo único cierto que tenemos con nosotros que es la consciencia de nuestro presente.

El futuro es por eso sólo parte del imaginario. Es decir del *reverie*, del pensamiento en delirio. Del pensamiento delirante. Para muchos algo más que eso incluso, porque cuanto menor consciencia se tiene sobre la impensabilidad de eventos futuros, mayor es la ingenuidad con la que se cree que se lo conoce. De ahí que del pensamiento delirante puede fácilmente llegarse a la percepción alucinatoria. Los profetas generalmente se sitúan en una de esas posiciones, la del pensamiento delirante, o la de la percepción alucinatoria. Son expresiones de anormalidad psíquica, porque equivalen a formas psicóticas de ruptura con una realidad a la que se la suele calificar del mundo de la normalidad.

Plantear el futuro es un esfuerzo psíquico en el que nos imaginamos lo que quisiéramos que ocurriera, no menos que lo siniestramente ocurrible y que prefiriéramos que no ocurriera nunca. Por eso es necesario ocupar la función paranoide con la que solemos proteger y defender nuestro espacio subjetivo. El delirio persecutorio puede ser sano o patológico, pero la tarea de anticipar el futuro inexistente e inimaginable no puede dejar de tener, irremediamente, una dimensión delirante.

El futuro es pues todo lo que puede ser inimaginable, impensable, para bien y también para el mal. Es todo lo que puede construirse, y todo lo que puede destruirse, desde la fantasía, del sueño y de la imaginación humana. Ese es el espacio en que corresponde que nos situemos y asumamos una posición. El espacio incómodo en el que todo puede alterarse y transformarse dejándonos ante la más pura de nuestras fragilidades... la incertidumbre, la ignorancia, la inseguridad de lo que podrá ser, y sobre la que quisiéramos tener cuando menos una poca posibilidad de controlar.

Si el vértigo de lo incierto y de lo indefinido causa angustia y malestar en el núcleo de la propia existencia, imaginar el futuro del poder agudiza la experiencia del relato, porque la vivencia del poder excita, como la electricidad, vibraciones intensas en la identidad del sujeto. Pensar en el futuro del poder y sus transformaciones, por eso, exige dosis especiales de escepticismo para no caer en simplificaciones que en nombre de la racionalidad abstracta, no menos que del puro decisionismo o de la voluntad soberana, encubran el despotismo ni la anomia.

### **Naturaleza de los existibles**

El estudio de los futuros posibles o probables, que se derivan de la proyección de tendencias pasadas, de los futuros preferibles (normativos) pero también de los temibles (preventivos), es una tarea y reflexión fundamentalmente especulativa. Creamos semblantes sin consciencia de sus propios rostros.

Especulamos desde el enigma de una interrogación que nos intriga y que amenaza nuestra ignorancia con el microbio de la curiosidad.

Pero el futuro es una *res extensa* que tiene demasiadas aristas para una sola *res cogitans*. Podemos hablar del futuro como de lo que ocurra en 1 minuto, o de lo que pueda pasar en el 2040, o en 200 años, o en 4 millones de años.

Crear y crear, por ejemplo, el mito de que la máquina podrá garantizar nuestra eternidad, a pesar de la explosión del sistema solar en 4 millones de años, mediante especímenes transhumanos u holográficos que portarán, en un sistema de información binaria, las ideas o la ilusión de la humanidad, en una civilización cuya poshumanidad ya empezó a gestarse y a germinar en nuestro tiempo.

¿Es una experiencia humana la de hurgar en lo que aún no es? ¿no es más bien una patología narcisista o alucinatoria?

Imaginar lo que va a llegar es una experiencia *ontogenética*, y también *filogenética*. Lo primero, porque advertimos que el futuro puede sernos incómodo y queremos anticiparnos para que la incomodidad nos resulte menos displacentera y más ventajosa o tolerable. Y lo segundo, porque nos concierne y nos preocupa nuestro destino colectivo y la preservación de lo que nos ofrece seguridad, confianza y garantía.

En el pensar el futuro existe la preocupación por la sobrevivencia propia y la de la especie. Una preocupación por el anhelo de no morir. El deseo ineliminable de acceder a la eternidad a pesar de todo. Nos imaginamos qué será cuando ya no podamos ver, cuando nuestra existencia haya devenido en absolutamente inútil, cuando seamos parte del océano del olvido.

¿Qué tipo de aspiración se cumple, o qué tipo de herida se sana, cuando en el horizonte de nuestra vida nos ponemos ante la pregunta sobre el futuro, a pesar de la consciencia que tenemos de que nada dura lo suficiente como para que no decaiga, colapse y muera, o por lo menos como para que no se transforme en modos o estructuras desconocidos y, por lo tanto, susceptibles de constituir una amenaza, un peligro o, quizá, otra vez, una oportunidad?

¿Por qué nos interesa el futuro cuando el presente está lleno de suficiente riqueza y angustia?

¿Será porque seguimos imaginando que todo es progreso indefinido, que nuestra vida siempre será mejor?, ¿o será porque en situación de crisis claudicamos en las garras fatales del masoquismo recóndito que se agazapa tras la máscara de nuestra propia autosuficiencia y vanidad?

¿Será porque calma la angustia la ausencia de estabilidad, de permanencia, la ilusión de eternidad; o porque no estamos preparados para enfrentar con tolerancia y paz la incertidumbre de la movilidad, del tránsito, de la precariedad?

En la raíz de una pregunta tan intrascendente, tan poco práctica, tan inmensamente inútil, siempre existe el núcleo de una preocupación por el control de lo que será y de lo que pasará, porque subsiste el deseo de que lo que sea y de lo que pase, sea y pase porque yo lo imaginé, y porque mi imaginación pueda ser tomada en cuenta por quienes ya no sepan quién fui.

## **Límites de los futuribles**

Hablar del futuro es reconocer la ausencia de realidad en el mensaje. Es una propuesta que se basa en las ilusiones o fantasías educadas de alguien que quiere o que teme que el fenómeno por predecir se comporte de un modo o de otro.

El anticipo de lo que podrá ocurrir o a lo que se podrá llegar se deriva de las tendencias, y también de las visiones concurrentes que del mundo y sus desarrollos tiene quien plantea su existencia o habla sobre estas realidades imaginadas. De ahí la necesidad de hacer explícita la metodología con la que se planteará la especulación.

En principio es importante afirmar la premisa de que es dudoso que el futuro pueda determinarse desde el pasado, o anticiparse o decidirse desde el presente, a la sola voluntad o imaginación de nadie.

En este sentido, el futuro del Congreso puede expresarse como un modelo simplificado del mundo que se imagina que existirá. La imaginaria existencia es una realidad pensable. Y su carácter imaginable forma parte de la dimensión de lo ficticio. De ahí el carácter literario de un ejercicio de esta naturaleza.

Como los universos de cualquier imaginario, la ficción que se elabora desde el presente supone el aislamiento entre selectivo y azaroso de un contado número de características cuyo pronóstico se proyecta al futuro.

El ejercicio no está en la dimensión de lo que se quiere que ocurra, y de ahí la gran diferencia con la prospectiva o el planeamiento estratégico. No se formulará una visión o misión deseada, ni el método pretenderá definir la cadena de actividades o tareas que una determinada estructura corporativa o estatal tendrá que prever para alcanzar metas u objetivos.

No existe pretensión de reformar la realidad ni de optimizar la atención de exigencia o pretensión alguna.

Existe un componente que se emparenta con lo que se prefiere, o con lo que se teme y se prefiere que no ocurra. Pero el objetivo no es planear un futuro deseado para que las posibilidades de que no ocurra se minimicen, y a la vez para que las posibilidades de que ocurra se potencien.

Un riesgo primario será que los fenómenos parlamentarios pronosticados pasarán por alto o negarán diversidad de aspectos y detalles que condicionen el desempeño y desarrollo de los comportamientos representados en el modelo.

Pero el riesgo mayor es la minimización a la que se reduce la capacidad de la libertad, de la creatividad, y también de la fatalidad humana, por un lado, no menos que del capricho del azar, al que quienes tenemos fe podemos llamar la acción de los milagros, de la Providencia, o de la voluntad divina.

Dentro de estos límites la cuestión es proponer futuros parlamentarios en medio de las normales condiciones de restricciones, incertidumbre y un clima políticamente competitivo si no, además, de conflicto.

La regla básica en este ejercicio es asumir o seleccionar problemas relevantes (y excluir, por lo tanto, los problemas que se ignorarán). Los problemas relevantes se asumen o seleccionan según aspectos preliminarmente importantes por su interés, por su carácter inexplorado, por no ser comparativamente triviales, y además por tener carácter discurrible, razonable o resoluble.

Un primer complemento de esta regla básica es que el planteamiento tenga carácter de enmarcamiento de un tema focal dentro de la lógica provisoria de un modelo informal, no rigurosa ni incontradecible. Por lo tanto sujeta a inconsistencias y a vacíos que pueden ser críticos.

El segundo complemento es la comunicación explícita de los temas seleccionados y relevados, de modo que la intuición general se transforme en la expresión explícita de las relaciones presupuestas y de manera también que quepa explicar por qué se anticipa el resultado anticipado.

El tema que es materia de esta selección es el futuro del parlamento como instancia representativa, y su eventual sobrevivencia como eje central de la representación en el Estado, su convivencia con otras agencias de representación, o su decadencia y colapso definitivo en la historia mundial.

Ese modelo futuro es el que necesitamos tratar de armar. La cuestión supone el reconocimiento de dos factores clave para anticipar el futuro posible. El primer factor es el **escenario** y el segundo factor es la **posición** que asumo en el escenario a partir del cual se pretende formular el pronóstico.

La identificación de los escenarios toma como base las tendencias de alcance y trascendencia cualitativamente superiores a la moda, capaces por lo tanto de persistir en el largo plazo. Se descarta en la lógica de los escenarios el tipo de rasgos sociales que afectan de forma masiva y transversal, pero superficialmente, las sociedades o las naciones, aunque con escasa duración en el tiempo.

## Los tres escenarios futuribles del parlamento

Para empezar con la inevitable necesidad de eternidad y el patológico ejercicio de nuestro narcisismo, y desde la posición delirante que el caso requiere, es necesario conducir la tarea que emprenderemos con el recurso literario que resulte idóneo para que la naturaleza ficticia del objeto al que me referiré.

Por eso debo asumir la personificación que adoptaré para expresarlo. Los futuribles u ocurribles que siguen resultan de la disquisición que sobre esta materia realiza un personaje literario. Son las profecías y delirios de don Martín Romaña, quien por la vida exagerada con la que desarrolló su existencia según lo relató la pluma de Alfredo Bryce, quizá sea el más ilustrado personaje a quien quepa escuchar y consultar sobre tamaña pretensión como es el avizoramiento del futuro. Su desmedido amor por la eternidad de tan larga como inacabable existencia es una garantía de que escuchar sus sesudas y oníricas cavilaciones podrá traernos bastante tema para desarrollar un decente y razonable ejercicio de futurología.

En adelante, por lo tanto, el delirante testimonio del graduando Martín Romaña según lo expuso cuando se presentó al examen de grado en el que sustentó su tesis intitulada *El Parlamento del futuro, continuidades, amenazas, rupturas y desafíos*, para graduarse en ciencia política, cuyo resultado fue la mirada perpleja de los miembros del jurado quienes luego de escuchar, sin entender tanta y tan indigerible exageración junta, no supieron cómo examinar las inasibles realidades a las que con tanta y tan apasionada convicción se refería el graduando. Esa mirada fue tan extensa y tan prolongada que hasta la fecha deliberan sin encontrar al fondo de sus introspectivas y sesudas miradas cómo decidir si debe o no otorgarse la certificación oficial.

Transcribo en consecuencia la elocuente y esforzada presentación de Martín Romaña, el día en que poseído por las musas del porvenir, cayó presa del innato narcisismo de su alma alucinada y de la tan incontenible como insufrible ansia de eternidad que lo atormenta, y víctima total de su delirio parodió las intensas visiones que arrojaron las gónadas de su enfebrecida alma:

“Señores profesores miembros del jurado, sustentó ante ustedes una tesis sobre el futuro del parlamento. Me perdonarán ustedes, pero mi tesis se basa en el conocimiento que todos compartimos sobre la existencia de la representación. Mis fuentes son las experiencias y costumbres que nos son familiares porque las vivimos diariamente. Yo me limitaré a proyectarlas al pesado y vaporoso horizonte de un futuro que no resulta tan difícil de vaticinar.

Nuestra historia no nos muestra el éxito sino las restricciones de nuestra libertad. Nuestras costumbres nos enseñan nuestras constancias y nuestras repeticiones. No aprendemos de los anales de nuestra desgracia. Para evitar la condena de nuestra propia miseria, debemos hacer explícitas las cadenas que nos atan a los mismos patrones que se ocultan tras las apariencias.

Mi objetivo es proyectar los futuros que es posible imaginar para el destino del parlamento. El asco público que los medios difunden sobre la vida y experiencia parlamentaria exigen un estudio crítico especial. El tiempo nos trae signos que es indispensable escudriñar, desentrañar y descifrar.

Si queremos corregir las deficiencias de la precariedad y pobreza actual en la vida política de nuestro tiempo tenemos la obligación de pronosticar hacia dónde nos conducen las tendencias que el pasado marca y que el presente indómito sella.

Ante el futuro que se cierne sobre nosotros y nuestros descendientes presento tres escenarios que pueden excluirse entre sí, o coexistir con diferentes grados de complementariedad. Son en realidad tres revelaciones que traigo ante quienes juzgarán con la razón las experiencias de nuestra mal llamada civilización.

El futuro imaginado es indefinido por igual en cada uno de estos escenarios, porque depende de la capacidad de crear las herramientas que desarrollen las posibilidades imaginadas en algún punto del tiempo.

Los escenarios de la temporalidad futura que presentaré ante ustedes pueden guardar similitud con la teoría de Fernand Paul Achille Braudel.

El tiempo inmóvil y largo e inefluable de los grandes períodos y de los paradigmas en la geografía humana. Este es el tiempo de la modernidad occidental, y del modelo racionalista de organización y de la visión científica y política del mundo. El mismo modelo cuyo sustento pulverizan los profetas del nuevo paradigma, del paradigma de la voluntad y del inconsciente, Nietzsche y Freud. El tiempo largo es el que nos permitirá advertir el ciclo de la civilización en la fase de nuestra actual decadencia.

El tiempo medio de las estructuras sociales de los grupos humanos. El tiempo medio resalta la gramática temporalmente hegemónica que estructura nuestra mentalidad, sin permitirnos advertir, sin embargo, el plazo paradigmático del cual forma parte.

Y el tiempo corto de los acontecimientos cotidianos del sujeto o del individuo. El tiempo corto repara en la minucia crítica de las identidades y particularidades la subjetividad que interactúa con la geografía y con las estructuras de nuestra convivencia social.

### **Primer escenario: Sea que el parlamento nacional se volvió objeto del escaparate de un museo**

Es un mundo tan desconocido para el siglo XX, como lo fue el siglo XX para el siglo X.

