

CONSTITUCIÓN

LA
CONSTITUCIÓN
COMENTADA

ANÁLISIS ARTÍCULO POR ARTÍCULO

*Obra colectiva
escrita por 117 destacados juristas del país*

DIRECTOR
WALTER GUTIERREZ

TOMO II

GACETA
JURIDICA

REPÚBLICA DEL PERÚ



CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DEL PERÚ

LA CONSTITUCION COMENTADA
TOMO II

PRIMERA EDICIÓN
DICIEMBRE 2005
2,700 Ejemplares

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN
TOTAL O PARCIAL
DERECHOS RESERVADOS D.LEG. N° 822

© Gaceta Jurídica S.A.

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN
LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
2005-8625

LEY N° 26905 / D.S. N° 017-98-ED
ISBN OBRA COMPLETA: 9972-208-26-5
ISBN TOMO I: 9972-208-27-3
ISBN TOMO II: 9972-208-28-1

REGISTRO DE PROYECTO EDITORIAL
31501220500735

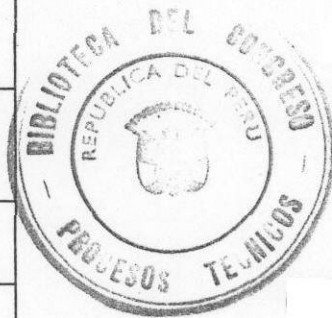
DISEÑO DE TAPA
Armando Ochoa Gamboa

DISEÑO DE INTERIORES
Carlos Abanto León

Gaceta Jurídica S.A.

Angamos Oeste 526 - Miraflores
Lima 18 - Perú
Telf. 446-1787 / 444-9246
Fax: 241-2323
E-mail: ventas@gacetajuridica.com.pe

Imprenta Editorial El Búho E.I.R.L.
San Alberto 201 - Surquillo
Lima 34 - Perú



Reglamento y funcionamiento del Congreso

Artículo 94

El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

CONCORDANCIAS:

C: arts. 80, 95, 96, 101, 105, 108, 135, 136;
T.U.O. Rgmto. Congreso: arts. 13, 26 al 30, 38; D.L.: 23214: arts. 499 inc. b);
C.A.D.H.: art. 23.1.a; D.U.D.H.: art. 21.1

César Delgado Guembes

1. Introducción

Este es un artículo que repite en esencia los artículos 115 y 116 de la Constitución de 1933 y 177 de la Constitución de 1979.

El artículo 94 concreta una de las modalidades en que se aplica el principio constitucional de la separación de poderes a que se refiere el artículo 43. Es una norma que reenvía al Reglamento del Congreso el desarrollo del contenido sobre su autonomía normativa, organizacional y financiera. El Reglamento del Congreso es, a partir de esta norma constitucional, parte del contenido constitucional del principio de separación de poderes y autonomía competencial que tiene carácter vinculante para todos los órganos del Estado.

El contenido constitucional del estatuto normativo, organizacional, procedimental y presupuestario que define el Congreso es un objeto y materia constitucional que, por esta misma razón, delimita negativa y excluyentemente competencias de otros órganos a los que no corresponde revisar ni cuestionar materia constitucional. El contenido del Reglamento del Congreso es materia constitucional propiamente dicha.

Esta es la naturaleza y el sentido de esta norma, la misma que no tiene como fin solo remitir al Reglamento del Congreso, al que le reconoce una fuerza que no es menor a la de la ley sino que, por el hecho mismo de reenviar el alcance de su contenido material a la potestad autónoma del Congreso de decir cómo actúa el Estado, la

consecuencia de tal reenvío es la sustanciación de la constitucionalidad material del principio de separación de poderes. Lo que la doctrina llama el *bloque de constitucionalidad*.

La finalidad de esta norma constitucional, por lo tanto, es incorporar en el bloque de constitucionalidad la competencia normativa, organizacional, financiera exclusiva del Congreso. Esta autonomía material reúne temas de jerarquía y fuentes del derecho, representación y organización parlamentaria, de administración económica, manejo presupuestario del Congreso, y de organización laboral del servicio parlamentario. El denominador común de esta variedad de aspectos es el principio fundamental de separación de poderes cuya concreción es el marco de autonomía del Congreso como órgano estatal. Una autonomía que, por otra parte, aparece en otro artículo constitucional como el relativo a la inviolabilidad de la sede parlamentaria, que reconoce el artículo 98.

2. La autonomía parlamentaria y los límites del principio de separación de poderes

Es el principio y la doctrina de la separación de poderes la que sustenta la autonomía del Congreso. Además del valor del reenvío como mecanismo de inclusión al bloque de constitucionalidad, la afirmación de este principio como base del régimen de Gobierno peruano es igualmente trascendente. Es una forma de admitir y reconocer la influencia y sesgo del régimen presidencial como base para las relaciones entre Congreso y Gobierno. En los regímenes parlamentarios la separación de poderes es concebida no como separación sino como integración entre poderes. La integración se da a partir de la emergencia del Gobierno como órgano derivado y dependiente fiduciaria, funcional y esencialmente del Parlamento.

En los regímenes presidenciales cada uno de los órganos del Estado es concebido como separado. Separación y autonomía van juntas una con la otra y son parte de una concepción del poder que afirma que para evitar la concentración del poder y la autocracia se requiere un diseño institucional en el que los órganos que ejercitan el poder estén divididos según competencias, las mismas que no deben superponerse, pero sobre cuyo ejercicio cada uno controla al otro. Separación y autonomía, pero con control. El control, garantía de distribución democrática del poder y de protección última de los derechos ciudadanos, a su turno, se concibe como una competencia y función que en ningún caso debe dejar a ninguno de los órganos del Estado en una posición monopólica ni dominante respecto de los otros. Cada órgano tiene un espacio cerrado de competencias y funciones, e incluso la capacidad de control de uno respecto de otro no puede ser absoluta, sino que debe cumplirse razonablemente en el marco del principio de división y separación de poderes. No de su concentración ni hegemonía.

Las competencias compartimentalizadas son consecuencia de esa concepción mecanicista del poder. Se presume que el lenguaje es un ámbito de significaciones

antes cerradas que abiertas, y que la definición que se da de cada competencia con el lenguaje asegura el espacio de autonomía y de separación respecto de otros órganos del poder. Esta concepción del poder y del lenguaje es una derivación de la metafísica racionalista y de la física newtoniana que lleva a presumir que el descubrimiento del funcionamiento de interrelación entre cuerpos, cosas, objetos o personas está sujeto a una mecánica. Definir la ley mecánica supone el dominio de la realidad. Aplicar una mecánica asegura el dominio del objeto del conocimiento. Como consecuencia de esta concepción y lógica se recurre a la definición de una dinámica normativa que resulta en el diseño de un mecanismo de división de funciones y de controles recíprocos, como consecuencia de cuyo funcionamiento se garantiza la instalación y mantenimiento automático de una sociedad política no autocrática. Para evitar la concentración el mecanismo debe reflejar la división y difusión del poder en esferas autónomas no sometibles una a la otra. A esta concepción se la conoce también como el sistema de *checks and balances*, que es uno de los pilares del sistema político del régimen presidencial americano, y del sistema político americano en general.

La configuración del modelo político peruano está concebido en gran parte por este mismo paradigma racionalista, que se sustenta en la representación de un orden político derivado de la aplicación de supuestos procesales y mecánicos de restricción y de control de la voluntad de dominio. Este marco es el que reconoce la autonomía normativa, económica, presupuestal, y organizacional del Congreso, así como su condición de órgano que controla el ejercicio del poder asignado al Ejecutivo y a otros organismos constitucionales autónomos, que es a la vez objeto de control por el propio Poder Ejecutivo y por los órganos de control jurisdiccional.

Como consecuencia del reconocimiento de esta paradigma se postula, por eso, la distancia y la segregación del marco normativo, económico, presupuestal y organizacional privativo del Congreso, respecto del que rige para el resto de la organización estatal. En la medida en que el Congreso se asegura del reconocimiento de sus espacios de autonomía se protege mejor los derechos políticos del individuo y se contiene el ejercicio del poder de los otros órganos del Estado.

De otro lado, siendo nota característica del Estado que la teoría del mismo conoce como la unidad, la autonomía de un órgano frente a los demás supone un rasgo de inconsistencia. El poder del Estado es unitario. No admite la concurrencia segregada de cubículos o ficheros de poder autónomos unos frente a otros. Hay inconsistencia cuando la teoría del Estado que sustenta al Estado peruano se basa en el rasgo unitario de su naturaleza, pero la teoría del régimen de gobierno se sustenta en la autonomización competencial de los órganos del Estado. La inconsistencia del modelo constitucional es un rasgo que resulta de la inadecuada conceptualización del fenómeno del poder, que concluye en la superposición de dos modelos distintos, el de la teoría del Estado de origen europeo continental, y la doctrina de la separación de poderes, según la práctica de la teoría americana de gobierno. El efecto práctico es la ineficiencia operativa del modelo constitucional, al que se exigirá unidad en la acción

coordinada de los órganos del Estado, pero del que se esperará a la vez el ejercicio autónomo y sin dependencia de un órgano frente a otro.

La teoría continental europea del Estado guarda afinidad con un modelo parlamentarista, en el que se integran Parlamento y Gobierno en una unidad de dirección que el Parlamento legitima en la relación fiduciaria que mantiene con el gabinete; en tanto que la doctrina de la separación de poderes, en su vertiente americana, está emparentada con el modelo presidencial de división del poder, en un marco de controles recíprocos de órganos independientes sin visión de unidad ni de dirección monopólica de uno respecto de los demás. El régimen de gobierno peruano agrega aspectos de una y otra teoría y doctrina, y define un modelo de relaciones entre Congreso y Gobierno que tiende al entrapamiento, al bloqueo y rigidización entre ambos por el exceso de simetría funcional.

El artículo 94 tiene estos presupuestos de diseño constitucional que sirven de marco para la definición de los contenidos normativos del Reglamento, de la organización, la economía y el presupuesto del Congreso. Sustentar la autonomía que define la Constitución trae como consecuencia la aplicación de un sistema que replica y reproduce la inconsistencia esencial de su diseño en la diversidad de áreas en las que se proyecta la superposición de modelos (la escuela de la teoría del Estado de raíz europeo-continental, y la doctrina de separación de poderes afín al modelo presidencial americano). Este es un aspecto que no puede dejar de tenerse presente al momento de evaluar el comportamiento de los actores en un diseño institucional minado sustancialmente de incoherencias.

Más allá de los defectos e imperfecciones de los protagonistas del guión institucional, existen reglas que hacen poco claro el sistema de adjudicación de responsabilidades y competencias. La confusión y la ambigüedad normativa e institucional son incentivos que multiplican los niveles de ineficiencia política en la práctica. Confusión y ambigüedad, sin embargo, que están instaladas en la historia y la tradición del modelo peruano. Solo un diagnóstico descarnado de la inconsistencia de modelo y de concepto, y del efecto de ineficiencias que la aplicación de un modelo inconsistente genera, permitirá evitar la réplica indefinida de inconsistencia e ineficiencia en la historia. Pero solo los actores políticos con conciencia del mal y con voluntad y determinación de hacer lo que toca, están capacitados para curar el dispendio de energías desorientadas. Tener claridad sobre la meta y la finalidad política de la República y claridad también sobre las causas de su malestar es la base para realizar la cirugía que el caso demanda. Para dirigir y conducir la República resulta un lujo no corregir los errores de diseño y de práctica que casi dos siglos arrastran.