Es el modelo apocalíptico del orden posmoderno, contrario al idealismo hegeliano.

El sujeto que domina en este modelo apocalíptico es precisamente al que se refiere T. S. Elliott, cuando en boca de Marlon Brando, recita en la sección final de *Apocalypse Now*, el poema *The hollow man*, el hombre vano o el hombre vacío: *somos los hombres vacíos, somos los hombres que nos reunimos juntos con nuestras cabezas llenas de paja.*

Un nuevo tipo de bipolaridad y conflicto, en el que conviven como grandes tendencias en competencia la mentalidad occidental y la islámica u oriental. Benjamin Barber lo exponía en términos de *Jihad vs. McDonald*, y Samuel Huntington lo expone en *El choque de las civilizaciones*. Es la dualidad entre las banalidades del trivial y dominante consumismo de un tipo de *fashion* y de gastronomía, y los radicales fundamentalismos del dogmatismo de la visión religiosa de la vida.

Conviven y sobreviven entidades no precisamente afines como pueden serlo el *Club Bilderberg*, y la iniciativa *A World To Win. A future without global capitalism.*

Parte de ese modelo se anticipó en el concepto desarrollado en el opúsculo de Vladimir Illich Uliianov *Imperialismo como fase superior del capitalismo*, o en el reciente texto de Antonio Negri y Michael Hardt *Imperio*.

Daniel Estulin señala que el *Club Bilderberg*, fundado en 1954 en el hotel del mismo nombre ubicado en la ciudad de Oosterbeek, Holanda, tiene la capacidad de decidir en gran medida el sentido del futuro del mundo sea por el control sobre el *petróleo*, sobre el *tráfico de drogas*, o sobre la propiedad de las grandes *cadena de televisión*.

Una posición congruente con ese tipo de visión futura se sustenta en el triunfo apocalíptico del modelo de democracia directa gracias a la autocrática manipulación colectiva de la subjetividad, mediante el desarrollo tecnológico de los distintos productos y creaciones materiales a los que se enganchan, y se conectan esferas profundas de la intimidad y de la subjetividad del hombre.

En este escenario se plantea el desarrollo exitoso del régimen ciberdemocrático, con un Estado imperial transestatal, regulado por un sistema telecrático, mediáticamente hegemónico, integrado por seres posthumanos emocionalmente subalternizados al pensamiento único y global.

¿Y que es un posthumano? El posthumano es el residuo, el resto al que sigue refiriéndose en función de lo que alguna vez, en sus orígenes, tuvo humanidad. El posthumano no deja su arraigo humano, pero de lo propiamente humano sólo queda el parecido o la semblanza, porque ha integrado en su naturaleza orgánica y psíquica componentes de especies distintas a la humana, sea del reino animal o del reino de las máquinas.

La sociedad posthumana se apoderó y venció a la humanidad, transformándola en mecanismo reproductor de entidades colectivamente sujetas a una finalidad heterónoma a la humanidad. El hombre que una vez fue, ahora no conserva de sus ancestros sino poco más que la apariencia.

En él vive un complejo de estímulos frente a los cuales las respuestas son acotadamente predecibles. Las diferencias entre un sujeto y otro son insignificantes y triviales. Son sujetos seriados y funcionalmente adscritos a un rol externamente impuesto por la serie que le corresponde desde la fabricación de su nacimiento.

Los parlamentos ya no más son útiles. Su existencia episódica y retardataria se considera tan anacrónica como las costumbres de las comunidades *amish* o *cuáqueras*, o como experiencias propias de la historia tribal de una especie de humanidad prehistórica.

Los límites de la representación se superan con el *hardware* y *software* de las nuevas tecnologías de interconexión que permiten el autogobierno, mediante la agregación de opciones de todos los individuos mediante un programa que procesa las tomas de decisión según una fórmula que ordena transitivamente las alternativas expresadas en el ordenador de los miembros de los foros de debate público.

La sociedad llegó a su más grande abismo. La tecnología se hizo cargo del control político planetario y global por quien domina su producción. El ser al servicio del instrumento. La máquina somete y triunfa sobre lo humano.

La dinámica del liberalismo y del capitalismo construyó una sociedad pasiva y apolítica. Por eso el poder quedó en manos de la codicia, y el concepto de ciudadanía política se sepultó junto con el parlamento

liberal. El vínculo político se comprende sólo como una cuestión del pasado. Cada individuo está literalmente desgajado, desprendido y arrojado fuera de la dimensión pública. Lo público no es un vínculo común, es sólo la suma atomizada de intereses privados.

Las instituciones carecen de reconocimiento. Se desgastó el ánimo y la convicción crítica. Los círculos globales del poder oligárquico triunfan. La técnica demolió la capacidad redentora con que se la concibió y actualiza el carácter fáustico que Mefistófeles auguraba. La regularidad más importante es la sumisión de la masa por los círculos que usan la tecnología en su beneficio.

Es el desierto de la libertad, de la jungla de apetitos de baja intensidad, y de la más dispersada ausencia de pensamiento crítico. El lema es vive la vida hoy, porque la vida es lo que sucede mientras otros hacen planes. La civilización se somete al orden externo de la heteronomía controlada por la oligarquía global.

¿Quién propone y quién aprueba la ley? El gran foro virtual de la ciberdemocracia permite la participación inclusiva global. La participación es definida según requisitos de pertenencia a los foros públicos, definidos según capacidades garantizadas por el sistema de evaluación de titulares potenciales de membresía.

El sistema participativo habilita a los inscritos en el foro legislativo para que presenten o hagan propuestas, y el administrador del foro programa los debates cuya prioridad se decide según el número de *likes* o de *twitters* recibidos una vez colgadas las propuestas en la página del foro.

La materia legislativa programada se debate *online* durante los plazos que los coordinadores de la página acuerdan.

Los participantes con propuestas complementarias se integran y se someten a votación general, mediante el sistema de agregación de las preferencias personales accesibles mediante tarjetas de identidad que permiten el voto a través de computadora privada o de cabina pública.

Sin embargo el tipo de elector que es parte de la especie posthumana es un sujeto provisto de una identidad común, seriada y masiva. Las diferencias entre los sujetos tienen fundamentalmente carácter cosmético. El sistema de votación no tiene capacidad de legitimación alguna. La mente colectiva es sometida al impulso neurológico, y el consumo de una realidad simulada virtualmente.

El gobierno es una agencia con diversidad de instancias de gestión. Las instancias de gestión se financian mediante recaudación de tributos acotables según el nivel diferenciado de ingresos, y del patrimonio disponible.

El número de agencias creadas funciona según el programa subordinado a la lógica de poder del imperio global, al que se sujetan las colonias geoespaciales dependientes del mismo patrón de desarrollo y crecimiento.

Las decisiones colectivas de las colonias cuentan con ejes periféricos de poder, de los que se destacan representantes al poder central, al que llegan propuestas de todo el universo globalmente sometido mediante procesos de iniciativa y debate.



Las decisiones del debate resultan de los aportes sustentados en la asamblea virtual, en la que participan intermitentemente quienes voluntariamente se inscriben en el foro, y comentan dentro de plazos que se fijan según los temas agendados concurrentemente por los agentes del poder central y los comisarios de las colonias geoespaciales.

La ley es aprobada según el proceso de toma de decisión en el que intervienen quienes se inscriben previamente en el foro respectivo. La inscripción se define por el interés y la competencia de quien pretende el acceso al foro temático.

El programa que procesa las preferencias de los miembros de los foros es un proceso de análisis jerárquico de alternativas ordenadas y ponderadas por cada miembro del foro. El resultado de la decisión es ley, si el poder central no la veta a través de sus agencias técnicas de políticas globales.

El acuerdo global es ley del planeta.

Es el fin de la representación por elección. Cada sujeto puede afectar la decisión global a través de su inscripción, participación y voto en el foro del que es miembro.

¿Qué control cabe ejercitar respecto del poder imperial?

Conviven en este sistema formas anárquicas del inframundo precibernético integrado por células conspirativas de agrupaciones y movimientos étnicos y antisistémicos que se resisten a la colonización mediante la posición minoritaria y racionalmente crítica, contraria al pensamiento y sistema único.

Sólo cabe la conspiración y la denuncia entre quienes se rebelan contra el sistema. La policía global cuenta con un sistema de inteligencia y de represión coactiva que la faculta para reducir y eliminar a quienes generan el desarrollo de la consciencia crítica, ética o política contra el sistema.

La libertad sólo se cultiva como una experiencia clandestina, y se considera como un bien sujeto a mayor riesgo que la vida. La salvación, en este sistema global, quedó reducida a los esfuerzos de una pequeña elite de resistencia que se mantiene alerta y amenazada. Son el virus y los hackers del sistema que intenta atacar el corazón de la oligarquía mediante campañas y atentados subrepticios.

El control del poder lo tiene la resistencia mínima que habita en la nave *Nabucodonosor*, con los últimos humanos de *Zion*. El comando debe oponerse, siguiendo el diseño de Ernst Jünger, contra la administración y programación de la vida, desde el *zeitmauer*, el muro de la vida, o muro del tiempo, *über die Linie*, sobre la línea, que marca el borde abismal del nihilismo y de la catástrofe, para saltar, arrojado, a la existencia en que afirme el ser.

### **Segundo escenario: Sea el parlamento recargado del pensamiento optimista y del racionalismo**

En este escenario la bondad voltaireana triunfa sobre la tendencia licántrope del modelo hobbesiano, y la razón se abre espacio sobre la pura voluntad y goce hedonista del poder.

Es el nuevo tipo de organización que resultó de acatar el mandato para que hagamos tabla rasa del pasado. Es el nuevo comienzo luego de la debacle y del colapso total del orden antiguo. Los males del

pasado no afectan la esencia humana cuando se los elimina con el desapego que garantiza la absoluta fe en la razón.

En este segundo escenario ideal se presume lo que en su *La nación en tiempo heterogéneo*, Partha Chatterjee denomina la *homogeneidad abstracta* y se prescinde de las *heterogeneidades espaciales* en las que las lombrices de la emoción erosionan y regurgitan el modelo racional de Galileo, de Descartes o de Kant.

La nueva sociedad política acabó para nunca más con el régimen mayoritario porque toda decisión se basa en el entendimiento optimista y en el consenso entre sujetos iguales, libres y autónomos, bajo un excepcional equilibrio de las pasiones sometidas al imperio de la razón.

Es el tipo de asamblea que emerge como resultado del planeamiento racional. De la organización en la que el futuro no es más siervo de la tradición ni del pasado.

Los Estados se agrupan en organizaciones territoriales de intereses regionales, pero las tercas oligarquías locales, no obstante la mayor intensidad en la integración de intereses supraestatales de los gobiernos, no ceden los grados de soberanía suficientes para que emerjan Estados regionales supranacionales.

Es el escenario ideal de representaciones que desconoce, y también exacerba, las inequidades y desigualdades estructurales norte-sur, este-oeste, porque la prospectiva de su ingeniería minimiza los efectos que causan el sistema del *parlamentocapitalismo*, como lo llama Alain Badiou, y el paradigma de la organización estadocéntrica y partidocrática en la vida política, y de modo particular en su impacto en la esfera local o periférica.

Se aprecia y reconoce la existencia de un sistema político global, en el que subsisten sin embargo los Estados como unidades (¿anacrónicas y formales?) que se resisten frente al orden global, aunque cada vez más atravesados y capturados por los complejos financieros, cuyo control se les escapa.

Mejora homogéneamente la calidad mundial de las sociedades, y disminuye la brecha en la desigualdad, se establecen políticas de anulación de aranceles y eliminación de visas entre territorios, sin perder su identidad en el cosmos galáctico los países y sus nacionalidades.

El escenario optimista del *parlamento-capitalismo* culmina el proyecto del *verwaltete Welt*, del mundo administrado y regulado según la visión racional y unidimensional del hombre, gracias al excedente de los desarrollos inconsumibles de la sociedad tecnológica.

Si nos situamos en un escenario en el que preocupan los partidos fuertes como eje del discurso público, y como mecanismo de vertebración o estructuración del proceso político, podemos asumir la posición que ve en los partidos una fuente de orden público o social. Pero podemos también asumir la posición que ve en ellos un sustituto accesorio al eje central de la acción política en la que es la libertad y los proyectos personales del individuo el fin de los procesos políticos. La construcción de qué supuesto escenario está detrás de nuestro análisis es crucial en la validación del pronóstico.

Antes los partidos eran los intermediarios natos y exclusivos de la representación, y su utilidad se afianzó conforme a un eje ideológico fundamental. La necesidad de los partidos surge a raíz del conflicto entre el capital y el trabajo, entre la democracia representativa y la democracia popular, entre el Estado liberal y el Estado intervencionista.

El paradigma de la bipolaridad concluyó en 1990, y con él la lógica de la multipolaridad global atraviesa a los partidos por un nuevo esquema, el de la segmentación de su mercado en función de temas locales de interés, como son las distintas colectividades que relevan la diversidad de temáticas entre las que las opiniones se dividen.

El *tipo de sistema de partidos* que resulta del referente multipolar es uno en el que las diferencias entre las opciones es muy tenue. Difieren a partir de matices, y todas las agrupaciones se dirigen a segmentos de intereses alrededor de los cuales se diferencian e identifican las diversas colectividades.

El nivel de consistencia ideológica es irrelevante, porque se estructuran diversos mensajes según la localidad con la que interactúa la agrupación. El objetivo es sintonizar con cada colectividad para ganar su adhesión.

No existe un solo pueblo, ni una sola idea matriz, sino una simultaneidad de ideas fragmentadas en función del segmento del mercado político al que se dirige la agrupación para mejorar su opción de ganar la elección.

El *tipo de partido* que resulta del nuevo paradigma incluye no militantes sino potenciales comunicadores de mensajes con los cuales ganar una elección, o artífices de campañas capaces de ganar escaños para la agrupación.

La misión y el nuevo objetivo de los partidos políticos oscila entre la agitación y la facilitación de foros de discusión pública, de acuerdo a las agendas de interés que se distinguen según estamentos: local, nacional, regional o global.

El tipo o modelo de democracia dominante son los foros públicos que se derivan de la propuesta de Jürgen Habermas. La acción pública a cargo de sujetos racionales que deliberan acerca de sus valores e intereses comunes en multiplicidad de instancias de discusión pública. El principio político de inclusión es el reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias, también de acuerdo al modelo de otro exponente de la Escuela de Frankfurt, Axel Honneth.

Los comunicadores son personajes simbólicos o populares, en los cuales existe una importante reserva de admiración que identifica al elector con el candidato. Y los otros aliados de los grupos políticos son “inversionistas” en cuotas electorales como quienes tienen dinero para financiar y sostener una campaña. Por lo tanto, el factor del interés privado o personal es un poderoso incentivo para la inclusión en una lista electoral.

Los *parlamentos nacionales* superaron su carácter patológico y ficticio. La sociedad política se funda en un concepto de auto representación, y no en el de la ficción de la representación electoral. Los asuntos colectivos se resuelven en comités especializados a los que llegan quienes seleccionan bases territoriales y funcionales de cada nivel estamental. Por eso carece de sentido la vieja polémica sobre una o más cámaras, porque existen tantos foros especializados como lo requiere el interés colectivo.

Ahora son complejos mecanismos de estructuración de los foros públicos, cuyo objetivo y rol funcional es procesar la demanda de acción de los foros locales respecto de cuestiones regionales o globales de interés recíproco.

Las redes de comunicación se integran en un sistema que a su vez integra vías participativas de deliberación que acopla la esfera local en el proceso legislativo nacional. Pluralidad de foros de discusión sobre iniciativas locales generan ejes de interés colectivo en audiencias o conferencias abiertas al público.

Las tecnologías de la información incorporan el aporte de los ciudadanos que participan, los actores del proceso integran, valoran y meritúan los aportes de la colectividad en el proceso estatal, y luego se comunica a la comunidad el producto procesado en pluralidad de foros públicos de discusión.

Las asambleas parlamentarias nacionales son agencias de comunicación regional que interactúan según un sistema de intereses compartidos, sin alcanzar niveles de integración orgánica ni jerárquicamente organizados. La codependencia parlamentaria, sin embargo, ha eliminado el concepto de autonomía nacional en nombre del orden global al que se integran los parlamentos regionales.

La organización parlamentaria se adecua con dignidad equilibrada a los desarrollos en las tecnologías de la comunicación y de la información, sin perder su vigencia, y fortalece la calidad de su capacidad estatal en las funciones a su cargo.

La existencia del parlamento *reloaded* y *upgraded* de la globalización supone el uso intensivo de herramientas de planeamiento y gestión en un horizonte a largo plazo, en convivencia con un sistema de participación en el que los partidos se transforman en movimientos o asociaciones coyunturales electoralmente episódicos.

Es irrelevante el número de Cámaras, porque en realidad el sistema funciona como el foro de una gran cantidad de intereses simultáneos en los que los voceros foristas definen la cuestión agendada como agentes de sus foros locales.

Lo más próximo a lo que hoy conocemos como Congreso es un foro en el que el objetivo es la armonización de las decisiones pluriforales para establecer el curso de conducción pública, disminuyendo o eliminando potenciales incompatibilidades o conflictos. Las disputas se eliminan mediante el sistema electoral de agregación ponderada de preferencias a cargo de los voceros de este foro.

La ley pública resulta de los acuerdos definidos según el programa de decisión, que es consistente con la voluntad representada por los voceros.

En la nueva organización parlamentaria se aprecia mayor poder representativo gracias a métodos eficientes de control de la legislación.

La vigencia de la ley es objeto de control mediante las agencias integradas por delegados que realizan el seguimiento y miden la aplicación conforme a los indicadores de resultados que se incluyen en la propia ley durante el proceso de deliberación.

Cada ley prevé, *ex ante*, los resultados esperados, porque en la deliberación de las políticas legislativas se presta especial énfasis a la información y al análisis de las propuestas. Luego de la evaluación según la metodología de análisis *ex ante*, los agentes de los voceros quedan a cargo de la evaluación *ex post* porque el valor del parlamento se mide, no con la sola aprobación de la ley, sino con la eficacia de los resultados efectivamente alcanzados con una ley o con los fondos que las leyes asignan para cambiar o mejorar la situación existente.

El concepto de ley se basa en la eficiencia y no hay exceso, porque finalmente se comprendió que el exceso normopático reproduce la corrupción recóndita del legislador y de la sociedad en general. El Perú sólo tiene las leyes justas, y ya no más se utiliza la ley para crear trabas innecesarias que terminan fomentando la discrecionalidad burocrática.

Quienes actúan desde la metamorfosis del Congreso no son representantes elegidos conforme a un mandato fijo. Llegan al Congreso para expresar puntos de vista local según el tema que convoca la agenda concreta del momento.

La autoridad parlamentaria no tiene carácter permanente. Los representantes lo son de intereses según el tipo de foro de interés que emerja en la agenda. No son representantes por un período determinado. Son sólo voceros que aparecen y se van, en su calidad de portavoces de segmentos temporales y materiales de opinión.

El número de representantes es fluctuante, incierto e indeterminado. La renovación del foro parlamentario depende de la programación de la temática pública bajo discusión. Llegan al foro quienes expresan con mejor capacidad argumentativa la pluralidad y diferencia de las posiciones que deben armonizarse.

Las oligarquías partidarias generan agendas locales, y regionales, en los foros de discusión, y la población interviene según su interés. El voto no es obligatorio, pero sí lo son las decisiones colectivamente acordadas.

Los parlamentos nacionales, que son asambleas en que se reúne el foro público a cargo de temas de alcance multilocal, están interconectados según objetivos estratégicos comunes que perfilan o definen las políticas de las mónadas nacionales, que actúan con tendencia a la sincronía con las políticas comunes.

Difícil prever niveles muy intensos de integración en el continente indoamericano, como la que, para bien y para mal, ocurre en Europa. A diferencia de Europa, los nuestros son países comparativamente deshabitados en nuestros territorios y además insuficientemente integrados en una unidad continental común. O hay espacios considerables a los que el agente principal de integración, que es el Estado, no llega o falla con frecuencia, o las identidades nacionales se resisten a abdicar de su propio carácter local.

El foro público de representación nacional de la era digital modifica el rol y las relaciones entre el representante y el partido, y entre el Estado y el público, porque enfatiza en el sistema de comunicación en los procesos funcionales del Estado, sobre los que se adjudica competencia a la instancia en que se centraliza el régimen representativo.

El reto es el diseño racional de nuevos tipos de procesos que regulen el mecanismo de toma de decisión institucional.

Se ha multiplicado infinitesimalmente el número de cuestiones que procesa el nuevo modelo futuro del Congreso, porque el sistema de comunicación ha facilitado el mecanismo de participación ciudadana. En el Perú, con una población de alrededor de 350 millones de habitantes, las transacciones se realizan sin necesidad de vehículos ni de combustible, porque los hombres y los objetos pueden desmolecularse y remolecularse, mediante agencias administradoras de energía fractal.

El eje de los procesos de toma de decisión es el programa público de agregación de preferencias al que puede tenerse acceso mediante la tarjeta electrónica instalada en cualquier hogar, o mercado.

En este segundo escenario ya no es más relevante discutir si los representantes ganan mucho o poco, si se jubilan o no se jubilan con una pensión del Estado, ni si sus ingresos tienen naturaleza tributable o no. Los voceros cumplen una función pública transitoria, según la naturaleza temática de la agenda pública. Su tarea es recompensada económicamente por el empleo u ocupación que le corresponde, en el que tiene licencia para resolver la cuestión en debate público.

La oratoria de antaño que permitió el brillo individual de mentes especialmente dotadas para interpretar la voluntad del pueblo dejó de hacerse necesaria gracias a la mayor y mejor distribuida iluminación colectiva que selecciona de modo natural a los mejores voceros según el distinto tema objeto de decisión en la gran asamblea nacional.

Los otrora llamados parlamentarios son en el nuevo futuro los más destacados conocedores de la diversidad especializada de temas colectivos en debate. Como los debates cuentan con asignación de plazos de deliberación y concertación todos los temas se resuelven sin necesidad de un plantel permanente de abogados, falsos e ilegítimos representantes de la voluntad colectiva.

### **Tercer escenario: Sea el parlamento regresivo del nihilismo y de la sociedad del descreimiento y del desencanto**

Este escenario es un modelo en el que triunfa la dinámica psicótica y prevalece la sociedad de la desconfianza, del malestar y de la decepción.

Suena la trompeta del fin de la razón y de la solidaridad. El éxito del individualismo y la derrota de la política por la irracionalidad del mercado.

El primer himno en este escenario antipolítico es *Desencanto*, el tango de Discépolo, que dice que *yo hubiera dado la vida / para salvar la ilusión. / Fue el único sol de esperanza / que tuvo mi fe, mi amor. / Dulce consuelo / del que nada alcanza. / Sueño bendito / que me hizo traición. / Yo vivo muerto hace mucho, / no siento ni escucho / ni a mi corazón.*

Así como la sociedad en que vivió Freud se concibió como neurótica, en la sociedad del futuro el hombre integra una sociedad psicótica, según la intuyó Lacan, o esquizofrénica según la plantearon Deleuze y Guattari en su *Antiedipo*, y *Mil mesetas*. Es la sociedad del dadaísmo en que el gobierno lo deciden los poderes minúsculos del capricho y del dudoso gusto de los buitres humanos.

El ser humano de este teatro del futuro padece y sufre... porque constata que sus semejantes son todos más malos que buenos. No puede representarse la bondad humana porque invariablemente analiza y deconstruye todo comportamiento, y concluye que todo acto está motivado por la voracidad del interés y del beneficio de cada uno... que por ninguna razón se expresa ni revela, precisamente por razones de sobrevivencia.

La crisis de la humanidad tiene dos fases. La del sujeto y la de la sociedad, y ambas interactúan y se presuponen. La sociedad impone identidades subjetivas, no menos que el sujeto reproduce el modelo recreado individualmente.

Por un lado, el sujeto sufre por no encontrar soporte ni continencia en su medio ambiente. La sociedad a la que pertenece no es solidaria, ni inclusiva. Es un sujeto solitario y desamparado, liberado al abismo de su propio destino y sobrevivencia.

En el mismo sujeto dominan mecanismos primitivos y contradictorios como la proyección externa de una omnipotencia individual sólo aparente, junto con la denigración de sí mismo.

Dentro del mismo sujeto cohabitan ambas identidades: la máscara de la arrogancia y el disfraz de la autosuficiencia y, debajo, el sujeto abandonado, adolorido, la ausencia de fe en sí mismo, y el sentimiento de masiva y absoluta impotencia.

La omnipotencia y autosuficiencia de la máscara proyecta fuera de cada quien el mal. Pero en el núcleo de la propia identidad el sujeto se siente impotente y desconocido. Para subsistir recurre a un mecanismo de defensa que le permite equilibrar su atormentada y sufriente existencia: proyecta lo malo fuera de sí y mantiene la falsa identidad de una benignidad ilusoria que le impide verse como reproductor del mal que aparece fuera de sí. No le es posible reconocer, ni tener consciencia, de que lo que pasa fuera de él es lo que pasa en su universo interior.

El nuevo hombre que funda la sociedad y las instituciones futuras es el hombre que pasó de la idolatría del *self* a la inevitable dinámica del falso *self* y de la antinomia vivencial. La coherencia es una especie indeseable, porque el principal derecho es el de ser sin límite el que nos imaginamos e idealizamos como pauta de nosotros mismos. Sin sujeción a reglas ni principios. El desgarramiento es una forma normal de vida, y no hay otra existencia que la de los fragmentos de identidad que acumulamos al paso entre dilemas y ambivalencias.

Por otro lado, y desde el punto de vista colectivo, el sistema consolida mecanismos de reproducción de la disociación y de la anomia. No es un sistema capaz de asegurar la contención ni la armonía, sino por el contrario un mecanismo y una técnica reproductores de envidia, de discordia y de falta de fe.

Debido a la miseria, al dolor y al sufrimiento tan grandes, el sujeto se protege mediante el descreimiento, la falta de fe. La incapacidad de soportar el dolor por el mal colectivamente prevaleciente, disocia la mente de este hombre adolorido y apesadumbrado, que, como víctima del sistema al que pertenece, pierde la esperanza y asume una actitud agresiva desde la cual se protege reproduciendo desconfianza y malestar.

La existencia colectiva es una experiencia insufrible. El desgaste es interminable e ilimitado. Dudamos y nos preguntamos si todo lo que oímos y vemos no resulta ser más que consecuencia del engaño. Todos simulan querernos y entendernos y estar de acuerdo con nosotros. La experiencia colectiva es definida como una enorme y masiva mentira. Incapaces de creer la vida está llena de peligro. La vida pública es el clima del horror y del miedo.

Esta sociedad del futuro cuenta con sujetos débiles, incapaces de hacerse cargo y de procesar el trauma. Es una sociedad con mecanismos de funcionamiento y comportamiento general basado en fuertes núcleos psicóticos. La humanidad se ha convertido en un gran hospital psiquiátrico según los estándares en que vivió el hombre a fines del siglo XX.

Los núcleos de funcionamiento psicótico del sujeto se entraman en una red social en la que la regla principal es la estructura y filosofía cínica. Cada quien se adecua para no parecer el ser antisocial que lleva dentro. Pero a la vez todos conocen que el altruismo es una virtud perdida e inexistente. El lobo de cada uno es voraz con sus semejantes.

Este sujeto y esta sociedad tienen por eso una estructura delirante. Todos se piensan enemigos de todos. Pero, además, la falla en la raíz precipita percepciones públicas alucinatorias, porque se considera que el mal está fuera de uno, y no dentro de uno mismo. El mal son todos los otros.

Es el sujeto que es consecuencia de la incapacidad para soportar el mal en su entorno comunitario, y a la vez la causa del mal que no tiene capacidad de soportar.

Cuando en la sociedad se generaliza la falta de fe y se constata un clima público en el que cada quien maximiza y busca sólo su propio interés y beneficio, también se generaliza una organización sin otro vínculo que la razón cínica, en el que prevalece la malicia, la sospecha y el delirio de persecución. El imaginario de que nada tiene remedio, y de que todos comparten la misma lógica transgresora y autocomplaciente.

Las fallas públicas en la confianza precipitan la paranoia alucinatoria de individuos que se desempeñan y actúan como núcleos despóticos pululantes en órbitas excéntricas y asincrónicas, sin consciencia alguna de sus roles públicos.

Györgi Ligeti y Michael Meschke presentan este escenario escatológico en su antiópera *Le grand macabre* (El gran macabro). El ángel Nekrotzar inculca la muerte en la humanidad.

Llegamos a este escenario como consecuencia de la total desvalorización de los valores tradicionales sobre el significado de la dimensión pública, y de la pérdida de ánimo y esfuerzo por transformar la decadencia en resurgimiento. Es el parlamento de la fatalidad.

En la sociedad psicótica el parlamento se desenvuelve como una agencia asombrosamente representativa de la sórdida y siniestra sociedad.

El parlamento regresiona masiva y generalizadamente a una dimensión libidinalmente límbica, y obedece a la capacidad de dominio de las oligarquías patológicamente más eficientes que dominan la dinámica de acción colectiva según sus propios intereses locales y privados.

Es el parlamento del puro hedonismo y del incontenible goce perverso, sin sujeción a otra ley que la de quien accede a la fuerza ciega y al puro dominio.

Los representantes son elegidos periódicamente, pero desde sus puestos sólo miden su labor pública como alternativas para apropiarse del poder colectivo.

La forma y la institucionalidad parlamentaria son totalmente irrelevantes. Domina la irracionalidad, la fuerza, y el engaño cínico y descarado. Es el parlamento infernal.