La eficiencia de un sistema político depende de la claridad de las reglas, la minimización de la ambigüedad. Separación de poderes con autonomía orgánica normativa, financiera y organizacional, en un marco estatal que se constituye a partir de la unidad del poder, no puede conducir a un modelo institucional y normativo favorable a la producción de resultados. Los actores en el proceso político no cuentan con

el sustento normativo adecuado. Instituciones y normas se derivan de supuestos contradictorios. De los procesos políticos que se desarrollen en este marco de contradicción no cabe esperar sinergia. Los resultados de la acción política no serán sino modos interminables de reproducción de la contradicción de las premisas en las que actores y procesos cumplan sus funciones.

3. Naturaleza del Reglamento del Congreso

El primer ámbito de autonomía es la capacidad del Congreso de definir las reglas con las que el Estado imprimirá una dirección política al país. Se afirmará la confianza en el gabinete, se nombrará o ratificará a los funcionarios de los órganos constitucionales, se deliberará y votará las leyes, se requerirá información y explicaciones, se proveerá y distribuirá los recursos y fondos para la atención de los servicios estatales y públicos, se administrarán las prerrogativas protegidas con el fuero parlamentario, se investigará sobre la conducta constitucional de los altos funcionarios públicos premunidos de la reserva del antejuicio político, se fiscalizará el buen manejo de bienes y recursos públicos en los organismos a cargo del dinero fiscal, se sancionará disciplinaria o políticamente a quienes violen el orden parlamentario o infrinjan la Constitución, y se supervigilará, en general, la correcta marcha de la vida política en el país según los intereses de la colectividad y el orden público. Los procedimientos relativos al desarrollo de esta temática son definidos en las reglas que se aprueba en el Reglamento del Congreso que, por disposición constitucional, tiene fuerza de ley.

3.1. Carácter instrumental

¿Cuál es la naturaleza del Reglamento del Congreso? Una primera observación es que el Reglamento del Congreso contiene las normas con las cuales, entre otras cosas, pero no solamente, se aprueban las normas nacionales, se vota la confianza al gabinete, se declara la vacancia de puestos públicos tales como la de la presidencia de la República, se distribuye y asigna los fondos presupuestales, etc. Son normas sobre cómo proceder para tomar acuerdos de alcance público nacional. Esta primera característica lleva a tener presente el valor y trascendencia del Derecho Procesal Parlamentario, como garantía de aplicación de la constitucionalidad. El Congreso tiene, es más, el mandato constitucional expreso de *velar por el respeto de la Constitución y de las leyes*, además del de *disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores* (artículo 102, inciso 2).

Por esta razón no resulta difícil percibir cómo la calidad del Reglamento del Congreso y, más aún, su aplicación práctica en cada caso concreto, incidirá finalmente en la calidad del régimen republicano y democrático del país. La condición constitucional del Reglamento del Congreso requiere el uso políticamente correcto de sus principios, valores y preceptos por los actores de los procesos parlamentarios. Razón adicional para reparar en la seriedad del proceso electoral el que, si bien no toma sino

un par de minutos expresar la preferencia del elector por un candidato en las urnas, tiene efectos que duran no menos de cinco años (considerando que las leyes que se aprueban en un periodo tienen duración y vigencia mayor por el que son electos los representantes) y alcanzan a todo el país (habida cuenta que es una característica esencial de la ley su universalidad y generalidad, según se deduce del precepto constitucional que dispone que pueden expedirse leyes especiales *porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de las personas*).

La seriedad o la ligereza de los electores es acumulativa y agrega no otra cosa que la consciencia o inconsciencia con la que cada quien se hace cargo efectiva e individualmente de la responsabilidad pública de emitir un voto para definir a quienes representan a la comunidad. El elector elige tanto a quienes aprueban el Reglamento del Congreso como a quienes, bien o mal, lo usan y lo aplican.

3.2. Carácter flexible e inseguridad jurídica

El Reglamento del Congreso, en segundo término, es una norma cuyo contenido y alcances es modificable según la voluntad de los representantes al Parlamento. En la flexibilidad de su reforma algún sector de opinión considera que es una manera de facilitar el nexo entre sociedad y Estado. La rigidez de los procedimientos de reforma tienden a inmovilizar al Estado impermeabilizándolo frente a las emergencias que fluyen de la colectividad.

En la práctica parlamentaria anterior a 1992, los reglamentos de las Cámaras establecían un procedimiento calificado para su reforma. El Reglamento del Congreso de 1995 no tiene un régimen especial para la presentación de su reforma, su debate en Comisiones y el Pleno, ni para su aprobación o entrada en vigencia. Las modificaciones pueden ser presentadas por cualquier congresista, no existe impedimento expreso para que el trámite sea realizado por delegación ante la Comisión Permanente, y para su debate y votación basta seguir el procedimiento general de contar con la conformidad de la mayoría simple de los presentes, siempre que haya quórum. Es un requerimiento básico que así como facilita la agilidad de su modificación, tiene como contrapartida el riesgo de que carece de mínimos que garanticen adecuadamente su estabilidad y la seguridad de la diversidad de negocios que se resuelven con sus reglas, procedimientos y disposiciones.

La propia facilidad de modificación del Reglamento del Congreso es un factor que influencia en la inestabilidad e inseguridad del régimen jurídico del país, régimen que se define según las reglas del Reglamento del Congreso. Si el Reglamento del Congreso y los procedimientos que en él se reconocen son afectables con la mayoría simple de representantes, no es difícil deducir que la legislación que se apruebe bajo estos supuestos esté igualmente afectada por la premisa anterior. La estabilidad de los productos parece darse en relación directa de la estabilidad de los medios o instrumentos con los que se diseñan, elaboran, fabrican y concluyen los productos.

La reflexión que cabe plantear es si es posible que el modelo legislativo peruano tenga niveles de estabilidad y de seguridad mayor que el de las reglas para debatir y para aprobar sus cambios. Al parecer, las cegueras de un pragmatismo que huye de la consideración y del debate sobre los principios; la compulsión obsesiva por la eficacia; el dogmatismo por el rendimiento; la impaciencia por obtener resultados rápidos; la desesperación por aumentar el número de leyes producidas como si se tratara de competir por la eficiencia en la industria, o de enlatar sardinas en una planta de ensamblaje; la dependencia avergonzada de una imagen fabricada sobre la base de la percepción ignorante de un público anónimo y ambulante; y el sentimiento de culpa por la parsimonia deliberativa en los trámites parlamentarios, son algunos de los factores inoculados en el régimen parlamentario desde 1993. La consecuencia principal de esta mezcla es la pérdida del carácter esencial que le da virtud a todo régimen de gobierno en el que existen asambleas deliberativas. Sin el lugar que le corresponde a la palabra y a la voz, pensadas y habladas, las asambleas pervierten su finalidad y, degradada su función deliberativa fundamental, gradualmente se transforman en disponibles, sustituibles e innecesarias. En la medida en que el Reglamento de la Asamblea haya quedado justa y adecuadamente pensado por sus actores sus reglas perduran. En esta misma medida, sin dejar de contar con reglas flexibles que permitan la adaptación a las circunstancias cambiantes, no es desproporcionado establecer pasos de estabilidad y seguridad que impidan la volatilidad reformadora, hija de la novelería y de la volubilidad de apetitos e intereses.

Si las asambleas de representantes subsisten y no desaparecen en la escena política mundial es porque su finalidad es garantizar el espacio de la palabra y de la interacción comunicativa en las sociedades abiertas y plurales. Si hay algo que garantiza el enriquecimiento comunitario a partir de la diferencia son (las) asambleas en las que es posible argumentar y sostener los puntos de vista encontrados de la sociedad políticamente organizada a través de grupos políticos y parlamentarios. La prisa y los logros rápidos son una apariencia detrás de la cual se encuentra un nivel de ineficiencia y pobreza mayor: el debilitamiento de la capacidad deliberativa y reflexiva de Congresos que, empecinados en actuar con las velocidades de la urgencia, amenazan en convertirse peligrosamente en un agente meramente reactivo y automático ante la demanda.

Ese tipo de Congresos desatienden sin aprensión la necesidad impostergable de prestar la consideración debida a cuanto asunto es parte de la agenda de la representación, independientemente del tiempo que dicha consideración requiera. El Congreso no puede desentenderse del ánimo y del espacio para comprender, para explicar, para argumentar. Solo así se atiende cabalmente la naturaleza de las materias y problemas a los que se avoca, así como los efectos económicos y culturales y el impacto social que los acuerdos que se tome sobre las diversas alternativas disponibles generarán en la comunidad.

3.3. Carácter productivo en el sistema de fuentes

Y una tercera observación respecto de la naturaleza del Reglamento del Congreso es el relativo a su valor normativo respecto del ordenamiento nacional, lo cual supone una posición ante el sistema jurídico *producido*, a la vez que la ubicación del Reglamento en la jerarquía de fuentes *productoras* de Derecho.

La Constitución señala que el Reglamento del Congreso tiene fuerza de ley. No dice rango ni valor de ley. Distingue y opta. Quiere que no tenga menos ni más que fuerza de ley. Ninguna ley puede supraordenarlo. Es igual en fuerza vinculante que cualquier ley, aunque no es una ley en sentido estricto. Es ley sobre su ámbito de orden. Es una ley material sobre el régimen de gobierno del Congreso. Su esfera es la de la organización, estatuto y procedimientos parlamentarios. Es la ley del fuero parlamentario. La ley para el cuerpo jerárquico de representantes de la colectividad, con cuyas normas se delibera y se toman las decisiones que rigen de modo universal para toda la comunidad.

La extensión de su competencia normativa alcanza incluso la relación que se establece entre quienes no perteneciendo al cuerpo parlamentario están obligados a interactuar en sede parlamentaria, o en relación con órganos o miembros del Congreso. Sus alcances exceden en fuerza vinculante y en efectos a los propios representantes y los órganos a los que pertenecen. Sus normas definen derechos y regulan conductas de personas extrañas a la corporación parlamentaria (como ocurre con los apremios y apercibimientos para concurrir obligatoriamente, para mostrar documentos, para restringir la libertad de tránsito, o para mostrar datos financieros o el estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, etc.).

Formalmente el Reglamento no es aprobado como se aprueban las leyes. No tiene número de ley. Tampoco se remite para sanción por el Presidente de la República. Basta la orden de publicación que expide el Congreso para que sus modificaciones sean incluidas en el Diario Oficial. Tiene capacidad de mandar como lo hace una ley. En eso consiste la fuerza de ley. El Reglamento, en este mismo sentido, es superior a la ley. Para que una ley sea bien aprobada el trámite que siga una propuesta debe observar el Reglamento. Es un parámetro constitucional de cumplimiento cuya inobservancia permite cuestionar el carácter constitucional de la ley. Su plenitud vinculante, por lo tanto, lo ubica en un plano no igual ni inferior sino superior.

¿Y por qué no tiene rango o valor de ley? El que la Constitución no lo indique así puede llevar a pensar que el suyo es un rango inferior al de la ley. Si la Constitución no afirmara la fuerza de ley del Reglamento del Congreso quedaría en duda si su carácter y fuerza normativa es semejante a la que tienen los reglamentos que expide el Poder Ejecutivo. Sin embargo, no se quiere tratar los dos tipos de reglamentos con la misma medida. Los Reglamentos del Congreso son más que los reglamentos administrativos. Los reglamentos administrativos están subordinados jerárquicamente a la Constitución y a la ley. El Reglamento del Congreso, sin embargo, es norma que no

tiene dependencia estricta de la ley. A diferencia de la facultad reglamentaria que solo puede ejercitarse en el marco de una ley, a la que no puede trasgredir ni desnaturalizar, sí cabe que las normas del Reglamento del Congreso se dicten *praeter legem*, es decir, aun cuando no exista norma previa que las encuadre, y también cabe que no se dicten *secundum legem*, esto es, que no requiere otra norma distinta a la Constitución a la cual desarrollar. El Reglamento del Congreso es un género excepcional en la taxonomía jurídica. Es un acto material de desarrollo de la Constitución que no requiere de una ley previa que reglamentar. El Reglamento del Congreso regula materia constitucional de manera directa. La única restricción que tiene el Reglamento del Congreso en relación con el ordenamiento jurídico es que sus disposiciones no colisionen con la Constitución. Sus disposiciones sustantivas y procesales le dan contenido a la Constitución. Este género normativo debe dictarse sí *secundum constitutionem*, y nunca *contra constitutionem*.

La cuestión de si cabe una norma reglamentaria *praeter constitutionem* es debatible. El límite para prever una norma sin respaldo positivo en la Constitución es que la misma se derive de modo claro y razonable de los principios y valores reconocidos en la Constitución y que se trate de una disposición o norma proporcionalmente adecuada y necesaria para que el Congreso atienda la finalidad y funciones que la propia Constitución lo faculta para realizar. No hay sustento suficiente y, por lo tanto, sería constitucionalmente cuestionable, si una norma reglamentaria sin respaldo positivo y expreso en la Constitución carece de nexo derivable razonablemente de los principios y valores constitucionales, o si no se trata de una medida proporcionalmente necesaria para que el Congreso alcance las metas que la Constitución le impone y ejecute las funciones que debe desarrollar en su condición de órgano estatal.

El Reglamento del Congreso, por lo tanto, es un género normativo inconfundible en naturaleza con la ley. Solo en ausencia de referente mejor es que se dice que el Reglamento tiene fuerza de ley. No se trata de un género inferior a la ley. Es simplemente que los requisitos para que a través de él se desarrollen las materias que la Constitución reserva al Congreso son formalmente distintos. De otro lado, en tanto que la ley es una norma de alcance y efectos universales, el Reglamento del Congreso es una norma de alcance y efectos básicamente internos, organizacionales, estatutarios y corporativos. En todo caso, atendiendo en especial al hecho de que es mediante los procedimientos y reglas en él contenidas como pueden discutirse y aprobarse las leyes, que cabría encontrar elementos de juicio para considerar que, contrariamente, el Reglamento del Congreso es teleológica y axiológicamente superior a la ley. El Reglamento contiene las pautas instrumentales y procesales para permitir que la ley sea aprobada según la Constitución. Son las pautas del único órgano del Estado con autoridad para dictar leyes. Las leyes tienen tal condición porque las aprueba el mismo órgano del Estado cuyo reglamento señala cómo pueden aprobarse.

Correspondiéndole el cumplimiento de dicha finalidad, ¿cómo no afirmar que el Reglamento del Congreso, además de tener fuerza de ley, según lo dispone la Constitución, tiene también rango y valor de ley? Una interpretación literal de la Constitu-

ción le niega tales atributos. No obstante, más allá del texto existe un discurso y un programa cultural por cumplirse. Parte de ese discurso y programa es su identidad especial e incontrastable en el panorama normativo.

En el mismo curso de este razonamiento existe otro argumento que lleva a sostener el valor y rango del Reglamento del Congreso. El argumento es que, debido a la inmediatez de su dependencia con la Constitución forma parte del parámetro que define si una ley fue o no aprobada constitucionalmente o si carece de tal naturaleza. Esta inmediatez primaria entre la Constitución y el Reglamento del Congreso inviste a este último de una condición, rasgo y naturaleza tal que lo lleva a formar parte de lo que la doctrina llama el *bloque de constitucionalidad*. Para que los actos parlamentarios producidos por el Congreso tengan valor y carácter constitucional deben observar el procedimiento que, en ejercicio de su autonomía establecen las normas procesales del Reglamento del Congreso.

El Reglamento del Congreso es una pauta de constitucionalidad, ya sea que repita, que integre o que innove un principio, un valor, una norma de calidad constitucional. El límite al Reglamento del Congreso es la intangibilidad de competencias delimitadas para otros órganos. Los contenidos constitucionales del Reglamento del Congreso, en ese sentido, están limitados por los derechos fundamentales de las personas en su sentido tanto material como procesal, y están limitados por las competencias expresamente excluidas al Congreso (en la Constitución, en el propio Reglamento), o por las competencias reservadas a otro órgano constitucional sin que el Congreso tenga competencia concurrente o simultánea por razón de la materia.

La remisión explícita a la competencia del Congreso para darse su Reglamento y desarrollar así la Constitución es esencialmente distinta al tipo de remisión que una ley hace a un órgano para que dicte su propia normativa. El reenvío constitucional es de primer grado, frente al legal que lo es de segundo. No hay órgano que pueda disponer de los contenidos materiales propios del Reglamento del Congreso. La definición de los contenidos materiales de la Constitución que se consagra en el Reglamento del Congreso tiene carácter de inviolable. Esta es una consecuencia de la autonomía normativa que confirma la Constitución. De otro lado, sí cabe que el propio Congreso haga suya la competencia de disponer de contenidos materiales definidos según reenvío que con una ley suya concede. Lo mismo no puede hacer otro órgano constitucional, a menos que tal órgano tuviera competencia no solo para declarar la inconstitucionalidad de una ley, sino también para hacer lo propio respecto de preceptos propiamente constitucionales.

3.4. Autonomía como límite al control de constitucionalidad

La última es una de las razones por las que el Tribunal Constitucional debe respetar ciertos límites en su capacidad de revisar la constitucionalidad de preceptos o disposiciones específicas del Reglamento del Congreso. El límite que tiene el

Tribunal es que si bien es un órgano con plena capacidad para dirimir sobre la constitucionalidad de las leyes, no tiene la plenitud de esta misma competencia respecto de la constitucionalidad de los propios preceptos constitucionales que reforma total o parcialmente el Congreso ni, por lo tanto, en armonía con la doctrina del bloque de constitucionalidad que integra el Reglamento del Congreso, aquellos otros a los que define o interpreta de modo inmediato el Congreso cuando se da su Reglamento.

El tema de la competencia del Tribunal para conocer y pronunciarse sobre los actos parlamentarios del Congreso ha sido materia de discusión a propósito de dos casos. El primero fue una acción de amparo en la que concluye que la noción del debido proceso se extiende a los procedimientos legislativos y administrativos, y no se circunscribe a los judiciales (Expediente N° 2050-2002-AA/TC). El segundo fue la acción de inconstitucionalidad, entre otros, contra el inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso (Expediente N° 0006-2003-AI/TC).

En el análisis de constitucionalidad que hizo respecto del requisito de votación parlamentaria para aprobar si ha o no lugar a formación de causa por delito cometido durante el ejercicio de la función por un alto funcionario, el Tribunal Constitucional estimó que se advertía la presencia de una laguna técnica, debido a que el señalado inciso del artículo 89 no especifica la mayoría con la cual debe votarse. La observación del Tribunal Constitucional desestimó en su análisis la propiedad de la aplicación de la norma general para aprobación de los acuerdos del Congreso, que establece que éstos se toman con el voto de la mayoría de los miembros presentes siempre que haya quórum. En vez de esta mayoría, que es la que se exige igualmente para la aprobación regular de las leyes, e incluso, como quedó indicado previamente, para la reforma o modificatoria del propio Reglamento del Congreso, el Tribunal estableció que el Congreso debe aprobar sus declaratorias de haber lugar a formación de causa con la mayoría que el Reglamento del Congreso reserva para levantar la inmunidad de arresto o de proceso en los casos de denuncias judiciales contra un congresista por la comisión de un delito común. La mayoría prescrita por el Tribunal es la recogida en el artículo 16 del Reglamento, que es de más de la mitad del número legal de congresistas (61 votos).

La sentencia del Tribunal Constitucional constituye una construcción de lo que cabe entender por autonomía normativa, procedimental y organizacional del Congreso. El Tribunal Constitucional no solo ha fabricado un razonamiento privativo e inherente al ámbito de autonomía del Congreso, como órgano al que se reserva la potestad de definir sus propios procedimientos, sino que al hacerlo ha incurrido en un error de concepto con un impacto y efectos previsiblemente nocivos en la lucha contra la corrupción y en el desarrollo de la función de control de moralidad en el ejercicio de la función pública.

El error de concepto consiste en asimilar como si fueran de la misma naturaleza dos procedimientos no afines, como son el de acusaciones constitucionales por delitos de función y el del levantamiento de la inmunidad de arresto y de proceso por la

comisión de delitos comunes. No obstante que en ambos casos de lo que se trata es de sancionar la ilicitud en el ejercicio de la función pública, se trata de procedimientos estructurados según una lógica y una finalidad diversas. La acusación constitucional prevé un tratamiento en doble instancia, en la que se aplican normas del debido proceso que garantizan la imparcialidad e impiden que quienes toman la decisión en la segunda instancia hayan sido los mismos que investigaron el caso. El procedimiento para el levantamiento de la inmunidad no requiere de doble instancia. Esta diferencia, además de otras, es determinante, y no fue evaluada apropiadamente por el Tribunal Constitucional.

Además del error de concepto, el temperamento adoptado por el Tribunal tiene como consecuencia que los 61 votos que no hay dificultad procesal de alcanzar en los casos de levantamiento de la inmunidad (que, además, no representa en sí misma suspensión en el ejercicio de las funciones, como sí ocurre con la acusación constitucional, sino solo la habilitación para que el fuero judicial proceda respecto de un funcionario sujeto a la prerrogativa del fuero parlamentario), son muy difíciles de conseguir para acordar el inicio del proceso en sede judicial (y por extensión para la sanción cuando el resultado de la acusación constitucional por infracción de la Constitución importa la destitución e inhabilitación del funcionario responsable).

La dificultad estriba en que del total legal de congresistas, para tomar el acuerdo debe descontarse por diferentes razones un número considerable de ellos. En efecto, en razón de la naturaleza especial de las acusaciones constitucionales que deben tramitarse en doble instancia, hay un número no bajo de representantes impedidos de votar, además de todos los otros representantes que por un motivo u otro están reglamentariamente dispensados de concurrir, junto con otros más de los que debiendo hacerse presentes no asisten porque no quieren o porque no pueden.