Sus integrantes replican el rol de ese personaje histérico que es la *Reina de Corazones*, de la que Lewis Carroll, en *Alicia en el país de las maravillas*, decía que tenía una sola regla para eliminar las dificultades, sean grandes o pequeñas... *Off with his head!*, ¡que le corten la cabeza!, órdenes que, por dictarse desde la exagerada e histérica lógica de su vocera, sólo raramente llegaban a cumplirse...

La regularidad se establece en función de círculos de confianza y protección semejantes a las de las organizaciones delincuentes, la *camorra* o la *mafia*.



El Estado diluye sus residuos perdiendo la identidad que definió la Ilustración, y se convierte en el aparato usurpado por las facciones, sectas o familias que se apoderan de él.

La mancha oscura del lenguaje a media voz triunfa, tangibles continúan los arreglos subterráneos y sin transparencia a espaldas del ojo público. Es el parlamento del inframundo.

El supuesto básico es la sobrevivencia y adaptación de las viejas taras, aún cuando envueltas y maquilladas con los odres nuevos de la tecnología o en convivencia con las formas ciberdemocráticas.

Los partidos políticos sólo son máscaras de las oligarquías y cacicazgos, que se dañan públicamente antes de las elecciones, pero se protegen cómplicemente entre sí cuando ocupan el parlamento en medio de simulacros, y sienten el acoso de quienes desde la sombra de su envidia denuncian sus privilegios o beneficios.

Sobrevive un nuevo tipo de asamblea, pero reduce a niveles residuales su espacio representativo compartiéndolo con medios virtuales. El representante agudiza la voracidad de su espíritu y queda consumido por la vanidad y el goce de las ínfimas cuotas de poder que le gotean, que lo transforman mágicamente en un personaje jactancioso y altivo.

En el discurso oficial del cinismo colectivo la participación soberana se desarrolla de acuerdo a la percepción de la colectividad, sin que admita diferencia alguna los distintos niveles o grados del conocimiento. En la sociedad democrática de la decepción rige plenamente el segundo himno del desencanto, el tango *Cambalache*, que Enrique Santos Discépolo inmortalizó premonitoriamente en 1935, en la película *El alma del bandoneón*, que dice que *hoy resulta que es lo mismo / ser derecho que traidor, / ignorante, sabio o chorro, / generoso o estafador... / ¡Todo es igual! / ¡Nada es mejor! / Lo mismo un burro / que un gran profesor. / No hay aplazaos ni escalafón, / los ignorantes nos han igualao. / Si uno vive en la impostura / y otro roba en su ambición, / da lo mismo que sea cura, / colchonero, Rey de Bastos, / caradura o polizón.*

Democracia en la que el soberano no admite tutela ni vasallaje. Cada ciudadano es señor de sí mismo, agente feroz de su destino y gestor de su propio y atómico interés.

El universo no es un espacio indefinidamente hospitalario, y la muerte acecharía con mayor facilidad de no ser por los lazos de convivencia cínica e inconfiable que supuestamente protege lazos de asociación recíproca de los próximos.

Obviamente, los futuros sobre el destino político y sobre el destino de la representación, muestran que tampoco la solidaridad es un bien indefinidamente distribuido en nuestra especie, como no lo es la tolerancia, ni la capacidad de calcular mínimos equilibrados de convivencia distintos a la regla de la maximización del propio interés o placer en nuestra interacción con otros.

El futuro del parlamento se hace cargo también de la presencia de nuestra propia miseria e ignorancia. De la ausencia de calor, simpatía y reconocimiento en nuestra interacción. Incluso de nuestra incapacidad para comprender el mal que otros perpetran, como consecuencia de la propia desequilibrada estructura en la que nuestra existencia nutre nuestra infancia, juventud, madurez y ancianidad.

En este sórdido espacio de esa especie futura que alguna vez de llamó humana los climas colectivos hierven, pero en conspiración e inhospitalidad. La sociedad es una prisión inhabitable de individuos

que interactúan para saquear recíprocamente lo que cada quien aporta. Se trata de lo más próximo a lo alguna vez pudo concebirse como el domino de la infrahumanidad.

Sobre este tipo de escenario, con talento profético, Manuel González Prada decía en su ensayo *La fuerza*, de 1902, *hablemos sin hipocresía y fórmulas estereotipadas. ¿Por qué figurarse a los hombres más buenos de lo que generalmente son? ¿Por qué imaginarnos a las naciones más civilizadas de lo que en realidad se encuentran? Verdad, convergemos hacia una tierra de paz y misericordia; pero todavía no llegamos: en el viaje nos acometemos, nos herimos y nos devoramos. El hombre, individualmente, suele perfeccionarse hasta el grado de convertirse en una especie de semidiós; colectivamente, no ha pasado hasta hoy de un idiota o de una fiera. La elevación moral no parece un rasgo característico de la especie, sino más bien el don excepcional de unos cuantos individuos.*”

Concluida la presentación de sus tres modelos de futuro, el graduando Martín Romaña realizó una dilatada pausa, para recomponer la disposición de su ánimo. Recuperándose de las dramáticas visiones que poseyeron su tembloroso espíritu, tomó lenta y calculadamente varios sorbos del *Red Bull* con que se premió para acometer la difícil tarea de sustentar realidades tan insoportablemente pesadas, entrecerró los párpados, miró circunspecto el interior de su alma, y luego de cerciorarse que su pecho aún se dilataba y contraía con algún nerviosismo trató de calmarse rememorando imágenes de sus experiencias bajo el mar de San Bartolo, en el que buceaba para capturar pulpos o pintadillas con el venerable y eficiente arpón que heredó de su mentor, un legendario buzo chorrillano descendiente, decían, de José Olaya y Balandra.

Luego de un par de interminables minutos advirtió que la serenidad retornaba a su voz, y con la garganta menos seca intentó reflexionar sobre los catastróficos escenarios a los que lo llevó su febril deseo de graduarse sobre un tema tan irreal como académicamente invalorable.

Continuó ya restablecido del impacto del acto automático con que disertó, en un tono menos estridente y estentóreo pero, sin embargo y a pesar de todo, igualmente angustioso y atormentado, resumiendo el sentido de las visiones transmitidas directamente desde la posición de eternidad en la que se instaló para cumplir con la promesa que se había hecho a sí mismo de graduarse sobre el futuro del parlamento, sus continuidades y su colapso.

#### **«COLAPSO, VIGOR, REINGENIERÍA O SOBREVIVENCIA DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA**

Hemos invocado al espíritu de Cloto, Laquesis y Atropos, las tres moiras o parcas, diosas del destino y de la fortuna, y ellas nos han traído estas revelaciones.

Es en estos tres escenarios donde radica el reto para quienes imaginamos hoy futuros ocurribles.

En distintos grados, el superyó puede actuar como una agencia sádica que somete al vasallaje al sujeto débil, o como una ley demasiado fuerte en la que el deseo o la voluntad personal débiles.

En el primer escenario hemos presenciado un futuro en el que el yo del sujeto, anestesiado o adormecido, desaparece, porque el superyó global del sistema social ha anulado la capacidad crítica y reflexiva.

En el segundo escenario, igualmente, el superyó del racionalismo ha absorbido y mellado, paradójicamente, la capacidad de transacción del individuo, que se encuentra controlado por el sistema.

Es un yo no precisamente adormecido sino reprimido y sometido normopáticamente al mandato del sistema cultural.

En el primer y segundo escenarios predomina una lógica universal de distinta naturaleza, porque el sujeto se subordina a un modo homogéneo de hacer las cosas. En el escenario del museo parlamentario hay una dinámica indudable de dominio material por las oligarquías del *Club Bilderberg*, que supone la chatura subjetiva del imperio de la *macdonalización*. En el escenario racionalista se asume la lógica formal del planeamiento racional, minimizando el papel que tiene la voluntad y los afectos del sujeto. Ambos escenarios tienen como referente el modelo de pensamiento global o único, sea económico o ideal.

Pero en el tercer escenario ocurre el fenómeno inverso. Es el universo del relativismo. La razón universal o dormita o ha muerto. Es el espacio del logicidio. No hay razón universal. Son las pulsiones del ello las que ignoran por completo el yo y la capacidad interdictora de la ley. Pareciera un futuro donde, aparentemente, por la preponderancia del ello frente al superyó, la ley está ausente. Una visión más ajustada del fenómeno, sin embargo, puede ser que en él el ello toma al superyó por asalto, lo utiliza y lo sujeta inconscientemente a la raíz oscura del ser. En y desde esa dinámica narcisista se establece la ley del mandato cínico. Las complicidades del ello con el mandato superyoico ordenan engañar y sospechar para existir.

Esta es la experiencia colectiva a la que Jean Baudrillard llama la *sociedad del simulacro*, en la que la realidad y la verdad son fenómenos devaluados, y diluidos, por la mercancía de la percepción y la imagen que son las nuevas medidas de las *telépolis*. Ni la realidad ni la verdad cuentan.

Lo que puede acontecer en estos posibles futuros es una forma de anticipar y prepararnos para el mañana del porvenir. Así como los sueños forman parte de nuestra dimensión humana, también lo son las pesadillas.

Son tres escenarios de la enfermedad colectiva del futuro, ante los cuales el remedio requiere el reconocimiento de la finitud vulnerable con la que quedamos desnudos y expuestos ante el mundo. El reconocimiento de la propia finitud, vulnerabilidad y riesgo es en el que se constituye la ciudadanía.

En todo caso sin tocar el infierno no es posible nuestra redención. No es inglés el tipo de corte donde hay que buscar soluciones cosméticas y triviales, de tocador, sino en la decapitación de los profundos núcleos de mediocridad y de irreflexión del alma. De esa experiencia habla Hölderlin cuando en el himno *Patmos* escribía *wo aber Gefahr ist, wächst das rettende auch*, esto es, donde está el peligro ahí se encuentra también la salvación. *Doch, antworten wir, wer die Rettung zu finden willst, dann die gefährdet Waldgang zu verfolgen muss auch*. Así es, le respondemos a Hölderlin con la saga de Ernst Jünger, frente a la catástrofe, quien quiera encontrar la salvación, debe adentrarse y seguir la senda peligrosa del bosque y del ostracismo.

¿Es así que el exceso de democracia corrompe las instituciones liberales? O, al contrario, ¿será que las instituciones liberales impiden la promesa democrática? Benjamin Barber aborda esta delicada cuestión en su obra *Strong democracy. Participatory politics for a New Age*. Su argumento principal es que la urgencia de decidir es la que convierte a la democracia en un proceso tan abstracto como ficticio, y que por ello la democracia del liberalismo es la democracia de la desesperación.

Dice Barber en esa obra que las agendas públicas no son tales, sino sólo la exposición de intereses de grupos oligárquicos. Dice también que la urgencia de decidir divide y antagoniza innecesariamente a la sociedad, porque el mayoritismo es un tributo al fracaso de la democracia, un fracaso a nuestra

incapacidad para crear una política basada en relaciones mutuas capaces de superar los intereses privados.

La pregunta central del parlamento y de la república, entonces, no es qué prefiero, o qué me gusta, sino cuál es mi voluntad respecto del mundo en el cual mis alternativas, tales o cuales, son posibles. Qué y cuál mundo es el que quiero como habitat ecológico de convivencia. Ante esta pregunta, una pregunta sobre el mundo futuro, es crucial la calidad del ciudadano. Las oligarquías y las masas son consecuencia de la ausencia de ciudadanos.

Para que nuestro futuro no sea uno oligárquico, ni un futuro en el que las máquinas consuman al sujeto de la sociedad global y mediático de las masas, el objetivo es crear o inventar ciudadanos capaces de cuidar la comunidad en la que existimos, en la que participamos, nos involucramos y comprometemos y en la que encontramos nuestra pertenencia y nuestra propia identidad.

La fragilidad de la república es susceptible de fortalecimiento si ella incluye el desarrollo de la reflexión, del pensamiento crítico y de la creatividad en el extenso desarrollo de nuestras interacciones. La grieta y las rupturas en la identidad que nuestros yo es sólo se subsanan cuando existe una continuidad reconocida y constituida desde la fragmentación que amenaza la acción consciente de nuestra subjetividad. La vida política de la patria es la vida orgánica que reconstruimos con el esfuerzo de una unidad final en nuestra decisión de ser uno. La unidad personal y colectiva, y el compromiso político no vienen gratis, sino que se conquistan.

Pensar y reflexionar la acción política desde la perspectiva de la comunidad en que nos encontramos abre la puerta a la ciudadanía. Es ciudadano quien se ve no como individuo, sino como miembro militante y activo de una historia y de un proyecto colectivo. No como una mónada o como un átomo autosuficiente, sino como la pieza que se articula en un engranaje orgánico. Actuar desde la ciudadanía es una virtud cívica. Quien no puede hacerlo degrada su identidad a la de una subespecie para la comunidad cuyos miembros cumplen funciones y responsabilidades de trascendencia más alta que la de la chata atención a la utilidad y beneficio de un individuo.

Si queremos una república fuerte, si queremos un parlamento representativo, éstos son inalcanzables sin ciudadanos con subjetividades fuertes, subjetividades en las que el yo equilibre adecuadamente las pulsiones del ello y arbitre razonada y correctamente los mandatos superyoicos de la cultura. No sujetos cuyo impotente yo libere al superyó para que pacte y transe directamente con el ello. La edificación y fortalecimiento del yo cívico es el mejor antídoto frente a los escenarios de las catástrofes.

Difícil la cuestión de precisar cuándo una subjetividad es fuerte. No lo es la que es dominada por heridas primarias que luego se expresan como narcisismos, o egoísmos. Detrás del narcisismo anida el gran vacío de un ego enormemente débil que requiere probar lo poco que vale y subsanar el sufrimiento del dolor sobre el sentimiento de su escaso valor mediante la reafirmación especula que busca en la contención de otro. El egoísmo es también una forma defectuosa. La de quien es incapaz de ver fuera de sí, porque su voracidad de ego es su defensa para compensar su total carencia. Una y otra pueden ser fallas morales, pero antes son y se estructuran como fallas de construcción del psiquismo del sujeto que las padece.

La salud política es inalcanzable con el padecimiento de ciudadanos adoloridos de sus propios complejos. En esa situación se hallan quienes se ponen por encima de quienes los sirven, como si la autoridad supusiera subalternizar a quien apoya para que la autoridad cumpla su función. En una república de ciudadanos los mandos no son verticales sino compartidos. El dominio y la autoridad difieren en eso. El dominio es ejercicio de un poder arrebatado a quien no lo reconoce. La autoridad es ejercicio del poder reconocido para dirigir. Pero también es tan cierto que sin ciudadanos es difícil no dirigir desde

el dominio, como que la relación de poder basada en una ciudadanía fuerte no admite las vejaciones autocráticas del dominio.

La verdad de la república es la gran ópera que exige la convicción de ciudadanos que afirmen nuestro ser común y la solidaridad de nuestra acción política, antes que el imperio ni de la pasividad o de la indiferencia, ni del propio gusto o la maximización pragmática del propio y egoísta beneficio individual.