En efecto, del número legal debe descontarse, para empezar, a los miembros titulares y suplentes de la Comisión Permanente que participaron en el debate que concluye en que hay mérito para la acusación ante el Pleno (número que, según el artículo 101 de la Constitución puede llegar a 30 titulares, además de los suplentes, y que en la práctica en los casos en que ha debido descontarse el número de los que efectivamente conocen o participan en un procedimiento de acusación constitucional puede ser de alrededor de 20 a 25 congresistas); debe descontarse además de los miembros electos de la Comisión Permanente, a los miembros natos, que son los 6 integrantes de la Mesa Directiva, que son parte de la Comisión Permanente (el artículo 42 del Reglamento del Congreso señala que el Presidente del Congreso preside la Comisión Permanente, y que los Vicepresidentes de la Comisión Permanente son los Vicepresidentes del Congreso); debe descontarse a los miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales (cuyos integrantes por mandato del Reglamento son 10); debe descontarse a los congresistas que acusan, en caso el pedido haya sido iniciado por representantes al Congreso (número indefinido); debe descontarse a los congresistas suspendidos (dos); debe descontarse a los congresistas con licencia ofi-

cial (como el caso de los congresistas con cartera ministerial o invitados oficialmente como delegados del Congreso en una misión al exterior); deben descontarse otras licencias de derecho (que pueden llegar a ser hasta el 20% del número legal, y que incluye las licencias por motivos personales como las relativas a razones de salud tramitadas regularmente y las de carácter pre y posnatal); debe descontarse a los congresistas con licencia de hecho (según el Reglamento cabe considerar como licencia los casos de ausencia para cumplir funciones de representación fuera de la capital de la República, y los relativos a imposibilidad de asistir por razones de salud que se lo impidan); debe descontarse también las autorizaciones concedidas para sesionar simultáneamente en Comisiones mientras se desarrolla una sesión del Pleno [supuesto previsto en los artículos 89 inciso e); 51, cuarto párrafo; y 54 inciso a) del Reglamento del Congreso]; y, por último, debe descontarse a los congresistas ausentes sin licencia (esto es, los únicos casos de inasistencias injustificadas).

Además de estos casos en los que no hay posibilidad de expresar voto, la lista debe incrementarse con la de los congresistas que, estando presentes en el debate y aptos para votar, optan por no votar; debe incrementarse con los congresistas que en el acto de votación se abstienen en ejercicio del derecho que les reconoce el Reglamento; y debe incluirse a los congresistas que votan en contra. Era el conocimiento de estas contingencias las que determinaron de manera acostumbrada y comprobablemente uniforme en la práctica parlamentaria el uso de la fórmula general para decidir si hay o no lugar a la formación de causa.

En buena cuenta, las posibilidades materiales de alcanzar el límite fijo e inamovible de 61 votos son marginales. No todos estos obstáculos se dan en el caso de la votación para el levantamiento de la inmunidad. La diferencia sustancial es que por lo menos entre 30 y 40 votos más están disponibles (los correspondientes a los miembros de la Comisión Permanente y de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales). Número nada desdeñable habida cuenta que representa entre la cuarta y la tercera parte del total de congresistas. El procedimiento y límites para la votación de las inmunidades de proceso y de arresto no son el paradigma constitucional en que puede tener sólido sustento el Tribunal Constitucional.

Desconocer tanto la distinta naturaleza, funcionalidad y efecto del procedimiento de doble instancia en las acusaciones constitucionales lo lleva a un error tan lamentable como irremediable, habida cuenta que sus pronunciamientos son irrevisables, de ejecución directa e inmediata, y de cumplimiento obligatorio. El levantamiento de la inmunidad es un procedimiento estrictamente interno y reservado para quienes en su condición de representantes son denunciados por la comisión de un delito común. El Congreso requiere el voto de su mayoría legal para habilitar al fuero común previo el reconocimiento de inexistencia de una motivación política, religiosa o de otro carácter orientada a impedir el normal ejercicio de la función de representación de un congresista. En el procedimiento de levantamiento de inmunidad no cuenta con doble instancia.

La lógica del Tribunal, amparada como está en una institución significativamente distinta, no tiene en último término otro amparo constitucional que el de la propia autonomía del Congreso de fijar en más de la mitad del número legal la cantidad de votos necesaria para aprobar el levantamiento de la inmunidad. En buena cuenta, el Tribunal ampara su veredicto de constitucionalidad en el mismo órgano cuya aptitud autonómica en materia normativa cuestiona, lo cual fragiliza el rigor que garantiza seguridad jurídica. Por el contrario, basar la constitucionalidad del cuestionamiento sobre la mayoría para votar la formación de causa en un artículo del Reglamento del Congreso disipa la supuesta contundencia de su argumentación constitucional. Lo constitucional para el Tribunal es una norma singular y particular del Reglamento del Congreso, con una finalidad, funcionalidad, naturaleza, supuestos y efectos no universalizables ni generalizables. Es por ello una norma impropia para regular la institución cuya idoneidad discute.

Por lo tanto, si en ejercicio de su potestad y competencia normativa el Congreso cambia esa misma base legal, la solidez y seguridad del pronunciamiento del Tribunal se pulverizan. ¿O habría que afirmar que en virtud de la opinión del Tribunal Constitucional el Congreso tampoco puede más modificar su Reglamento, como ocurriría en el Consejo Constitucional francés, sin permiso previo de dicho órgano? El Congreso ha dado muestras de su voluntad constitucional al no apartarse de la sentencia. Sin embargo, transcurrido ya el tiempo prudente para que no se vea en las posiciones del Congreso un ánimo beligerante del que carece, es preciso remediar los errores que ha propiciado el cuerpo de magistrados constitucionales que hicieron fallo. No por acatar los fallos del Tribunal cabe afirmar que el Congreso carece de igual iluminación para definir por sí mismo qué es constitucional y qué no lo es. Poder político y capacidad constitucional para hacerlo no le falta. Menos aún razón y sagacidad para decidir el momento en que es sano para la República cambiar lo que haga falta.

Los efectos de la decisión del Tribunal Constitucional, como se ve, no obstante el despliegue abundante de retórica constitucional y de elaboraciones originadas en la doctrina extranjera, resultan poco razonables. No obstante, además, de lo rigurosamente racional que haya sido el procedimiento argumentativo al que se recurrió para sustentar la injerencia en la autonomía normativa del Congreso, aspecto que, adicionalmente, es un desvío del Tribunal Constitucional que se aparta de su finalidad material, su competencia no es ilimitada y al excederse carecen del debido sustento sus pronunciamientos. Falta de razonabilidad, desvío de finalidad, exceso competencial y transgresión de la autonomía delimitada del Congreso que suponen el desconocimiento del contenido del principio de separación de poderes que la Constitución incorpora en su texto por reenvío. El Tribunal Constitucional, finalmente, obvia la evaluación de estos aspectos que hacen de su pronunciamiento una lesión a las normas que integran el bloque de constitucionalidad.

La discrecionalidad con la que el Tribunal ha entendido sus funciones excede la naturaleza y alcances de su competencia; transgrede la reserva constitucional explícita y positivamente reconocida al Congreso en materia de sus propios procedimientos; y usurpa el poder político que la separación de poderes le adjudica al propio Congreso. El principio de unidad del Estado no es argumento suficiente para que el intérprete de la Constitución que es el Tribunal Constitucional deconstruya el bloque de constitucionalidad; vacíe de contenido la autonomía constitucionalmente inviolable del Congreso; genere la impracticabilidad de un procedimiento parlamentario; e impida en la vía de los hechos el proceso de lucha contra la corrupción que le corresponde al Congreso en su condición de órgano de control de la moralidad pública.

La racionalidad constitucional, basada en un desarrollo argumentativo que ignora la realidad no menos que la naturaleza de la práctica y de la actividad parlamentaria, no ilumina sino que ensombrece el proceso político nacional. El efecto político de una decisión que, aunque jurídicamente racional, desvía la finalidad institucional del Tribunal, es contrario a la naturaleza de la misión, en primer término del Congreso, pero igualmente a la del propio Tribunal Constitucional, como lo sería contraria a la de cualquier órgano estatal en una República que aspira a constituirse como una sociedad basada en la decencia y en la honestidad con el manejo de las cosas públicas y privadas.

Si de lo que se trata es de eliminar las inconsistencias e ineficiencias de un modelo político nacido con el signo de la aporía, alcanzar este objetivo supone examinar las alternativas disponibles y evaluar los efectos con que cada opción afecta la realidad. A la luz del caso puede verse que la alternativa de conferir el carácter de decisor supremo al Tribunal Constitucional, bajo el manto de una supuesta mejor idoneidad técnica y neutralidad política, antes que resolver la cuestión la complica. La construcción técnica y racional que hace no solo resulta que no fue razonable, sino que su racionalidad y lógica desvía a este órgano de su finalidad constitucional y genera impactos nocivos en el control de moralidad pública. No parece que en nombre de la unidad del Estado el Tribunal Constitucional se extralimite y se sustituya en la misión política del Congreso, ni que en nombre del control constitucional abuse de esta facultad para ablandar el mandato que la comunidad le otorga al Congreso.

La legitimidad con que procede el Tribunal Constitucional es una legitimidad derivada y debiera permanecer en el espacio de una autoridad epistemológica o deontológica, no política. El Tribunal no tiene competencia para decidir respecto de la lógica de los procedimientos internos del Congreso en el marco de una autonomía estatutaria privativa y excluyente que afirma el modo en que los poderes deben quedar separados en espacios autónomos. La unidad del Estado en materia de su capacidad representativa queda afirmada como separación. Ahí está la aparente congruencia de la Constitución y ahí también la contradicción lógica de que la parte sea a la vez el todo. No obstante dicha contradicción, este mismo Estado, sustentado en la separación de poderes y la autonomía del Congreso respecto de su propia organización,

estatuto y finanzas, nada quita que el Tribunal no está legitimado para alterar contenidos constitucionales como los que, sobre una base razonable y conforme a la naturaleza del procedimiento de acusaciones constitucionales, quedan definidos en la práctica de la exigencia de la mayoría simple de los presentes, siempre que haya quórum para sesionar.

3.5. Apertura normativa de la norma parlamentaria

Se señaló que para comprender la naturaleza del Reglamento del Congreso era necesario referirlo no solamente a su relación con las normas *producidas* valiéndose del Reglamento, sino también a las características y naturaleza del sistema de normas parlamentarias que rigen la organización y procedimientos del Congreso, sistema que no se agota en el Reglamento propiamente dicho.

El sistema de normas parlamentarias, en efecto, trasciende el marco estricto del Reglamento del Congreso. El Congreso se rige por un sistema de fuentes que no se circunscribe ni agota en su Reglamento.

Para empezar, es necesario tener presente el carácter y naturaleza del Reglamento del Congreso como un cuerpo abierto, dinámico, flexible y cambiante. El Reglamento es un compendio temporal de acuerdos sobre la organización y procedimientos parlamentarios. El Congreso puede reformarlos a su arbitrio. Sin embargo, a pesar de la codificación de sus prescripciones, la no inclusión en su cuerpo de modos de organización o de trámites en el procedimiento no es criterio suficiente para excluir tales proceder como carentes de fuerza vinculante.

El Reglamento del Congreso no se circunscribe al texto escrito de su articulado y se desarrolla y extiende su cuerpo normalmente en la esfera de las convenciones y práctica sobre su sentido, alcances y efectos. La frontera entre el Reglamento y la práctica no es rígida. Por el contrario, hay un continuo entre uno y otra que eslabona la actividad parlamentaria dentro de un marco en el que el lenguaje goza reconocimiento pleno tanto en su carácter gráfico como oral. Si bien esta realidad normativa cuestiona el dogma y mito del texto escrito, de conformidad con un concepto gutenbergiano y burgués de la norma y de la palabra, que privilegia y atribuye mayor valor al papel impreso que a la cultura, a la convención, a la práctica y a la costumbre, no por heterodoxa es una realidad menos satisfactoria y eficazmente regulada. La ortodoxia, en todo caso, es un artificio al que se adjudica poderes sobrenaturales extraños a la naturaleza de todo negocio humano. La norma, en todo caso, no dejó de ser nunca un ámbito mediante el cual se transmite (se tradita) y se aplica la regla y, en este sentido, el Derecho Parlamentario es un horizonte de experiencias dentro del cual se conserva y se cuida la tradición en el manejo del interés público en el orden y a través del lenguaje, de la palabra y de la razón.

En general, se aprecia que la crítica contra el valor de la práctica y las convenciones como fuente de Derecho Parlamentario resultan de la herencia y formación

positivista de quienes, sin exposición a la experiencia parlamentaria, dan valores mágicos al papel y a la palabra escrita, en desmedro del precio que al hacerlo pagan. Ese precio es el de la devaluación de la palabra empeñada y del compromiso. El sobredimensionamiento del lenguaje escrito es síntoma del prejuicio contra la naturaleza y del privilegio de un orden abstracto, mentalmente representado, desde el que el discurso de la contemporaneidad pretende distanciarse con soberbia e ignorancia de la tradición. La tradición, por el contrario, configura el desdiciamiento de la temporalidad y la afirmación de un orden permanente en el que se arraiga el sentido y la interpretación de la historia de la comunidad y el paisaje temporal y espiritual de la República.

Fue por la desconfianza y el predominio de las relaciones impersonales, afuncionales y anorgánicas del mercado que se atribuyó mayor poder a la escritura, como si la tinta tuviera capacidades generativas más valiosas que la palabra oral con la que se testimonia el honor. En el Derecho Parlamentario, sin embargo, el honor y la costumbre no dejan su lugar al artificio que lleva a adjudicar al papel impreso más capacidad y seguridad que a la tradición. El Derecho Parlamentario es un hiato en el Derecho Moderno, en el que los pactos políticos pueden tener valor superior al orden y al texto escrito.

El servilismo al orden contenido en un texto impreso, por otro lado, es expresión no solo del positivismo. En general, el constitucionalismo moderno nace del impulso burgués y está culturalmente arraigado en el desarrollo de la industria, de la imprenta, del papel y de la tinta. La secularización de la política que caracteriza a la mentalidad moderna desplaza la oralidad por la grafía. Los compromisos de la monarquía en el reconocimiento del tercer estado, del pueblo, de la burguesía, son compromisos que constan en documentos escritos. Los antecedentes de las Cartas Constitucionales son los compromisos monárquicos que reconocen la legitimidad e identidad política de la colectividad y de sus representantes. El paradigma de la grafía y la cultura de papel, sin embargo, se encuentran ante una nueva era, nueva visión y nueva perspectiva del valor de la palabra, cuando los desarrollos de la tecnología facilitan y promocionan formas virtuales e intangibles de legitimidad.

¿En qué se concreta esta apertura, flexibilidad, dinamismo y disposición al cambio propio de la norma parlamentaria? Esencialmente en el valor que tiene la práctica y la costumbre como fuente de derecho en el procedimiento y organización parlamentaria. La suprema norma parlamentaria es el acuerdo de los representantes sobre los modos en los que resuelven los temas pendientes en la agenda política. El consenso en los acuerdos, por ejemplo, o la no expresión del disenso cuando este es consultado de modo expreso al momento de adoptar una decisión, es un mecanismo válido para convalidar las determinaciones que se someten a consulta del Congreso. En buena cuenta, el nuevo paradigma es el de la *confianza* antes que el miedo. Y la confianza es favorecida por el entendimiento, el compromiso y la responsabilidad inherentes al universo del hacer y del obrar en interacción humana.

La ilicitud y el miedo están instalados en la naturaleza humana, y no es capacidad, fin propio ni propósito de la virtualidad del nuevo lenguaje tecnológico extraer la pasión en la moralidad de los actos humanos. Sí es parte de su razón de ser la habilitación de diferentes maneras de interactuar que hacen más ágil y eficiente el logro de acuerdos en la pluralidad de diferencias en una comunidad política. La norma escrita no instaura sino artificialmente un orden presunto de seguridad. Fallar en contra del texto escrito no es más grave que fallar en contra de la palabra empeñada. La práctica y la costumbre parlamentaria, así como los convenios entre hombres de honor que celebran los representantes durante el desarrollo de los procedimientos, no tienen menor valor ético ni práctico. Es más, parece éticamente más recomendable que la palabra no pierda su virtud ni que su naturaleza quede circunscrita a la impresión de la imagen visual que registra el papel. Aún menos hoy cuando la imagen visual es más virtual que física. La verdad no es menor si esta es expresada mediante la voz y el sonido que si lo es mediante la textualidad de la escritura sobre el papel. El texto escrito no puede confinar la verdad ni la ley en el corsé físico de una forma privilegiada por exigencias mecánicas de un mercado en el que quienes transan y negocian no son agentes éticos de la representación política, sino mercaderes inescrupulosos que maximizan su ganancia a espaldas del rédito negativo que la satisfacción de su interés inmediato les genera. Tradición y tecnología se complementan, en consecuencia, como medios del desarrollo del derecho y de la experiencia parlamentaria.

4. Finalidad y naturaleza de la Comisión Permanente

Un segundo tema que aborda el artículo 94 es el de la elección de los miembros de la Comisión Permanente. Esta materia está más desarrollada en el artículo 101.

El artículo 94 tiene texto similar al del artículo 177 de la Constitución de 1979, pero la materia específica de la definición del papel y posición de la Comisión Permanente en un régimen unicameral obligó a la previsión de normas y disposiciones específicas antes no contempladas en la Constitución bicameral de 1979. De ahí que sobreviva en el artículo 94 una materia mejor desarrollada en el artículo 101, en el que se amplía el criterio para definir la composición e integración de los miembros de la Comisión Permanente.

¿Cuál es la finalidad que debe cubrir la Comisión Permanente? En síntesis, es la de garantizar la continuidad de los trámites legislativos, financieros, y de control que, de otra manera, quedarían en estado de irresolución durante los recesos parlamentarios entre legislaturas.

Se la denomina *comisión* porque recibe encargos (comisiones) constitucionales y reglamentarios, además de otros por convenio y acuerdo del propio Congreso, al que sustituye durante recesos. Sin embargo, a pesar de su nombre, esta **no es en realidad una comisión permanente** en sentido pleno, al modo como sí lo son las comisiones ordinarias. Existe, en principio, solamente durante los lapsos en los que el Congreso

no está en funciones (salvo, exclusivamente, por mandato constitucional, respecto de los nombramientos de altos funcionarios y de los trámites de acusaciones constitucionales y, por acuerdo del Congreso, para otorgar permiso al Presidente de la República en los casos de viajes al exterior).

En cuanto al efecto de su competencia, a diferencia de las Comisiones Ordinarias (dictaminadoras o legislativas) y de las Especiales, se distingue de aquellas porque sus acuerdos sí tienen fuerza vinculante, y no queda como un órgano meramente opinante o consultivo. Es un órgano con capacidad resolutive. Y ello no obstante la limitada concurrencia de representantes que la integran.

Debe entenderse que su permanencia se refiere a la finalidad para la que sirve, a su condición de órgano **complementario, o sustitutorio**, del Congreso. Según los casos y materias actúa con competencias propias que complementan las funciones del Congreso, o actúa como Congreso, como si este no perdiera solución de continuidad. La Constitución le asigna competencias privativas incompatibles para algunas materias, y continúa con los asuntos pendientes, y resuelve o reserva los trámites, según que se trate de asuntos reservados a su competencia o de la competencia privativa (reserva excluyente o negativa) del Congreso.

El carácter complementario puede percibirse con mayor nitidez cuando se examina el carácter extraordinario de las competencias que adiciona y asume como suyas cuando existen condiciones que justifican el actuar en nombre del Congreso, sin contar previamente con mandato constitucional o reglamentario, ni con delegación del Congreso.

Así como cabe afirmar que la Comisión Permanente es un órgano sustitutorio del Congreso, no es menos cierto que su naturaleza es más amplia en lo que corresponde a su carácter complementario. En efecto, la inclusión de la Comisión Permanente en la Constitución de 1993 se pensó como un medio que permitiría minimizar las deficiencias inherentes a un régimen bicameral. La unicameralidad trae consigo las insuficiencias de una menor capacidad para revisar y reflexionar las decisiones que toma un órgano estatal, dotado como está de capacidad de obligar a toda la República con sus decisiones.

El unicameralismo de la Constitución ha sido apropiadamente calificado como **unicameralismo imperfecto**. La imperfección tiene que ver, entre otros rasgos, con el papel cameral que asume en el Derecho y en los hechos la Comisión Permanente. Este papel se desarrolla y cumple con el mismo personal de representantes que el asignado por los electores al Congreso. La Comisión ya no reemplaza subsidiariamente al Congreso durante el receso, respecto de un elenco de atribuciones excepcionalmente descritas en la Constitución, sino que, además, asume un papel activo en las materias que ordinariamente le son adscritas al Pleno del Congreso.

En consecuencia, se trataría de un **bicameralismo funcional (no orgánico)**, a partir de una misma Asamblea representativa. El mismo cuerpo de representantes

ejecuta funciones de otro modo desempeñadas por dos distintos órganos del mismo Poder Legislativo. La imperfección del unicameralismo peruano deja además como nota característica el efecto minusvalorativo sobre la representación que no es titular de la Comisión Permanente. No es difícil advertir que el activismo parlamentario de la Comisión Permanente deshabilite al Pleno del Congreso en idéntica medida a la que fortalece su posición orgánica haciéndose cargo de responsabilidades que ordinariamente le corresponderían al Pleno. Y si el Pleno queda deshabilitado en dicha medida, entonces los representantes cuya participación es omitida quedan sin suficiente capacidad de conocimiento, discusión y determinación sobre los mismos asuntos respecto de los cuales tiene (o asume) competencia la Comisión Permanente.

Para balancear el peso del decisionismo inherente a la unicameralidad se conceptuó a la Comisión Permanente como un híbrido: a la vez que como un apéndice del Congreso unicameral, como un órgano que complementaba las funciones de este, adscribiéndosele, sin embargo, algunas tareas que eran propias de la Cámara de Diputados (como acusar ante el Senado a un alto funcionario público por delitos cometidos en el ejercicio de su función) y otras del Senado (como el nombramiento de los titulares de algunos organismos constitucionales autónomos) en el régimen bicameral histórico del Perú.

Como se ve en el cuadro siguiente, la Comisión Permanente que diseña la Constitución de 1993 es sustancialmente distinta de la prevista en la Constitución de 1979. La diferencia más notable es que la Comisión Permanente de la Constitución de 1979 era una comisión con carácter **supletorio** de las atribuciones del Congreso (y, en este sentido, cabría decir que la Comisión Permanente de la Constitución de 1979 era “menos permanente” que la que reconoce la Constitución de 1993). La Comisión Permanente de la Constitución de 1993 no solo tiene un carácter supletorio, sino que además **complementa orgánica y funcionalmente** el desarrollo y desempeño de atribuciones constitucionales del Congreso.

El Congreso unicameral de la Constitución de 1993 no puede actuar autónomamente sino que depende de actos previos, y no precisamente de carácter consultivo, de la Comisión Permanente. Esto hace que la naturaleza de ambos institutos sea sustancialmente diversa. El carácter supletorio original ha adquirido una dimensión mayor. Ahora el carácter auxiliar y supletorio original cuenta con una dimensión mayor. La Comisión Permanente tiene un carácter orgánica y funcionalmente complementario respecto del Congreso. De ahí que la concepción constitucional de la Comisión Permanente, en su diseño y en su desempeño, transforma el **unicameralismo orgánicamente imperfecto** de la Constitución de 1993 en un **bicameralismo funcional**.