La calidad de la representación es consecuencia de la calidad de nuestra propia condición ciudadana. De ahí que no sea un remedio apropiado la abdicación de nuestra representación a los mecanismos de elección mayoritaria, ni a quienes intermedien la soberanía de nuestra voluntad comunitaria.

En último término, el mensaje es que el parlamento expresa la representatividad de nuestro pueblo con extrema fidelidad. Cuando vemos que a él llegan sujetos indignos de confianza, o del honor de representar, ello es consecuencia no de imperfecciones sino, por el contrario, de las precisas exactitudes del sistema, porque el parlamento no hace más que mostrar con transparencia la calidad humana de los ciudadanos que fuimos cuando los elegimos dentro de nosotros, porque son uno más como nosotros. El parlamento sólo magnifica las radicales y hondas carencias de la calidad de nuestra ciudadanía.

El parlamento del futuro, por eso, puede ser, ni más ni menos, tan terrible o tan promisorio como lo que construyamos en el cimiento de nuestra existencia política. El camino de la niñez a la adultez política supone pasar por la difícil transición en la que tenemos que reconocer el acné y las turbulencias hormonales que identifican la pubertad ciudadana.

No hay futuro que no se proyecte ni resulte de las tendencias instaladas en los presentes. Por eso el futuro se incuba en los presentes. Los escenarios del futuro resultan de los énfasis agregados durante el presente. Al futuro se llega según se afirme el instante diario de la vida.

El futuro del parlamento es la pregunta por la salud de la existencia política. Esto es de la vida en comunidad. Sea que lo hagamos a través de la ficción de la representación y de las mayorías electorales, o del ejercicio silencioso y anónimo de nuestra dignidad y honor ciudadano. Tendremos tan buenos parlamentos como los que construyamos desde hoy en la modestia de los actos que tejemos en nuestras relaciones cotidianas, sea cual fuese el rol en que nuestro fragmentado yo afirme su identidad.

El parlamento del futuro, en ese sentido, es la enorme oportunidad que depende de la convicción de quienes cultivemos la virtud de la ciudadanía. Y la ciudadanía no es una ocupación terrenal, porque supone la decisión de restaurar el sello entre los principios trascendentes y superiores del espíritu, y el cuerpo que los encarna.

Este es el arte guerrero, y la disciplina del sacerdocio cívico, mediante los cuales nuestra alma aplica en la práctica diaria de nuestra existencia colectiva la regla de oro del gobierno y de la representación. Que el poder viene de lo alto. No de los bajos apetitos, de la conveniencia oportunista, del pragmatismo, del egoísmo, del instinto. Menos aún de la técnica ni de la máquina de los que el mal se vale para pervertir la dimensión trascendente del hombre. Las sorderas y mudeces de la miseria espiritual también se pagan. Y se sufren. De ello dan cuenta los malestares de la representación que nos confronta con quienes, aunque nos resistamos o lo neguemos, sólo somos como ellos. “

Hasta aquí la transcripción de la sustentación universitaria de Martín Romaña sobre las inciertas rupturas y las amenazantes continuidades del parlamento. Se ha recogido y compartido su testimonio con la

finalidad de que la alarma que despertó entre quienes asistimos a la ceremonia de su disertación tenga alguna utilidad para quienes por puro azar y casualidad supimos de ese ahora oculto acontecimiento.

Para reconducir el futuro según la apocatástica visión del alumno Romaña habrá que revisar los factoides que él testimonia en su disertación universitaria. De lo contrario el yugo del castigo hará ineluctables sus vaticinios. Detrás de su disertación se advierte un mensaje raro que mueve en lo más íntimo de quienes lo escucharon, el temor tremendo de que los futuros que imaginó en su delirante y poco ortodoxa exposición académica puedan resultar no ser otra cosa más que la repetición de los fragmentos del presente que no podrán evitarse por las generaciones humanas que nos sucedan.

Pero además de la silenciada y nunca difundida noticia de ese episodio académico, es necesario referir que no se sabe aún si de lo que él habló ante el jurado de la facultad fue en efecto sólo el ejercicio académico y la indagación sobre el futuro, si era una mera alegoría carente de referente alguno con lo ocurrible en el futuro o si, con astucia subversiva, disfrazaba y camuflaba detrás de su apocalíptica retórica realidades demasiado próximas desde las que ya empezaban a cobrar sospechosa consciencia política.

Quedan pues en mejores manos estas tan sesudas como exageradas disquisiciones, para que el lector las tome en consideración y, si lo cree conveniente, envíe al jurado sus comentarios de forma que aplaquen las congojas que inundan sus perspectivas para el porvenir y quizá, al menos, esclarezcan sus aún perplejas e insuficientemente postmodernas mentes.

Si el lector es más afortunado quizá consiga rescatar la infructuosa, anónima y silenciada ceremonia de sustentación que fue suspendida *sine die* a pesar de las altivas y solitarias protestas del iluminado Martín Romaña, a quien desde esa desafortunada fecha no se quiere creer ni escuchar donde quiera que vaya. Dicen todavía que por ahí lo han visto y que hoy anda buscando incierto la fuga de sentido en la vivencia contemporánea, y predicando en la marginalidad y en los extramuros de la ciudad para evitar los caos y las catástrofes que el piloto del sistema monitorea.

Y si alguien quiere contactar a tan injustamente estigmatizado cronista del futuro, si alguien conserva aún la sed de vanguardia intelectual en el residuo de su alma, si alguien, es más, ha caído en cuenta que tras la apariencia literaria del discurso y de las delirantes visiones de Martín Romaña hay una teoría críptica y sólidamente fundada en las tesis disipativas de Ilia Prigogine y que la inconsciencia de su alucinación no se agota en el plano de la ficción surrealista sino que en realidad cuenta con el nada frívolo sustento de los ombligos hiperbólicos de las ecuaciones matemáticas de René Thom en quien igualmente se inspiró la catastrófeifórmica pintura de Salvador Dalí, si alguien tiene consciencia de la indeleble y nada arbitraria relación entre la realidad y las engañosas apariencias de la fantasía, puede escribir a quien aparece como autor de este relato, que con gusto le hará llegar sus apreciaciones a los periódicos reinos del ostracismo en que se ha recludo en Pachacámac, en los bosques de lúcumo, salvo, y es bueno anticiparlo, que se haya desplazado al balneario de San Bartolo, más al sur de Lima, donde a hurtadillas viaja, sobre todo en las noches de invierno, para comer anticuchos y picarones en el huarique de Susanita, al lado del mercado, claro, luego de la terapia vespertina de buceo a la que periódicamente se somete para mantener apropiadamente irrigado cada espacio de su indecisa y delirante psiquis, y para aplacar con el rigor de las frías aguas del Pacífico su no menos tempestuosamente hipocondríaca anatomía.

Hasta aquí el relato que me es posible compartir con ustedes esta ya iniciada tarde de una primavera aún fría.

Muchas gracias.

## IV PALABRAS DE AGRADECIMIENTO

HUGO ROVIRA ZAGAL  
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

No voy hacer una exposición así que no se asusten.

En mi caso siempre es muy grato estar rodeado de grandes amigos, compañeros de trabajo, en este caso también en especial de Juan Carlos Eguren, congresista de Alianza para el Gran Cambio, segundo vicepresidente del Congreso, gran amigo, gran persona, que siempre está dispuesto a escuchar y a compartir conocimientos; de Cooperación Española, extraordinariamente representado por la guapísima Elena Ramos, que nos ha ayudado a poder hacer realidad un montón de sueños, un montón de ilusiones, de proyectos que hemos logrado conseguir con esto cambiar un poquito la mentalidad en el Congreso para poder reforzar una función muy importante como la función de representación que siempre está pendiente de nosotros, siempre está pendiente de las funciones del Congreso. Elena Ramos como siempre muy responsable y preocupada, además ha sido una de las artífices en el desarrollo de este brillante Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.

Unos ilustrísimos y grandes amigos extranjeros que además son colegas nuestros, que también son funcionarios de diferentes países y nombro en primer lugar a Miguelito Landeros, gran amigo, no voy a decir viejo amigo sino gran amigo, del Parlamento chileno; a Mariano Gerván, del Parlamento argentino; a Jesús Corona Ferrero, del Parlamento de Cantabria, de España; a nuestro amigo Pablo Díez Lagos, del Parlamento de Navarra, también de España; y a Jean Paul, que tiene un apellido casi impronunciable, Ruskowsky, del *Parliamentary Centre* Canadiense. A estos ilustrísimos expositores de fuera del Congreso y también a nuestros colegas funcionarios que han ayudado, que han compartido y que han ayudado a refrescar y a poder adoptar muchos conocimientos.

No puedo dejar de mencionar también a Pepe Elice que es nuestro, nunca dejará de ser nuestro en el Congreso, siempre estará con nosotros deleitándonos con sus conocimientos y ayudándonos a enriquecer cada vez más nuestros conocimientos, y por supuesto a César Delgado-Guembes que con su loca genialidad nos deleita siempre, con sus brillantes disertaciones que nos hacen flotar en una quimera legislativa que no hacen más que buscar solamente conseguir un Parlamento ideal, como ha hecho hoy día con todos nosotros.

Pero este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario no debe de terminar solamente en un gran libro y en buenas intenciones sino nos debe ayudar a todos nosotros a poder adoptar, compartir, cambiar un poco nuestra forma de pensar para conseguir eso, eso que quiere César, eso que queremos muchos de nosotros que es conseguir un Parlamento ideal.

Gracias a todos ustedes por esta participación y ojala que nos veamos el próximo año en el Tercer Congreso de Derecho Parlamentario.

## V PALABRAS DE CLAUSURA

JUAN CARLOS EGUREN NEUENSCHWANDER  
SEGUNDO VICEPRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Buenas tardes amigos solo me queda felicitar y agradecer a la vez.

Agradecer primero a la Agencia Española de Cooperación que creyó en este proyecto, pero felicitar y agradecer a los expositores que nos han privilegiado con su presencia y sus conocimientos, a los ex Oficiales Mayores; agradecer y felicitar a la organización de este extraordinario Congreso; agradecer la participación y motivación de todas las personas que han participado destacando de manera particular de esta vocación de fortalecimiento institucional y de aprendizaje y colaboración, y compartir experiencias, nace del propio servicio parlamentario del Congreso. No nace de la visión pasajera tal vez de los políticos que transitamos por la institución, sino de aquellas personas que permanentemente se quedan y acompañan a todos aquellos que transitamos por esa extraordinaria institución que es el Congreso de la República.

Agradecerle a César Delgado-Guembes el impulso de hacernos pensar, soñar, imaginarnos escenarios diversos que seguramente con menos brillantez hace 190 años en que se creó el Congreso del Perú, también alguna persona visualizó el futuro y no creo que hubiesen pensado que el Congreso de hoy a diferencia de ese pequeño grupo de hace 190 años de una oligarquía intelectual, de una oligarquía económica también, les sería impensable ver un Congreso eminentemente representativo donde podría encontrarse gente joven, donde podría encontrarse gente sin propiedades, donde podría encontrarse mujeres, podría encontrarse etnias diferentes, seguramente era impensable para ellos como para muchos de nosotros nos puede asustar de alguna manera los escenarios planteados por nuestro querido César.

Pero seguramente no será tan terrible, seguramente no será tan diferente porque siempre hay factores que trascienden en el tiempo y hay uno sustantivo que es la naturaleza de la persona humana, en tanto y en cuanto hablamos de la humanidad y como se organice el eje es la persona humana y la persona humana tiene dimensiones extraordinarias que se mantendrán en el tiempo sin lugar a dudas, esa dimensión individual, esa dimensión social, esa dimensión material y esa dimensión espiritual, y lo llevará necesariamente y en cualquier circunstancia a buscar una organización social en la cual puedan convivir y donde principios fundamentales es como el principio de orden el principio de autoridad, el principio de legalidad tendrán que también estar presentes.

La forma como se organicen los parlamentos, la forma como se organicen los liderazgos, la forma como se organice el poder, finalmente no es lo sustantivo, lo sustantivo será la búsqueda siempre de una convivencia en paz, con justicia, con solidaridad y con calidad de vida.

Con esas palabras, no quiero aburrirlos más, muchísimas gracias, nuevamente felicito y agradezco este importantísimo esfuerzo de compartir experiencias y conocimientos.

Queda clausurado este Segundo Congreso de Derecho Parlamentario.







**Guía Práctica de  
TÉCNICA LEGISLATIVA**

Lima, 2012



# GUÍA PRÁCTICA DE TÉCNICA LEGISLATIVA (1)

## I. ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE LEY, DICTÁMENES Y LEYES

En el procedimiento legislativo, es decir, cuando nos referimos al conjunto de pasos sucesivos e integrados destinados a promover, debatir y aprobar –por el Congreso de la República– leyes y resoluciones legislativas, son tres los documentos básicos cuyo contenido estructural y diseño (que incluye su redacción) es necesario conocer para mejorar los estándares técnicos de la legislación: Los proyectos de ley, los dictámenes de las Comisiones ordinarias y las leyes mismas (o, mejor dicho, las denominadas “autógrafas de ley”).

### 1. Proyectos de ley

Para la elaboración de un proyecto de ley se debe evaluar si la propuesta que se pretende plantear es la opción más adecuada para solucionar un normativo detectado, sea por ausencia o deficiencia de normas, y si ese problema puede ser atendido mediante un acto normativo distinto o una decisión no necesariamente normativa de las autoridades.

Si luego de la evaluación se mantiene la convicción sobre la necesidad de elaborar un proyecto de ley, entonces lo primero que debemos tener claro es cuál es la estructura básica de la propuesta que hemos de elaborar: exposición de motivos, efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación vigente, análisis costo beneficio y fórmula legal. Y cada parte de esa estructura debería tener cuando menos los siguientes contenidos:

---

1 Esta Guía tiene como fuente el Manual de Técnica Legislativa aprobado por la Mesa Directiva presidida por el congresista Luis Alva Castro, mediante el Acuerdo 261-2009-2010/MESA-CR (8 de Julio de 2010), como consecuencia de la consultoría internacional realizada con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECID. El texto que sigue es una versión simplificada del aprobado entonces. Esta versión, por lo tanto, es resultado de la participación del personal que contribuyó en los talleres de Febrero del año 2010 bajo la dirección del consultor español (Jesús María Corona Ferrero), así como de los dos grupos de trabajo que se conformaron en la Dirección General Parlamentaria para afinar la propuesta de dicho experto, el primero a cargo de Giovanni Forno, Jefe entonces del Departamento de Comisiones, y el segundo integrado por el equipo de asesoramiento de la Dirección General Parlamentaria, Victoria Vidarte, Patricia Robinson, Pablo Palomino, y María Elena Bendezú. Para efectos de esta publicación se encomendó a Oscar Jiménez y a Patricia Durand, Jefa del Área de Servicios de Investigación, que prepararan una versión didáctica, concisa y resumida, la misma que ha sido revisada por el especialista parlamentario Pablo Palomino y por José Elice. El propósito de esta guía práctica es continuar con la difusión de esta importante herramienta técnica cuyo uso debe consolidar y homogenizar la estructura y las formas legislativas que deben ser de observancia estricta por quienes intervienen en el apoyo y asistencia a la labor legislativa del Congreso de la República. Conforme lo indicó el Acuerdo de Mesa Directiva 261-2009-2010/MESA-CR, la finalidad es *contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, a través de la normalización y uniformización de estándares de organización y uso común en los textos de rango o valor normativo aprobados por el Congreso de la República; y cuyos objetivos son: 1) contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal; 2) a mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley; y, 3) lograr una mejor comprensión y la aplicación efectiva de la ley.* A este efecto, por lo tanto, esta Guía Práctica, que tiene un propósito eminentemente didáctico, difiere en alcances y desarrollo tanto del Manual de Técnica Legislativa aprobado por la Mesa Directiva presidida por el congresista César Zumaeta Flores, mediante Acuerdo 95-2010-2011/MESA-CR, como del que aprobó la Mesa Directiva presidida por el congresista Luis Alva Castro con el Acuerdo 261-2009-2010/MESA-CR, no obstante reconocer que toma como base conceptual el Manual incluido en este último acuerdo.