**NATURALEZA DE LA COMISIÓN PERMANENTE
EN LAS CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993**

<i>DIFERENCIAS TÓPICAS EN LA REGULACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE SEGÚN LAS CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993</i>		
<i>TÓPICOS</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1979</i>	<i>CONSTITUCIÓN DE 1993</i>
<i>Origen</i>	<i>Mixto (bicameral) e indirecto</i>	<i>Unicameral e indirecto</i>
<i>Existencia</i>	<i>Temporal (no permanente)</i>	<i>Orgánica y nominalmente temporal, aunque funcionalmente continua y permanente (según la Constitución solo en procesos de acusaciones constitucionales, y en nombramiento de funcionarios; además, por Acuerdo del Congreso, desde agosto de 1995, en los permisos para salida al exterior del Presidente de la República)</i>
<i>Composición</i>	<i>Proporcional y fijo</i>	<i>Proporcional y determinable (máx. 25% de congresistas, esto es, 30)</i>
<i>Funcionamiento</i>	<i>Supletorio (extraordinario)</i>	<i>Complementario (auxiliar): también desarrolla funciones normales durante legislaturas ordinarias</i>
<i>Competencias</i>	<i>Ninguna reservada</i>	<i>Privativas, compartidas, delegadas</i>

De otra parte, otro rasgo que marca la diferencia de la Comisión Permanente del periodo 1993-2006, frente a la del periodo 1980-1993 es que esta última operó bajo un concepto y noción del trabajo parlamentario culturalmente diverso: en este periodo se respetó el principio central de la división del tiempo en legislaturas fuertemente marcadas (receso), las mismas que preveían, en principio, dos periodos ordinarios, así como la configuración de periodos excepcionales, a los que se conocía como legislaturas extraordinarias, en las cuales la convocatoria y las materias a tratar tenían un régimen rígido y cerrado. En la actualidad el Congreso no clausura sus sesiones según legislaturas y, por el contrario, tiende a una relación más activa e intensa frente al Gobierno a través tanto de las prórrogas de las legislaturas como de la delegación de facultades a la Comisión Permanente.

5. Elección y calidad de la representación en las comisiones

El artículo 94 dispone que el Congreso elija a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones, según un texto que se repite de la Constitución de 1979.

5.1. La organización del Congreso. Misión y funciones de las comisiones ordinarias

La referencia constitucional a las comisiones del Congreso es parte de una temática más amplia. Las comisiones son órganos del Congreso. Pero no son los únicos órganos ni el único tipo de órgano parlamentario. La Comisión Permanente no tiene la misma naturaleza que las demás comisiones. Es un tipo distinto de comisión. Y ni la Comisión Permanente ni las demás comisiones tienen la misma naturaleza que otros órganos como la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, ni los grupos parlamentarios. De todos, no obstante, solo las comisiones y los grupos parlamentarios son mencionados de manera expresa en la Constitución, y ello a pesar de que órganos como la Junta de Portavoces o como el Consejo Directivo tengan una gravitación singular en la definición y calendarización de la agenda de debates o su ampliación, y la priorización de los temas pendientes de decisión colectiva; la distribución del tiempo total del debate de cada tema y su asignación por grupo o por congresista; así como los asuntos que son exonerados de dictamen, de prepublicación, o de segunda votación. Mesa, Junta y Consejo son todos órganos de coordinación y de dirección del negocio parlamentario y se integran de manera proporcional y plural entre los grupos parlamentarios regularmente constituidos (no son integrados, por lo tanto, por los congresistas no agrupados, quienes quedan de este modo excluidos en los procesos de fijación de la agenda y la organización y priorización de los temas por decidir).

La Comisión Permanente tiene las competencias que le señala el artículo 101 y las Comisiones Investigadoras las que le encomienda el artículo 97 de la Constitución. Las comisiones ordinarias tienen una competencia eminente pero no exclusivamente legislativa. Su mandato comprende el proceso de estudio, deliberación y propuesta de acuerdo normativo.

La misión principal y volumen principal de trabajo en las comisiones ordinarias es atender la demanda de información y análisis de las iniciativas legislativas. Su tarea central en este ámbito consiste en analizar y evaluar la iniciativa legislativa a la luz del problema en la realidad que justifica que, entre todas las alternativas para atender ese problema, la más recomendable para el país es la alternativa legislativa que postula el proponente (y no otras, sean o no legislativas) con o sin las modificaciones o sustitutorios que proponga la comisión dictaminadora. A la comisión ordinaria le corresponde examinar los fundamentos de la iniciativa, evaluar el impacto o efecto social, político, económico o cultural de la misma en el país, y proponer la alternativa más acorde con la problemática a que apela la propuesta y cuyos efectos menores costo represente para la sociedad. La labor central, por lo tanto, es organizar e integrar el complejo espacio de la información en un dictamen cuyo objetivo es recomendar una política pública de carácter normativo, con el debido sustento en la Constitución, cuyo impacto real y cuya suma de efectos sean los más beneficiosos para la sociedad.

Independientemente de la misión tradicional de las comisiones ordinarias, el artículo 34 define a las comisiones como *grupos especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública*. Y añade el mismo artículo que *asimismo, es competente el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia*. El concepto que define este artículo es que las comisiones ordinarias son antes de control que de legislación.

En términos técnicos, control y fiscalización son, en realidad, dos actividades distintas. La fiscalización es una actividad relacionada con la administración de los recursos fiscales. El control engloba la temática fiscal, de la cual esta es una especialidad. Las comisiones ordinarias tienen competencia para controlar, y no solamente para realizar actos de fiscalización. El uso ha tendido a simplificar y a confundir uno y otro tipo de funciones, en nombre de la necesidad de hacer más asequible la comprensión de la actividad parlamentaria. La divulgación, en este caso, tiene como consecuencia la imprecisión y la desnaturalización de las instituciones, su organización y sus funciones. El control a cargo de las comisiones ordinarias no se circunscribe a la revisión del manejo propiamente fiscal, presupuestario o tributario. Abarca cualquier tipo de política pública y la gestión en general de cada uno de los sectores y materias respecto de los cuales se especializa.

Es necesario precisar, sin embargo, que el concepto contenido en el artículo 34 citado es consecuencia de la modificación aprobada en octubre de 2001, cuando el régimen de Fujimori ya había caído y la conformación del Congreso había dejado de ser mayoritariamente de Cambio 90 o la Alianza Nueva Mayoría. Es resultado de un objetivo opuesto en principio al que tuvo en 1993 la mayoría fujimorista, cuando menos en el plano de las declaraciones y hasta en el de las propuestas normativas (las mismas que quedan a veces en normas que no llegan a aplicarse en la práctica).

Con la lógica de que todas las comisiones pueden realizar actividades de control se asume una posición aparentemente inversa a la que sostuvo el fujimorismo desde 1993. El Congreso que inicia sus funciones en 1993 asume una posición contraria respecto de la función de control político del Congreso. Por dos razones. Primero, porque la propuesta e inicio de la actividad de control no conoció límite en periodos anteriores (aunque su eficacia era notablemente escasa). Y segundo, porque al régimen liderado por Fujimori le resultaba necesario limitar cualquier escrutinio innecesario de su hegemonía. La principal medida adoptada para reducir la capacidad de control del Congreso fue crear una comisión ordinaria encargada de modular la actividad controladora. Esa fue la comisión de Fiscalización y Contraloría, a la que se le encomendó la tarea de centralizar toda demanda de creación de comisiones investigadoras y de hacerse cargo del control. La idea de limitar la actividad de control cruzó el plan parlamentario de la mayoría fujimorista aun antes de que el Congreso Constituyente Democrático (CCD) entrara en funciones: desde fines de noviembre

de 1993 circularon borradores de lo que se quería que fuera el Reglamento del Congreso Constituyente, y en cada una de esas versiones se incluía a la Comisión de Fiscalización. La versión más antigua del artículo 26 del Reglamento del CCD contenía como artículo 37 el antecedente más remoto, en el que se proponía solo seis comisiones, de las cuales una era la de Fiscalización.

El efecto de las reformas reglamentarias ha dejado intacta la función legislativa de las comisiones ordinarias, sin que sea posible contar con evidencia suficiente sobre el ejercicio de su función de control. Aparentemente el ejercicio sobredimensionado de la función legislativa deja poco espacio para la función de control. El caso de la Comisión de Fiscalización es distinto, toda vez que lo central de su competencia no ha dejado de ser el actuar como un órgano central de control de la administración pública. El límite de su acción, sin embargo, es que para cumplir plenamente con la función de control requiere que el Pleno la habilite, en cada caso, a contar con los apremios para apereibir a quienes fueran renuentes a comparecer o a exhibir documentos u otra evidencia a que hace referencia el artículo 97 de la Constitución. La libertad de definir la materia sobre la cual investiga sí es un atributo que diferencia el desenvolvimiento de esta Comisión respecto de la experiencia del periodo 1993 al 2000, en el cual se pronunciaba básicamente sobre las solicitudes de conformación de comisiones investigadoras propiamente dichas (en cuyo caso sus informes tendían a anular la capacidad de control del Congreso).

5.2. Elección de las comisiones

De todos los tipos de comisiones, la Comisión Permanente y las comisiones ordinarias son las que se deben conformar con periodicidad anual, con el fin de facilitar el cumplimiento de la función legislativa por el Pleno. Las demás comisiones tienen un objetivo fijo y su mandato dura el plazo que les fije el Congreso.

La elección de los miembros de la Comisión Permanente y del resto de comisiones parlamentarias es una facultad del Pleno del Congreso. Es el Congreso el que comisiona a sus miembros un mandato en su sistema de comisiones. Este sistema de comisiones comprende diversos tipos de comisión: las ordinarias, con misión legislativa y un mandato general de control; las de investigación, con una misión específicamente controladora; las especiales, con carácter protocolar, ceremonial o de estudio.

Para que se perfeccione la voluntad del Pleno se pasa, sin embargo, por un proceso. El proceso supone una etapa postulatoria; otra deliberativa y negociadora; y una final resolutive.

5.2.1. Etapa postulatoria. Naturaleza política y criterios de postulación

En la etapa postulatoria, los congresistas expresan su preferencia en pertenecer a una Comisión u otra. Las preferencias son agregadas en esta instancia en cada uno de los grupos parlamentarios. Los respectivos coordinadores ordenan las preferen-

cias entre los miembros de cada grupo y procuran un primer nivel de acuerdo interno, el que debe presentarse como postulación corporativa ante una segunda instancia de coordinación.

El requisito para postularse como miembro de una comisión puede ser la formación académica, la experiencia, el interés o la voluntad de aprender y participar en un área por la cual un congresista tiene propósito de conocer y dominar. No obstante la definición que suele hacerse de las comisiones ordinarias como órganos de especialización, tal propósito no pasa de la esfera de los buenos deseos. El Congreso no es un cuerpo técnico ni los representantes obtienen su mandato como consecuencia de una evaluación de méritos. Los congresistas apelan a la confianza del electorado, y los electores votan por un congresista básicamente, o porque confían en ellos o en el grupo por el que postulan, o porque los encuentran entre los menos desconfiables de los otros candidatos. Sea por la opción positiva o por la del descarte, los representantes al Congreso no ganan el mandato actúan en función de su pericia, sino por su capacidad de persuadir a sus electores respecto de la confianza que les transmiten.

Una de las razones por las que los picos de insatisfacción y descontento respecto de los logros del Congreso es tan baja, es porque tanto el periodismo, la opinión pública, como los analistas invisten a los representantes de una condición humana diferente a la que tiene el electorado que los prefiere como sus representantes. En realidad, la calidad de los representantes, sus virtudes, sus competencias y sus habilidades solo son una muestra de la población. Hay casos en los que la muestra describe una mejor representación que otros, pero nada garantiza que ese sea el caso. No es matemáticamente factible que las capacidades y afinidades políticas, emocionales o profesionales de los representantes sean invariablemente mejores que las capacidades y afinidades de quienes los eligen. Finalmente la elección no es un fenómeno exento de azar y de riesgo, pero el juego electoral no está diseñado para que los electores realicen la mejor de las elecciones posibles en beneficio para el país.

En todo caso, el acto de sufragio no puede ser mejor que la información que se les transmite y de que disponen los electores. Los electores, por lo demás, no tienen capacidad para discriminar críticamente esta información. Para hacerlo debieran tener la posibilidad de saber más que los medios de comunicación y la propaganda electoral dejan saber. De ahí finalmente que el acto electoral sea más un acto azaroso que expresión de una preferencia y de una decisión racionalmente adoptada. En este contexto, no resulta poco razonable afirmar que los congresistas no son elegidos por su especialización en un ámbito del conocimiento o de la experiencia, y menos que las comisiones a las que pertenecen estén integradas por representantes especializados en la materia propia de esa competencia.

Quienes postulan a una comisión ordinaria asumen el compromiso y la responsabilidad de aplicar su formación y experiencia en la especialidad de la comisión o, de lo contrario, ganar y desarrollar experiencia y conocimiento en la materia a que se dedica la comisión a que pertenecen. Si ocurre que la profesión de los congresistas, o

el espacio en el que tienen calidad de especialistas o expertos, es afín o connatural a la comisión en la que sean incorporados, tal condición es una ganancia general adicional. Pero la razón de ser del sistema de comisiones, no empece que se declare que su finalidad es la especialización, es básicamente distribuir el trabajo parlamentario proporcionalmente entre los miembros de los grupos parlamentarios que se postulan. La división de las comisiones por temas no obedece a que los congresistas sean expertos seleccionados mediante un concurso público de méritos en las elecciones generales. La elección de representantes no se hace en vista de la integración de las comisiones ordinarias. Este es un aspecto secundario que se sigue de la incorporación en el Congreso.

Una vez que los congresistas han cumplido con expresar sus preferencias, corresponde que los coordinadores de los grupos parlamentarios preparen sus propuestas corporativas ante la Junta de Portavoces. El solo hecho de la expresión de preferencias, como se verá, no basta para que se reconozca a un congresista la pertenencia a una comisión. Cada grupo tiene un conjunto de propuestas que negociar en el cupo limitado del número de comisiones, del máximo de congresistas por comisión, y del cupo que corresponde a cada comisión en el total de comisiones en general y el número singular de congresistas por grupo en cada comisión.

5.2.2. Etapa deliberativa y negociadora

Según el inciso 1 del artículo 31-A del Reglamento del Congreso, corresponde a la Junta de Portavoces *la elaboración del cuadro de comisiones, para su aprobación por el Consejo Directivo y, posteriormente, por el Pleno del Congreso*. La elaboración del cuadro de comisiones es una misión que comprende varias tareas: establecer su número de Comisiones, el número de integrantes, la asignación de puestos directivos de cada comisión según la proporción y preferencias de cada grupo parlamentario, y la distribución de los congresistas en los cupos disponibles por cada grupo. El propósito es llegar a una decisión en la que quede reflejada la pluralidad de tendencias agrupadas en el Congreso, tratando de alcanzar la mayor proporcionalidad posible entre las agrupaciones.

La Junta de Portavoces está integrada por los representantes coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios, según una razón básica de un vocero por cada grupo. Cada vocero está autorizado para votar por su grupo, lo cual significa que el voto de cada vocero tiene tanto peso como el número de integrantes tiene cada grupo.

a) Antecedentes en la experiencia parlamentaria peruana

El primer objetivo de la Junta de Portavoces es acordar el número de comisiones. Esta es una materia que aparentemente habría quedado definida por el artículo 35 inciso a) del Reglamento del Congreso. Sin embargo, debido precisamente al carácter dinámico y flexible del Reglamento la nomenclatura de las comisiones puede

alterarse. El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 no tenía una norma que estableciera el cuadro y nomenclatura de las Comisiones. A inicios de la vida parlamentaria, el trabajo no se dirigía a comisiones sino a “secciones”, que consistía en agrupaciones de representantes con un criterio meramente numérico. Esto es, el Congreso era dividido en tantas secciones como temas fuera preciso priorizar en la Asamblea, y se designaba a los representantes no en función de su especialidad o interés, sino al azar.

La nomenclatura aparece de manera regular en el Perú solo en la década de los 80 durante el siglo XX, siendo la primera norma que así lo dispuso el artículo 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 1987, que fijó el cuadro y nomenclatura de 17 comisiones para los 180 diputados. El artículo 58 del Reglamento del Senado de 1988 señalaba únicamente que a inicios de cada legislatura debía aprobarse un cuadro de hasta veinte comisiones ordinarias, para los 60 senadores, sin precisar la nomenclatura. El Reglamento del Congreso Constituyente Democrático señaló en su artículo 26 que las comisiones eran 16, para los 100 constituyentes, y también definió su nomenclatura. Cuando el Reglamento del Congreso fue aprobado por el Congreso Constituyente Democrático en junio de 1995, el número de comisiones fue fijado por el artículo 35 en 15, para los 120 congresistas, estableciéndose igualmente su nomenclatura. Por modificaciones posteriores del artículo 35 del Reglamento del Congreso vigente, este mismo número llegó hasta 28 durante el período 2001-2003, y en el período 2003-2004 la cantidad de comisiones disminuyó hasta 24.

En la historia del Congreso uno de los períodos con mayor número de comisiones fue el de 1987-1988, cuando la Cámara de Diputados contó con 62 comisiones ordinarias, además de aproximadamente 40 comisiones investigadoras, para una asamblea integrada por 180 diputados. Solo en vista de las comisiones ordinarias la proporción respecto del total de diputados era mayor a la tercera parte. En el período 2001-2003 la proporción era de casi la cuarta parte, con 28 comisiones para 120 congresistas.

La tendencia regular y frecuente no ha sido hacia la disminución sino hacia el incremento del número de comisiones. El número y nomenclatura de las comisiones es un tema que afecta severamente el desarrollo y organización del trabajo parlamentario con periodicidad anual. Todos los años durante el mes de agosto se producen negociaciones para redefinir la nomenclatura y adscripción de los congresistas a una comisión. La modificación anual del cuadro y nomenclatura de comisiones, así como la pertenencia de los congresistas a cada una de ellas es un factor de inestabilidad e ineficiencia en el Congreso. Ninguna organización soporta la remoción total, y además regular y periódica, de su estructura organizacional en los cuadros de asesoramiento, estudio y dictamen. La frecuencia cíclica de este procedimiento puede ser y considerarse como una expresión de la ligereza con la que se toma la responsabilidad de hacerse cargo de los intereses del Estado y de la comunidad. Quien pertenece a una comisión se compromete a conocer la temática y a ganar experiencia en el cono-

cimiento de los problemas nacionales sobre los cuales deben definirse las políticas públicas del Estado. La elección anual de la Mesa Directiva no debe significar la reestructuración y recomposición de todos los órganos del Congreso. Una vez definida la pertenencia de los congresistas a una comisión, su adscripción debe permanecer firme y fija durante el período constitucional. Solo razones excepcionales debieran permitir que la composición varíe. Con menos razón debiera modificarse el número y nomenclatura de comisiones. La situación demanda un cambio decisivo y definitivo que lleve a mayor estabilidad en las comisiones ordinarias, las que para mantener la naturaleza de permanentes no debieran ser objeto de tanta fluctuación.

b) El incentivo para fijar el número de comisiones. Efecto de la dinámica existente

Las comisiones ordinarias son el cuerpo especializado de representantes al Congreso que solicita y recaba información de diversas fuentes, que escucha a los involucrados o afectados por las propuestas, que analiza las medidas a la luz del impacto que las iniciativas tienen en la sociedad, que discute las alternativas más allá de los alcances del propio texto de los proyectos, y que consensúa una evaluación y recomendaciones para consideración y decisión del Pleno.

Independientemente de la lógica con la que se hiciera *mínimamente racional* la organización de las comisiones la tendencia ha sido la opuesta. Para empezar, la expectativa de la doctrina ha tendido a justificar que la especialización sea la razón de ser de la división del trabajo, independientemente tanto de la capacidad efectiva que los congresistas tengan de actuar como especialistas, como del impacto que el mayor número de comisiones especializadas genera en las posibilidades de los grupos parlamentarios de quedar adecuadamente representados en todas las comisiones. En segundo lugar, la experiencia parece mostrar que la demanda de los congresistas ha tendido a aumentar el número de comisiones a favor de la mayor especialización de cada una de ellas.

En el plano de los hechos, el objetivo institucional de las comisiones ordinarias se enfrenta con la necesidad de las Mesas Directivas de afirmar las alianzas con las que llegan a su posición mediante el reconocimiento a los grupos parlamentarios que permiten la formación y respaldan a la Mesa. Parte del costo de lograr ganar la elección es transferir espacios de dirección en otros niveles de toma de decisión, entre los cuales se encuentran las comisiones ordinarias. Este respaldo, a su vez, debe compatibilizarse con una finalidad adicional, relacionada con la necesidad de conseguir que a través de las comisiones se apoyen una política acorde con la línea, planes y programas determinados por y de cada uno de los grupos parlamentarios.

El concepto actual de la definición de la organización del sistema de comisiones ha sido que el mayor número de comisiones permite mejor la distribución de cargos directivos entre los grupos parlamentarios. El cálculo del mayor o menor número de comisiones ha sido determinado a partir de la respuesta que se da a la pregunta,

¿cómo “pagar” el apoyo por el respaldo en la formación de la Mesa Directiva? La idea que gobierna este concepto es que las comisiones permiten concentrar y dividir cuotas de poder. Se asume que las comisiones tienen como propósito repartir cargos para atender las expectativas tanto de los grupos parlamentarios como de los congresistas y para transferir las ventajas que la presidencia de una comisión pueda significar. Pero las exigencias de esta dinámica de repartir cargos directivos en las comisiones ordinarias entre los miembros de los grupos parlamentarios, en un Congreso fragmentado y sin una mayoría suficiente para dirigir, no carece de lógica. Existe un núcleo que fortalece esta tendencia, y este núcleo está relacionado con la necesidad de formar una Mesa Directiva del Congreso a partir de la realidad de la fragmentación de grupos parlamentarios.