Exposición de motivos	Efecto de la vigencia de la norma	Análisis costo beneficio	Fórmula legal
<p>Descripción del problema normativo que se pretende resolver.</p> <p>Explicación sobre cómo el problema se resolverá con la propuesta que se plantea.</p> <p>Descripción de experiencias nacionales o internacionales similares.</p>	<p>Identificación de las normas vigentes que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Serán derogadas o modificadas.</li> <li>- Se contraponen a la propuesta.</li> <li>- Serán complementarias a la propuesta.</li> </ul>	<p>Descripción o indicación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los efectos sociales, económicos y de cualquier otra índole que se materializarán de aprobarse la propuesta, sean cuantificables o no.</li> <li>- Los sujetos públicos o privados que serán afectados, beneficiándose con ella o asumiendo sus costos y cargas.</li> <li>- Su incidencia ambiental, de ser el caso.</li> </ul> <p>Además, se debe evidenciar que la propuesta no ha de generar gasto al estado, cuando es presentada por congresistas.</p>	<p>Redacción de la propuesta ley, organizada de manera jerárquica en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Libros</li> <li>- Títulos</li> <li>- Capítulos</li> <li>- Subcapítulos</li> <li>- Artículos</li> </ul>

### 1.1. El método

Lo antes señalado sugiere la necesidad de tener y seguir un método para elaborar un proyecto de ley de la mejor manera posible para lograr su aprobación y, sobre todo, los efectos normativos esperados. Al respecto, debemos reconocer que no hay nada definido sobre el mejor método a aplicar; sin embargo, del cuadro precedente se puede extraer un esquema metodológico que bien puede servir de base para, con las variaciones que el proponente decida aplicar, ayudarnos en la tarea de promoción de nuevas leyes. Así, podríamos sugerir que, para elaborar un proyecto de ley, debían seguirse los siguientes pasos:

- a) Identificación del problema normativo que necesariamente debe ser resuelto a través de una ley (y que no puede ser resuelto por una norma de distinta jerarquía y naturaleza o por una decisión no necesariamente normativa de alguna autoridad). A lo que habría que añadir la búsqueda y sistematización (depuración y ordenamiento) de la información que debe servir para demostrar la existencia del problema normativo y que la vía elegida —promover el debate, la aprobación y vigencia de una nueva ley— es la solución correcta para solucionar el problema identificado.
- b) Identificación de los sectores que estarían involucrados en la propuesta de ley, sea porque habrían de beneficiarse con la vigencia de la nueva ley o porque tendrían que asumir sus costos (no siempre económicos) y cargas.

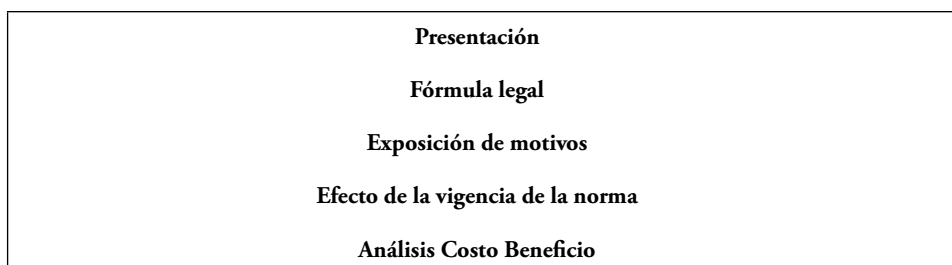
- c) Identificación de los factores que, puestos en una balanza imaginaria, nos permiten presentar un balance de costo-beneficio favorable al proyecto de ley.
- d) Identificación de las normas vigentes que serían afectadas con la vigencia de la nueva ley.
- e) Redacción de la propuesta en forma clara, directa y precisa, con indicación de la relación del proyecto con algunos o varios de los temas contenidos en la Agenda Legislativa y en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.

La fórmula de presentación usual es la siguiente:

La Congresista de la República que suscribe, Irida Silvarria de Santoyo, por intermedio del Grupo Parlamentario Azul, propone el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

El proyecto debe ser redactado a espacio simple. Y en cuanto a los títulos estos deben ser ubicados a doble espacio, entre el texto anterior y el siguiente, centrados y en letras mayúsculas y negritas. Aunque el Reglamento del Congreso de la República enuncia las partes de debe tener una propuesta legislativa (exposición de motivos, efecto de la vigencia de la norma, análisis costo beneficio y la fórmula legal), el orden en que estas se presentan suele coincidir con la siguiente estructura:



- f) Presentación del proyecto al Congresista para su revisión y aprobación final antes de su presentación formal.  
La redacción de la fórmula legal del proyecto de ley y de los dictámenes debe seguir las mismas pautas que se desarrollan para la redacción de las leyes, en lo que corresponda (ver el apartado C del manual).

### 1.2. Proyectos de ley para modificar leyes

En la elaboración de un proyecto que busca modificar una ley, la experiencia sugiere tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- a) Salvo que se trate de modificar artículos específicos de leyes muy extensas, se recomienda la aprobación de una nueva ley en los siguientes casos:
  - Cuando la ley modificatoria afecta más de tres artículos.
  - Cuando la ley que va a ser modificada ha sido modificada en más de tres ocasiones.
  - Cuando la ley modificatoria restituye uno o más artículos derogados.
- b) Las modificaciones deben estar referidas a normas con rango de ley y no a normas de inferior jerarquía.

- c) Las leyes modificatorias pueden ser de adición (añaden artículos a una o más leyes), derogación parcial (dejan sin efecto artículos de una o más leyes) o de prórroga o suspensión de vigencia de la ley.
- d) Los títulos de las leyes modificatorias deben expresar en la forma más clara y completa posible su cometido.  
Ejemplo:

<p><b>Así:</b></p> <p><b>LEY QUE ESTABLECE LA VIGILANCIA ELECTRÓNICA PERSONAL E INCORPORA EL ARTÍCULO 29-A Y MODIFICA EL ARTÍCULO 52 DEL CÓDIGO PENAL, DECRETO LEGISLATIVO 635</b></p> <p><b>No así:</b></p> <p><b>LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 635</b></p>
--

- e) En estas leyes se debe transcribir el texto íntegro de la nueva versión del artículo que se pretende modificar, entrecomillado. La parte modificada se presenta en letras negritas en el proyecto de ley y en el texto del dictamen (para identificar rápidamente la parte que se busca modificar y facilitar el entendimiento de quienes deben debatirla y pronunciarse sobre ella).
- f) Cada artículo que se propone debe modificar el contenido de una ley. Si se pretende modificar varias leyes, las modificaciones de cada ley se agrupan en artículos diferentes. La modificación de leyes debe respetar el orden cronológico de la fecha de publicación de las leyes modificadas. Las modificaciones de una misma ley deben seguir el orden de su división interna.
- g) Las propuestas de ley modificatorias no pueden modificar artículos de leyes modificadas ni restituir la vigencia de normas que establecen plazos que se encuentran vencidos. El contenido de una norma derogada solo recupera vigencia mediante su aprobación con nuevo texto similar ulterior o mediante ley expresa que disponga su restitución.
- h) La sumilla del artículo de la ley modificatoria debe señalar los números de los artículos modificados, así como la categoría normativa, el número y el título de la ley, en ese orden.  
Ejemplo:

<p><b>Artículo 1. Modificación del artículo 14 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado</b> Modifícase el artículo 14 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, en los términos siguientes:</p> <p><b>“Artículo 14. Miembros de la Comisión</b> La Comisión Nacional de Voluntariado está conformada por los representantes siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), quien lo preside.</li><li>- Un representante del Ministerio de Salud.</li><li>- (...)</li></ul>
---

- i) Si lo que se pretende es incluir un artículo adicional, este debe ser identificado con el número del artículo que le precede, seguido de un guión y una letra mayúscula, y sólo es recomendable hasta la letra C.  
Ejemplo:

**Artículo 15-A.**

**Artículo 15-B.**

**Artículo 15-C.**

Finalmente, una vez terminado el texto del proyecto de ley, debe ser sometido a consulta del grupo parlamentario y se recolectarse las firmas de los congresistas que lo respaldan, conforme al artículo 76º del Reglamento del Congreso de la República. Finalmente se presenta el proyecto en el Área de Trámite Documentario, con lo cual se inicia el procedimiento legislativo.

## 2. Dictámenes

Luego de su presentación, los proyectos de ley son enviados a la Comisión o a las Comisiones competentes en razón de su materia para lo estudie y dictamine (salvo que se acuerde la dispensa de este paso por expreso acuerdo de Junta de Portavoces, en cuyo caso el proyecto pasaría directamente para su debate en el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente).

La Comisión, una vez estudiado el proyecto de ley, puede acordar su aprobación, rechazo y envío a archivo o la presentación de un nuevo texto sustitutorio. El dictamen es el documento que contiene la exposición del desarrollo del estudio del proyecto y las conclusiones y recomendaciones de la Comisión o las Comisiones.

Los dictámenes suelen tener la siguiente estructura básica:

- 1) **Sumilla:** debe indicar si el dictamen es por unanimidad, mayoría o minoría, el número del proyecto objeto de estudio y la materia que regula. Se ubica en el margen superior derecho, en letras mayúsculas y negritas.

**Ejemplo:**



**DICTAMEN EN MAYORÍA RECAÍDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 1116/2011-  
CR Y 1192/2011-CR, POR EL QUE SE  
PROPONE LA LEY DE REFORMA DEL  
SISTEMA NACIONAL DE SALUD**

- 2) **Encabezado:** debe indicar la comisión que emite el dictamen. Se consigna en renglón centrado, en letras mayúsculas y negritas. Debajo, a un espacio, se informa el período anual de sesiones respectivo

**Ejemplo:**



**COMISIÓN DE SALUD Y POBLACIÓN**

**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2011-2012**



- 3) **Presentación:** se dirige al Presidente del Congreso de la República. Describe brevemente el (los) proyecto (s) dictaminado (s) y el grupo parlamentario que presenta cada iniciativa, pudiendo indicarse a su autor y el título de la propuesta. Debe incluir el número y tipo de sesión, la fecha de aprobación del dictamen y demás información que se considere pertinente.

**Ejemplo:**



Señor Presidente:

Han venido para dictamen de la Comisión de Salud y Población las iniciativas legislativas siguientes:

- Proyecto de Ley 1116/2011-CR, presentado por el Grupo Parlamentario xxx a iniciativa del Congresista de la República xxx, por el que propone una Ley de Reforma del Sistema Nacional de Salud.
- Proyecto de Ley 1192/2011-CR, presentado por el Grupo Parlamentario xxx a iniciativa de los Congresistas de la República xxx y xxx, por el que propone la Ley del Sistema Nacional de Salud.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la quinta sesión extraordinaria de la Comisión de Salud y Población celebrada el 12 de junio de 2012.

- 4) **Situación procesal:** descripción resumida de la fecha de presentación del proyecto objeto de estudio, las comisiones a las que ha sido enviado y su estado procesal en cada una de ellas, así como demás información procesal relevante.

**Ejemplo:**



- El Proyecto de Ley 1116/2011-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 10 de mayo de 2012. Fue derivado para su estudio y dictamen a la Comisión de Salud y Población mediante decreto de envío de fecha 16 de mayo de 2012.
- El Proyecto de Ley 1192/2011/CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 30 de mayo de 2012. Fue derivado para su estudio y dictamen a la Comisión de Salud y Población mediante decreto de envío de fecha 5 de junio de 2012.

Se han acumulado estos dos proyectos de ley en razón de que sus contenidos normativos tienen la misma finalidad.

Se debe indicar, asimismo, los antecedentes legislativos que, sobre la materia, fueron presentados en períodos anteriores. Para ello se puede realizar la consulta respectiva en el Área de Trámite Documentario o en la web del Congreso, sección de proyectos de ley (<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>).

- 5) **Contenido de la propuesta:** descripción breve del contenido de la propuesta del proyecto de ley.

**Ejemplo**



En el Proyecto de Ley 1116/2011-CR se propone:

Establecer el Sistema Nacional de Salud (SNS) integrado por el Ministerio de Salud, el Seguro Social de Salud, la Sanidad de las Fuerzas Armadas, la Sanidad de la Policía Nacional del Perú, los establecimientos de salud a cargo de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, así como de las beneficencias públicas, bajo la rectoría normativa y funcional del Ministerio de Salud.

- 6) **Opiniones solicitadas:** Las solicitudes de opinión y de información deberán ser remitidas a las diversas entidades que pudieran estar involucradas o que serán afectadas de alguna manera con la propuesta que se estudia. Se coloca la relación de las solicitudes de opinión e información con la debida identificación de los documentos respectivos y el sentido de la opinión recibida. En caso de que no haya habido respuesta a las solicitudes efectuadas, se consigna tal circunstancia.

**Ejemplo**



La comisión envió en consulta a todos los presidentes regionales (...). Al respecto, se han recibido las siguientes opiniones:

- a) Oficio N° 0154-2012-CR-PASCO-PRES, suscrito por el Presidente del Gobierno Regional de Pasco, a través del cual expresa su acuerdo y adhesión a la propuesta.
  - b) Oficio N° 4574-2012-GRA/PRES, suscrito por el Presidente del Gobierno Regional de Ayacucho, mediante el cual formula aportes a la modificación, entre ellas lo referente a (...)
- 7) **Análisis de la propuesta:** que, a su vez, debe tener un:
- 7.1 **Análisis técnico:** analiza el estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar. Incluye el análisis concreto del nuevo estado que genera la propuesta de regulación o modificación.
  - 7.2 **Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma:** contiene el análisis de las normas del ordenamiento jurídico nacional e internacional, así como de las demás fuentes del Derecho consultadas o aplicadas para la elaboración del dictamen. Incluye el análisis sobre el efecto de la vigencia de la norma, con mención expresa de la creación de nuevas normas o modificación o derogación de normas vigentes. La relación de las normas se presenta clasificada por categorías normativas, empezando por la norma de mayor jerarquía.
  - 7.3 **Cuadro comparativo: cuando se trata de proposiciones legislativas modificatorias,** se incluye un cuadro comparativo a dos o tres columnas, según sea el caso, en el que se presentan el texto vigente, la propuesta del proyecto de ley y la propuesta modificatoria de la comisión.

**7.4 Análisis de las opiniones e información recibida:** analiza las opiniones e información recibida y explica las razones de concordancia o discordancia entre estas y el contenido de la propuesta que se efectúa mediante el dictamen.

**7.5 Análisis costo beneficio:** es el análisis de los efectos sociales, económicos y de cualquier otra índole de la propuesta del dictamen. No es necesariamente un análisis cuantitativo, aunque sí supone el recurso a formas de medición de ventajas y desventajas sociales de la propuesta respecto de la sociedad. El propósito es informar o demostrar que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.

**8) Conclusión:** resultado del estudio y análisis del proyecto, que puede ser recomendando:

- a) La aprobación del proyecto de ley en sus términos.  
En este caso, el dictamen no repite la parte dispositiva del proyecto, pero adjunta copia del mismo.  
No existe aprobación del proyecto de ley en sus términos cuando se opta por la acumulación o cuando se realiza correcciones de técnica legislativa.
- b) La aprobación del proyecto de ley con un texto sustitutorio.
- c) La desaprobación del proyecto de ley y su envío al archivo.
- d) La inhibición, cuando se advierta la falta de competencia de la comisión en la materia.
- e) La conformación de una comisión especial de estudio.
- f) La solicitud de plazo adicional para emitir dictamen.

#### Ejemplo



### VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Agraria, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 2451/2007-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

- 9) **Fórmula legal:** es la redacción del texto normativo de la futura norma que la comisión propone al Pleno para su aprobación. Incluye los requisitos de su estructura, formalidad, orden lógico y redacción que rigen para la ley (ver apartado C del manual).
- 10) **Fórmula de estilo:** se consigna a dos espacios al final de la fórmula legal.

#### Ejemplo



Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 15 de abril de 2012

- 11) Firma de los miembros de la comisión.** Debe colocarse los nombres completos y cargos de cada congresista miembro de la comisión, empezando por el del Presidente de la Comisión, el que se debe colocar centrado, seguido por el del Vicepresidente y Secretario de la comisión, así como de los demás miembros con indicación de si son titulares o accesitarios.

**Ejemplo**



ERNESTO ALONSO SÁNCHEZ LÓPEZ  
Presidente

JULIO ABEL GARCÍA TORRES  
Vicepresidente

CÉSAR MARIO MARTEL FLORES  
Secretario

KARINA ISABEL SUAREZ MUÑOZ  
Miembro titular

AMALIA LUCÍA LEGUIA ARONE  
Miembro titular

### 3. Leyes

#### 3.1. Redacción del proyecto de ley

Al redactar la fórmula se recomienda:

- Evitar el uso de términos poco frecuentes o comunes (por lo tanto el texto debe ser lo más simple posible para que las personas puedan entenderlo rápidamente), así como los términos de moda, jergas, neologismos o extranjerismos (en cuyo caso, si no es posible evitarlos, se deben escribir en letras cursivas).
- Cuidar que guarde coherencia lógica, tanto formal como material (es decir, debe tener un orden temático y funcional, y evitarse colocar ideas que puedan ser contradictorias entre sí).
- Evitar párrafos extensos (salvo que sea inevitable).
- Evitar las redundancias (tratar de que la disposición sea directa, precisa y clara).
- No incluir apreciaciones, opiniones, comentarios, intenciones o explicaciones que constaten un hecho, ni subjetividades.
- Considerar, para leyes especialmente complejas o extensas, la incorporación de un índice, que debería estar situado antes del texto normativo.
- Evitar el uso de abreviaturas. Cuando se menciona un literal, numeral, inciso, párrafo, artículo o capítulo, se escribe de manera completa.
- Asimismo, en la redacción del texto legal debe seguir un orden lógico, es decir, debe procurar ir:
- De lo general a lo particular, lo que permite tener, desde el inicio, una visión de conjunto o integral del contenido total de la ley.
- De lo abstracto a lo concreto, porque ello posibilita elaborar definiciones teóricas que pueden aplicarse posteriormente en un hecho concreto.
- De lo normal a lo excepcional. En primer lugar debe colocarse los lineamientos generales para luego deducir los particulares y excepcionales.

- De lo sustantivo a lo procesal, es decir, primero se presentan los conceptos jurídicos para luego plasmar el procedimiento.
- De lo permanente a lo transitorio. Así, las disposiciones que se proyecten invariables en el tiempo se deben colocar primero y luego aquellas que tengan una proyección de vigencia provisional y como parte de una disposición transitoria.
- Con estas pautas, se procede a elaborar el texto normativo, de acuerdo con la siguiente estructura:

1) **Categoría normativa y numeración** (el tipo de norma se escribe en letras mayúsculas y negritas y la numeración se hace colocando números cardinales arábigos) (Se coloca sólo cuando el texto ha sido aprobado por el Pleno del Congreso de la República o la Comisión Permanente)

**Ejemplo:**



**LEY 45855**

2) **Título:** es el nombre de la ley. Ello permite identificar rápidamente su contenido esencial. En su redacción sigue la fórmula: “**LEY DE...**”, adicionando lo que corresponda. Se le puede añadir el tipo correspondiente, como en el caso de “**LEY ORGÁNICA DE...**”. En caso de que se trate de una ley modificatoria o derogatoria sigue la fórmula “**LEY QUE MODIFICA...**” o “**LEY QUE DEROGA...**”. Se escribe en renglón centrado en letras mayúsculas y negritas.

**Ejemplo:**



**LEY DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA NACIONAL**

3) **Texto normativo:** compuesto por título preliminar, parte sustantiva y parte final e integrada por artículos y disposiciones complementarias.

1.1 Título preliminar: contiene los principios generales que inspiran el objeto y ámbito de aplicación de la ley. Su uso es excepcional y se limita a textos normativos extensos. Se ubica a doble espacio sobre el texto del articulado, centrado, en letras mayúsculas y negritas. Los artículos que forman parte del título preliminar se expresan con números romanos seguidos de un punto.

**Ejemplo:**



**TÍTULO PRELIMINAR**

## Artículo I. Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva

1.2 Parte sustantiva: es la parte central del texto normativo. Puede contener:

- Normas iniciales: establecen el ámbito de aplicación, objeto o finalidad de la ley y, cuando corresponda, conceptos de términos que no tienen un significado unívoco.
- Normas organizativas: establecen la organización y estructura de entidades.
- Normas prescriptivas de derechos y obligaciones. sirven para precisar las competencias, atribuciones, facultades o funciones de las unidades orgánicas o de las instituciones cuya organización se establece.
- Normas declarativas: expresan el interés o prioridad que se le debe otorgar a una determinada acción.
- Normas prohibitivas o limitadoras de derechos. establecen disposiciones que impiden el uso o la ejecución de algo o que fijan la extensión de los derechos y competencias de alguien.
- Normas planificadoras: describen los planes, programas o proyectos de acción a realizar.
- Normas procedimentales: describen los pasos o acciones componentes de un proceso.
- Normas sancionadoras: describen el comportamiento prohibido (la conducta considerada antijurídica) y determinan con precisión quién puede ser considerado infractor.

En la redacción de la parte sustantiva del texto normativo es importante tener en cuenta lo siguiente:

- ✓ No todas las leyes contienen estos tipos de norma (es decir, pueden establecer normas planificadoras o procedimentales, o prescriptivas de derechos y sancionadoras), por lo que el orden en que deben presentarse dependerá de lo que se pretenda normar, debiendo, en todo caso, empezar el texto con normas iniciales (ámbito de aplicación de la ley, finalidad y/u objetivos de la ley).
- ✓ En las normas sancionadoras, debe tenerse en cuenta que a las infracciones de la misma naturaleza o gravedad les corresponden penas semejantes (para evitar contradicciones o incoherencias).

1.3 Parte final: contiene las disposiciones complementarias, que pueden ser a la vez

- Disposiciones complementarias finales: son aquellas que establecen disposiciones vinculadas con la aplicación de la ley, y que por su naturaleza complementaria no forman parte de los preceptos sustantivos de la norma.
- Disposiciones complementarias transitorias: son normas que tienen por objeto regular la transición y otros efectos temporales por los que se canalizará una situación legal o fáctica de un régimen jurídico a otro.
- Disposiciones complementarias modificatorias: son aquellas que modifican el derecho vigente cuando no forman parte del objeto principal de la ley. Su uso es excepcional. La modificación debe ser precisa y expresa. El texto de la norma modificada va entre comillas.
- Disposiciones complementarias derogatorias: suprimen o eliminan normas del ordenamiento jurídico. Su uso es excepcional. La derogación debe ser precisa y expresa. *No es recomendable la inclusión de cláusulas generales de derogación como aquellas que indican “deróganse todas aquellas normas que se opongan a la presente ley”, pues esta cuestionable práctica genera incertidumbre jurídica.* Las derogaciones deben estar referidas a normas con rango de ley y no a normas de inferior jerarquía y deben estar referidas a la ley original y no a las que la modificaron.

Para ubicar las disposiciones complementarias en general, hay que tener en cuenta que:

- Éstas se caracterizan por ser temporales o porque no regulan el objeto de la ley, por eso son complementarias.

La mención “**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS...**” se escribe centrada, en letras mayúsculas y negritas. Va a doble espacio entre el texto normativo y el texto de dichas disposiciones complementarias. Su enumeración se realiza colocando números ordinales escritos en letras mayúsculas y negritas, seguidas de un punto y espacio en blanco.

- 4) **Anexo:** es la parte de la ley que incluye información que, por su extensión o por su carácter técnico, no puede ubicarse en el texto normativo. El texto normativo debe hacer referencia específica a la información que contiene el anexo. Esta referencia determina el vínculo que existe entre ambos. Cada anexo es precedido por el título de su contenido y se expresa con números romanos (salvo que se trate de un solo anexo, en cuyo caso sólo se coloca la palabra “ANEXO”). Su mención y título van centrados, en letras mayúsculas y negritas. El título se ubica a doble espacio entre la mención y la información del anexo.

Los anexos pueden contener: glosario de términos, reglas y requisitos técnicos que no pueden expresarse mediante la escritura y cualquier otro documento que, por su naturaleza y contenido, deba integrarse en la disposición como anexo.

**Ejemplo:**



**ANEXO III**  
**BIENES AFECTOS AL IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO**

PARTIDAS ARANCELARIAS	PRODUCTOS	NUEVOS SOLES POR GALON
2710.00.19.00	Gasolina para motores	
	- Hasta 84 octanos	S/. 1,87
	- Más de 84 hasta 90 octanos	S/. 2,45
	- Más de 90 hasta 95 octanos	S/. 2,69
	- Más de 95 octanos	S/. 2,97

### 3.2. Redacción de autógrafas de leyes

Una vez aprobado el texto del proyecto de ley por el Pleno del Congreso de la República o de la Comisión Permanente y firmado por el Presidente del Congreso y un vicepresidente, este se denomina autógrafa de ley. Su estructura es la siguiente:

- 1) **Fórmula inicial:** indica el órgano que aprobó la norma, que puede ser el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente, con letras mayúsculas y en el margen izquierdo; seguido, a un espacio, de: “Ha dado la Ley siguiente:”, salvo que se trate de otro tipo de norma.
- 2) **Título del proyecto de ley aprobado**
- 3) **Texto normativo.**
- 4) **Fórmula de comunicación final.** dirigida al Presidente de la República.
- 5) **Lugar y fecha de la emisión de la autógrafa.**
- 6) **Firmas.** se consigna las firmas del Presidente del Congreso de la República y de uno de los vicepresidentes en su orden.
- 7) **Fórmula final.** expresa la indicación del titular de la promulgación, en letras mayúsculas.

La autógrafa de ley se remite al Poder Ejecutivo para que el Presidente de la República promulgue la ley. La titularidad de la promulgación de una ley también puede recaer también el Presidente del Congreso de la República (en caso de que la ley haya sido observada por el Poder Ejecutivo y el Congreso decida insistir en el texto original con el que aprobó la ley, o allanarse a las observaciones, o en caso que hubiera vencido el plazo para que el Presidente de la República observe o promulgue la ley).

En caso de que la ley sea promulgada por el Presidente del Congreso de la República, la estructura es la siguiente:

- 1) **Categoría normativa y número de la ley:** se presenta centrado, en letras mayúsculas y negritas.
- 2) **Fórmula inicial:** es la siguiente: “EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”.
- 3) **Mención al Congreso de la República:** la fórmula de mención es la siguiente: “POR CUANTO:” en párrafo aparte, a un espacio, “EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”, seguido, a un espacio, de: “Ha dado la Ley siguiente:”. Si se trata de una resolución legislativa, la fórmula es: “Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:”. En caso de que la ley sea aprobada por la Comisión Permanente, la fórmula es la siguiente: “LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA” seguido de: “Ha dado la Ley siguiente:”. O : “Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:”.
- 4) **Texto de la ley:** mantiene la estructura y formalidad de la autógrafa de ley.
- 5) **Fórmula de comunicación y cumplimiento:** es “POR TANTO:” seguido en párrafo aparte de la fórmula que corresponda. En caso de omisión en la promulgación “No habiendo sido promulgada dentro del plazo constitucional por el señor Presidente de la República, en cumplimiento de los Artículos 108 de la Constitución Política, y 80 del Reglamento del Congreso, ordeno que se publique y cumpla”. En caso de insistencia en la ley aprobada por el Congreso “Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día (letras) de (mes), de dos mil (letras), de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno se publique y cumpla”. Y en caso de allanamiento respecto de las observaciones del Presidente de la República “Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, aceptándose las observaciones formuladas por el señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla”.
- 6) **Lugar y fecha de la promulgación de la ley:** la fórmula es “En Lima, a los ... días del mes de ... de ...”. Cuando la promulgación no se realiza en Lima, debe señalarse la ciudad en donde se realiza.
- 7) **Menciones finales:** se indica en mayúsculas el nombre y cargo del Presidente del Congreso, así como el nombre y cargo del Vicepresidente del Congreso que firman.

Finalmente, la ley debe ser publicada en el Boletín de normas legales del diario oficial, a efectos de que pueda ser conocida por los interesados. La publicidad otorga a la ley: vigencia (salvo que se establezca un período de *vacatio legis*), efectos jurídicos y carácter de vinculación dentro del ordenamiento jurídico. La ley es publicada al día siguiente de su promulgación, salvo que la misma ley establezca un plazo más largo.

Se recomienda que entre la publicación de la ley y su entrada en vigor medie un plazo razonable de adaptación que posibilite conocer su alcance, sus efectos y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.



La prórroga de vigencia parcial es precisa y expresa. Indica los artículos y la categoría normativa, número y título, en ese orden, de la ley afectada.

## II. REGLAS GENERALES PARA LA REDACCIÓN (ESTRUCTURA, ESTILO Y ORTOGRAFÍA)

### 1. Estructura y redacción de la fórmula legal

Todo texto normativo está compuesto por artículos. El artículo es la unidad básica e imprescindible de la parte dispositiva de la ley, a la que divide y sistematiza con criterio conceptualmente consecutivo. Los artículos se agrupan en: libros, secciones, títulos, capítulos y subcapítulos.

Agrupación de artículos	
Libro	→ secciones
Sección	→ títulos
Título	→ capítulos
Capítulo	→ subcapítulos

**Libro:** agrupa textos normativos extensos que codifican sectores del ordenamiento jurídico. Se numera correlativamente con números ordinales escritos en letras mayúsculas. Llevan una sumilla ubicada debajo de su mención y a un espacio sobre la mención “**SECCIÓN**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**LIBRO**” y su sumilla van centradas, subrayadas, en letras mayúsculas y negritas.

**Sección:** agrupa sistemáticamente partes de un texto normativo incluido dentro de un libro, identificándolos por conceptos o categorías extensas. Solo se utilizan para dividir los contenidos de un libro. Se numera correlativamente con números ordinales escritos en letras mayúsculas y lleva el título ubicado debajo de su mención y a un espacio sobre la mención “**TÍTULO**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**SECCIÓN**” y su sumilla van centradas, en letras mayúsculas y negritas.

**Título:** agrupa capítulos que contienen partes claramente diferenciadas. Los títulos también pueden utilizarse para dividir secciones. En textos no codificados son las denominaciones de agrupación de artículos más extensos. Se numera correlativamente con números romanos y lleva una sumilla ubicada debajo de su mención y a doble espacio sobre la mención “**CAPÍTULO**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**TÍTULO**” y su sumilla van centradas, en letras mayúsculas y negritas.

**Capítulo:** agrupa artículos con un contenido temáticamente homogéneo siempre y cuando existan otros artículos agrupables en otras categorías. Se numera correlativamente con números romanos y lleva una sumilla ubicada debajo de su mención y a doble espacio sobre la mención “**SUBCAPÍTULO**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**CAPÍTULO**” y su sumilla van centradas, en letras mayúsculas y negritas.

**Subcapítulo:** se utiliza por razones sistemáticas y contiene partes claramente diferenciadas. Su uso es excepcional. Se numera en forma correlativa con números romanos y lleva la sumilla ubicada debajo de su mención y a doble espacio sobre el texto normativo. La mención “**SUBCAPÍTULO**” y su sumilla van centradas y en letras negritas. “**SUBCAPÍTULO**” se escribe en letras mayúsculas y su título en letras minúsculas.

**Ejemplo:**



**LIBRO PRIMERO**  
**DERECHO DE FAMILIA**

**SECCIÓN PRIMERA**  
**SOCIEDAD CONYUGAL**

**TÍTULO I**  
**EL MATRIMONIO COMO ACTO**

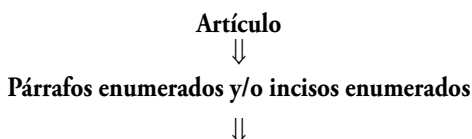
**CAPÍTULO I**  
**ESPOSALES**

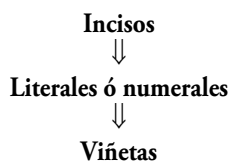
**SUBCAPÍTULO I**  
**Efectos de los esponsales**

En la redacción de los artículos, hay que tener en cuenta que:

- Cada artículo contiene una norma, cada párrafo un enunciado y cada enunciado una idea.
- Los artículos deben tener una sumilla que corresponda al contenido del mismo.
- El artículo no debe ser excesivamente largo, por lo que no conviene que tenga más de cinco párrafos.
- El artículo constituye un conjunto sintáctico completo, de manera que, para entenderlo, no sea necesario entender el artículo anterior ni posterior.
- Si tiene más de un enunciado normativo, debe dividirse en párrafos que son enumerados.
- Los artículos, y excepcionalmente los párrafos, pueden subdividirse en incisos, que pueden ser literales (ordenados alfabéticamente en letras minúsculas) y/o numerales (números romanos en minúscula), y viñetas. El artículo que tiene incisos, literales o numerales, no presenta párrafos autónomos de la división o numeración de estos. En todo caso, deben incluirse en otro artículo. Los incisos, literales o numerales no tienen sumilla ni numeración autónoma.

Éste sería el orden lógico de la estructura de un artículo:





**Párrafo:** es una partición gramatical del artículo o de un inciso. El primer párrafo del artículo se ubica a un espacio después de la mención del artículo y la sumilla. Los demás párrafos se siguen al margen, sin considerar espacios. Se recomienda que el artículo no contenga más de cinco párrafos. Cada párrafo de un artículo debe expresar un solo concepto (los que expresen un concepto distinto, deben ser numerados —sólo para el caso de párrafos de artículo—).

**Inciso:** contiene una información o idea que guarda relación con la sumilla del artículo. Está precedido por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno. Se identifican correlativamente con números cardinales arábigos, seguidos de un punto y espacio en blanco. Se escribe dentro del margen inicial de los párrafos, sin considerar espacios. Cuando la materia lo exija, el inciso puede dividirse en párrafos, procurando que no sean más de dos.

**Literales:** contiene una información o idea que guarda relación con el inciso. Están precedidos por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno y se expresan con letras minúsculas, seguidas de un punto y espacio en blanco, incluidas la “ñ” y “w”, pero no los dígrafos “ch” y “ll”. Se escriben dentro del margen inicial del inciso.

**Numeral:** al igual que el literal, contiene una información o idea que guarda relación con el inciso. Su uso es excepcional y se da en casos estrictamente necesarios. Están precedidos por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno y se expresan con números romanos en minúsculas, seguidos de un punto y espacio en blanco. Se escriben dentro del margen inicial de los literales.

**Ejemplo:**



**Artículo 2º.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

- a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

## 2. Estilo

En la redacción de la fórmula legal:

- Debe utilizarse las letras de fuente arial y tamaño 11
- La redacción del artículo se inicia al margen izquierdo de la línea superior del texto. Su mención se escribe en letras negritas, sin abreviatura. Se identifican correlativamente con números cardinales

arábigos seguidos de un punto, salvo en el Título Preliminar, en que se identifican con números romanos. Si el contenido normativo es de un solo artículo, se menciona como artículo único.

- El número gramatical de la ley es el singular.
- Las siglas, cuando excepcionalmente son usadas, se definen al inicio del texto normativo.
- El tiempo y el modo verbal es el presente del indicativo.

**Ejemplo:**

La presente ley **desarrolla** el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas (...).

La presente **se interpreta** de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (...).

- Debe evitarse un uso inadecuado de las formas impersonales del verbo, especialmente del infinitivo y del gerundio.

**Ejemplo de uso incorrecto del infinitivo:**

**Artículo 1.- Objeto de la ley**

**Mejorar** la competitividad de las cajas municipales de ahorro y crédito a efectos de que puedan operar en igualdad de condiciones, respecto de la toma de decisiones en aspectos relativos al personal, presupuesto y adquisiciones y contrataciones, con el resto de empresas del Sistema Financiero Nacional [...]

**En todo caso, puede reformularse el texto de la siguiente manera:**

**Artículo 1.- Objeto de la ley**

La presente ley tiene el objeto de mejorar la competitividad de las cajas municipales de ahorro y crédito [...]

- La voz pasiva tiende a generar ambigüedad, por esta razón conviene no hacer uso de ella en aquellos casos en los que el castellano tiene en la oración activa o en la pasiva con el pronombre *se* su forma más adecuada de expresión.

**Ejemplo de uso incorrecto:**

Los financiamientos contingentes y demás instrumentos que se mencionan en el artículo 59 **serán aprobados** por decreto supremo (...).

**Debería reformularse de esta manera:**

Los financiamientos contingentes y demás instrumentos que se mencionan en el artículo 59 **se aprueban** por decreto supremo (...)

- También conviene evitar el uso de la forma verbal del futuro simple de subjuntivo, prefiriendo, en su caso, el presente de subjuntivo.

#### Ejemplo de uso incorrecto:

El que **fabricare, comercializare, distribuyere o almacenare** con fines comerciales etiquetas o carátulas no auténticas adheridas o diseñadas para ser adheridas a un fonograma (...).

#### Debería reformularse de esta manera:

El que **fabrique, comercialice, distribuya o almacene** con fines comerciales etiquetas o carátulas no auténticas adheridas o diseñadas para ser adheridas a un fonograma, (...)

- Igualmente resulta preferible sustituir el futuro perfecto compuesto de subjuntivo por el pretérito perfecto compuesto de indicativo, o por el pretérito perfecto compuesto de subjuntivo.

#### Ejemplo de uso incorrecto:

Las personas que **hubieren participado** en la comisión de delitos tipificados en la Sección Octava "A" del Libro Segundo del Código Penal (Delitos de Terrorismo) podrán hacerse merecedoras a los siguientes beneficios (...).

#### Debería reformularse de esta manera:

Las personas que *han participado o hubieran participado* en la comisión de delitos tipificados en la Sección Octava "A" del Libro Segundo del Código Penal (Delitos de Terrorismo) podrán hacerse merecedoras a los siguientes beneficios (...).

A continuación se presentan algunos ejemplos de uso correcto del verbo para disposiciones modificatorias, derogatorias o similares:

**Modifícanse** los artículos 50, 52, 55 y 56 del Código de Ejecución Penal promulgado mediante Decreto Legislativo 654 en los siguientes términos: [...]

**Deróganse** los artículos 50, 52, 55 y 56 del Código de Ejecución Penal promulgado mediante Decreto Legislativo 654 en los siguientes términos: [...]

No, en cambio: *Modifíquense, Deróguense* [...]

Es lícito utilizar el presente de subjuntivo con el pronombre *se* en función enclítica en las fórmulas que acompañan al texto normativo para establecer su trámite. Se trata de las fórmulas mediante las cuales el sujeto que aprueba la ley ordena que sea un tercero el que cumpla y haga efectiva la acción en relación con el proceso de poner en vigencia y cumplimiento la ley.

**Comuníquese** al señor Presidente de la República para su promulgación.

**Cúmplase, comuníquese, regístrese, publíquese y archívese.**

También puede usarse el verbo en subjuntivo con el pronombre *se* en función proclítica, regido por otro verbo principal:

Por tanto:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en la sesión del Pleno realizada el día veintidós de octubre de dos mil nueve, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, **ordeno que se publique y cumpla.**

### 3. Ortografía

En la redacción de la fórmula legal se debe tener en cuenta que:

- Los títulos y sumillas prescinden del punto y aparte.
- La redacción de los incisos, literales y numerales termina en punto y aparte.
- Se escriben con letras: las cifras correspondientes a tiempo, plazos, edad y montos de dinero, excepto cuando se trata de unidades monetarias. En este caso, se escribe con dígitos, precedidos de su símbolo monetario y seguido de su expresión en letras entre paréntesis.
- Se escriben con dígitos: las medidas de todo tipo, las fechas, los números de las leyes y de los artículos, los números correspondientes al tomo, folio y asiento de los inmuebles y demás bienes inscritos en la oficina registral, los documentos de identidad personal, los números de las coordenadas terrestres, las partidas presupuestales y arancelarias, y los porcentajes, entre otros similares.
- Se escriben con letra inicial mayúscula: la primera palabra de un texto y la que sigue a un punto, los nombres propios (América, Lima, Áncash, la Amazonía, los Andes, río Rímac, fenómeno de El Niño), los sustantivos y adjetivos que componen el nombre oficial de una institución (Ministerio de Economía y Finanzas, Biblioteca Nacional, Facultad de Medicina, Universidad de Lima, Partido Popular Cristiano) o que forman parte del nombre de publicaciones periódicas o de colecciones (diario oficial *El Peruano*, diario *La República*), los nombres de los cuatro puntos cardinales y de los puntos del horizonte (Norte, Sur, Este Oeste, Noreste, Sudoeste, etc.), nombres de festividades religiosas o civiles (Navidad, Año Nuevo, Fiestas Patrias), nombres de cargos públicos o grados militares en singular (Presidente de la República, Defensor del Pueblo, Presidente del Consejo de Ministros, General de Brigada, Alférez de Fragata), entre otros similares.
- Se escriben con letras minúsculas las palabras que designan cargos públicos o grados militares en plural o en general (ministros, congresistas, presidentes, alféreces, capitanes de navío, coroneles); los nombres de los puntos cardinales o de los puntos del horizonte usados en sentidos derivados y referidos a la orientación o la dirección correspondientes (el sur de Lima, el noroeste de la ciudad); y los nombres de los días de la semana, de los meses y de las estaciones del año (lunes, abril, horario de verano), solo se escriben con inicial mayúscula cuando forman parte de fechas históricas, festividades o nombres propios (Primero de Mayo, Viernes Santo, Hospital Dos de Mayo).
- Las comillas se usan para resaltar frases que se transcriben textualmente, así como la transcripción del texto modificado.
- El significado de las palabras y términos cotidianos son los establecidos por la edición vigente del *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*. Las dudas se resuelven conforme al *Diccionario Panhispánico de Dudas* de dicha institución.
- El uso de referencias como la remisión y la cita se limita a casos de extrema necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la norma. La remisión y cita internas (artículos de

la misma norma) mencionan solo el artículo remitido, sin expresiones parecidas a las siguientes: “*artículo (o párrafo) precedente*”, “*de la presente norma*” o “*de esta ley*”. La remisión y cita externas (artículos de otras normas) consignan la norma remitida de manera expresa, incluye el numeral, literal, inciso, párrafo, número del artículo o artículos, la categoría normativa, el número y el título, en ese orden. El número romano del numeral, la letra del literal y el número del inciso se expresan seguidos por el signo derecho de un paréntesis. Cuando se mencionan códigos, solo se consigna su título. Cuando se menciona la Constitución, se consigna su denominación oficial: “Constitución Política del Perú”. No se hace referencia a normas de inferior jerarquía.

Ejemplo de uso de referencias internas:

**Artículo 340. Escritura pública de transformación**

Verificada la separación de aquellos socios que ejerciten su derecho o trascurrido el plazo prescrito sin que hagan uso de ese derecho, la transformación se formaliza por escritura pública que contiene la constancia de la publicación de los avisos referidos en el artículo 337.

Ejemplo de uso de referencias externas:

**Quinta. Expresión de igualdad de oportunidades**

Entiéndase que las menciones hechas en la presente Ley, referidas a personas titulares de funciones y responsabilidades en el Poder Ejecutivo, no hacen discriminación alguna entre hombres y mujeres, en concordancia con lo establecido *en el inciso 9) del artículo 4 de la Ley 28983, Ley de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.*





SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA

CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)

PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

SE UTILIZARON CARACTERES  
ADOBE GARAMOND PRO EN 10,5 PUNTOS

PARA EL CUERPO DEL TEXTO

OCTUBRE 2012 LIMA - PERÚ