En la etapa deliberativa y negociadora es donde se concretan las fuerzas y energías de esta dinámica. La urgencia de crear gobierno y dirección en el Congreso resulta ser un incentivo tanto para la proliferación de grupos parlamentarios como para aumentar el número de comisiones. Se genera así una lógica de negociación ineficiente, si no destructiva y perversa: como el Congreso no tiene una mayoría clara y ninguna de las minorías pueden gobernar por sí sola el Congreso, se trata de generar alianzas entre las diversas minorías para afirmar la capacidad directiva de la Mesa Directiva en general y del Presidente del Congreso en particular. (Para) que la alianza tenga mayores posibilidades de integración, el número de puestos en la Mesa Directiva debe ser el suficiente para que cada grupo parlamentario en la alianza tenga presencia. Una vez en la Mesa Directiva, los voceros de los grupos verán que el número de puestos en las directivas de las comisiones ordinarias sea proporcionalmente repartido entre todos los grupos parlamentarios (incluyendo aquellos que no integran la Mesa Directiva) y, además, el suficiente para que los miembros de cada uno de los grupos parlamentarios que respaldan a la Mesa Directiva tenga presencia directiva en un número mínimo y proporcional de comisiones ordinarias.

Es esta la lógica que explica el aumento de cargos de vicepresidente en la Mesa Directiva del Congreso que, de contar con tres vicepresidencias en el periodo de 1993 hasta el 2001, pasa a cinco vicepresidencias del 2001 al 2006. Esta lógica explica también que el número de comisiones pase de 15 en el Reglamento del Congreso aprobado en 1995 hasta 28 en el año 2002, poco menos del doble de comisiones ordinarias.

Con esta base de expectativas e incentivos y estos antecedentes es que los grupos parlamentarios llegan a la mesa de negociación. Como se refirió previamente, debe acordar el número de integrantes por Comisión, la asignación de puestos directivos de cada comisión según la proporción y preferencias de cada grupo parlamentario, y la distribución de Comisiones según la proporción de cada grupo.

En consecuencia, con la lógica indicada, el problema central que enfrentan las comisiones para alcanzar sus objetivos y metas organizacionales es que son cuerpos que se disipan y mutan con una aceleración riesgosa, impropia para atender necesida-

des del Estado y de la sociedad. La definición de políticas públicas y estatales no puede variar con tanta rapidez. La volubilidad de los representantes hace seria mella en el rendimiento de estos cuerpos, que en vez de convertirse en una fortaleza institucional que promueva el mejoramiento de la calidad de las leyes, resulta operar como un lastre que impide la continuidad en la atención de los requerimientos legislativos de la República. La cantidad de energías perdidas todos los años durante el mes de agosto, en el proceso de definición y composición de los cuadros de comisiones, es un dispendio económico y humano. Teniendo en perspectiva las tareas y responsabilidades que deben ser atendidas por el Congreso, puede conceptuarse como un acto de frivolidad el acentuar la inestabilidad política e institucional sin reparar que el impacto y consecuencias de la práctica de cambiar anualmente todo el cuadro de comisiones no representa en realidad ventajas ni beneficios significativos para el país, sino todo lo contrario.

El principio a partir del cual se desarrolla la dinámica que concibe los puestos directivos en las comisiones ordinarias como una tendencia hacia la que tienden los grupos parlamentarios de manera compulsiva, es la urgencia de los propios grupos parlamentarios de afirmar la capacidad directiva de una alianza que llega a la Mesa Directiva del Congreso. Por lo tanto, las mayorías insuficientes para dirigir el Congreso favorece la ampliación de cuotas tanto entre los puestos directivos en la Mesa Directiva, que llega a esa posición como consecuencia de las alianzas formadas en un Congreso multipartidarizado, como entre los puestos directivos disponibles y por crear entre las directivas de las comisiones ordinarias. La lógica así creada incentiva tanto el mayor número de cargos en la Mesa Directiva del Congreso como el de cupos repartibles entre los cargos directivos en las comisiones ordinarias.

En la medida en que la práctica de esta lógica funciona, los representantes advierten que para contar con mayor reconocimiento y capacidad de influir en los procedimientos parlamentarios, necesitan crear su propio grupo parlamentario. Solo tener un grupo parlamentario permite la asignación de cuotas o cupos de dirección y poder en el Congreso. De este modo, la fragmentación original de un Congreso sin suficiente mayoría para dirigir por sí sola los procesos parlamentarios desarrolla una espiral perversa de afirmación del poder que desfavorece la eficiencia del trabajo parlamentario. Si la eficiencia se mide en términos de la capacidad de los grupos parlamentarios de tener suficientes niveles de representación en las comisiones ordinarias, concebir las comisiones ordinarias como espacios de poder que distribuir y asignar impide la propia representatividad de cada uno de los grupos parlamentarios, que cuanto mayor es su tendencia a crecer menores posibilidades tienen de estar adecuadamente representados en el mayor número de comisiones ordinarias que se crean para que cada grupo parlamentario cuente con representantes en las directivas de las comisiones ordinarias.

Como puede verse, el origen de la ineficiencia parece derivarse de la fragmentación en el Congreso. Esta fragmentación, a su turno, es resultado directo tanto de la

propia fragmentación de la voluntad política de la colectividad, como de la fórmula electoral que se sustenta no en el principio de la mayoría sino en el de la representación proporcional. La representación proporcional describe y agudiza la fragmentación y la pluralidad, en tanto que el principio mayoritario la disimula y consolida la afirmación de bloques con tendencia a la bipartidarización, antes que al desarrollo del multipartidismo.

La razón de la remoción periódica del cuadro de comisiones y su reestructuración anual es la suposición de que la realidad organizacional debe cambiarse para atender mejor los intereses, preferencias o urgencias de los congresistas, que ven en su pertenencia en una comisión la oportunidad de proyectar mejor sus posibilidades representativas, de reconocimiento o afectar diferentes espacios de los sectores públicos cubiertos por cada una de las comisiones. La expectativa de incidir en la definición de diferentes áreas de las políticas públicas a partir de las comisiones, en el plano de los hechos, es más apariencia que realidad en el caso de quienes son solo miembros de la comisión, aunque sí se dan mayores posibilidades para quienes se desempeñan como presidentes de comisión. Reconocer este hecho debiera permitir que los cuadros y la nomenclatura permanezca firme durante cada período constitucional, aunque se permita la alternancia y rotación en los puestos directivos de las comisiones con frecuencia análoga a la que se realiza el cambio de Mesa Directiva. El ideal, sin embargo, es que ni la Mesa Directiva ni las directivas de las comisiones se modifiquen durante los cinco años que dura el período parlamentario.

La temática competencial de las comisiones no es una materia que requiera revisión anual. La necesidad de transferir beneficios a quienes respaldan a los candidatos a la Mesa Directiva, mediante la creación de comisiones o adjudicación de puestos directivo en ellas, no es un incentivo que limpie ni purifique de imperfecciones la organización y el sistema parlamentario peruano. Por esta razón debiera eliminarse como tema de deliberación y negociación anual cuáles deben ser las nuevas comisiones ordinarias. El cuadro de comisiones debe acordarse una vez en cada período parlamentario y su modificación solo debiera proceder por razones excepcionales y especialmente calificadas. No es razón suficiente para crear comisiones la moda o ni la súbita aparición de un tema que interesa a la opinión pública. El Estado no puede dirigirse en vista de la transferencia o endose de ventajas para quienes apoyan en los procesos de definición de la autoridad. Esa dinámica es nociva porque se construye a partir del incentivo de la expectativa de dar para ganar, pero el dar y el ganar finalmente se concreta en el manejo inadecuado de los recursos, del tiempo, de las energías y de las instituciones estatales.

No es difícil ver que el asunto del número y composición de las comisiones del Congreso no es una materia intrascendente. Es vital para la organización eficiente del trabajo parlamentario que el número de comisiones sea el adecuado para que las decisiones sean suficientemente estudiadas y conocidas por los integrantes de la Co-

misión, y también para que el debate y las mismas decisiones cuenten con el compromiso cierto y vinculante de los grupos parlamentarios apropiadamente representados en cada comisión.

Si el número de comisiones es muy elevado y si, además, el número de grupos parlamentarios es relativa y comparativamente muy numeroso en función del total de congresistas en la asamblea, el resultado previsible es que los productos de las comisiones carecerán de un requisito indispensable de todo órgano parlamentario, como es la integración en la decisión corporativa de la representatividad de la pluralidad de grupos parlamentarios. Son dos elementos que juntos diluyen los niveles de consistencia en una decisión colectiva.

Para que la acción colectiva sea eficaz es necesario que la información y análisis sea compartida por los agentes representativos de cada uno de los decisores. Si cada grupo es un agente de decisión, pero no está adecuadamente representado en las comisiones, es natural que su concepción de una problemática determinada no quede satisfactoriamente evaluada ni acoplada en la propuesta colectiva que la comisión eleva al Pleno del Congreso.

c) **Alternativa para optimizar el rendimiento y participación**

¿Qué corresponde hacer para que las opiniones de las comisiones integren la diversidad de concepciones de los grupos parlamentarios? Lo central es que cada grupo tenga asegurado un nivel confiable de representatividad en cada comisión. Si los grupos no están bien representados los productos de la comisión serán propuestas frágiles y parciales. Un producto de esta naturaleza no es útil al Pleno. El Pleno requiere alternativas en las que la discusión de posiciones de grupos parlamentarios haya sido adecuadamente cubierta.

Por lo tanto, a mayor número de comisiones, menor fuerza de representatividad de los grupos parlamentarios. De modo similar, a mayor número de grupos parlamentarios menor el número de congresistas de cada grupo disponible para representarlo ante una comisión. De ahí que, igualmente, a mayor número de comisiones y mayor número de grupos parlamentarios, menor la capacidad de las comisiones de contar con productos colectivos satisfactoriamente deliberados por todos los grupos.

Si el menor número de comisiones no tiende a diluir, sino por el contrario, a afirmar y a robustecer la representatividad de los grupos parlamentarios, a la vez, el menor número de comisiones tiene como efecto la imposibilidad de alcanzar niveles elevados de especialidad (a menor número de comisiones, mayor el espectro de cobertura y menor la especialización de cada comisión). Por lo tanto, la eficiencia del sistema de comisiones es tanto mayor cuanto menor sea el nivel de especialización de las comisiones. A más comisiones mayor exigencia de especialización. La oferta

excesiva de especialización resulta una pretensión demasiado costosa, porque no hay demanda real que la requiera. Mantener un número innecesario de comisiones ordinarias importa una decisión sobre la cual hay responsabilidad. Las comisiones deben producir lo que el Estado necesita y producir con eficiencia, no con dispendio ni con derroche. En vez de buscar ahorros en el sistema de remuneraciones y estipendios de los representantes es más eficaz encontrarlos en decisiones que hagan estructural y organizacionalmente menos oneroso el manejo y gestión del proceso legislativo. Una vía es no generar gastos innecesarios creando más comisiones que las indispensables para cumplir con el proceso de estudio, análisis y dictamen de los proyectos de ley.

Siendo la naturaleza del mandato de representación de carácter político y no técnico, es comprensible que las posibilidades (no menos que la exigencia) de especialización de un Congreso integrado no por expertos, sino por delegados políticos de la colectividad, no sean muy grandes. Ello con menor razón habida cuenta que el número de congresistas es de solo 120. Por lo tanto, la formulación de un cuadro de comisiones especializadas con un número elevado de las mismas, no es solo irreal en términos de la capacidad de atenderlas con congresistas especialistas en cada una de las áreas del conocimiento, sino que además el producto político de las mismas es insatisfactorio y deficitario en razón de la insuficiente capacidad material de los grupos parlamentarios de tener presencia en todas las comisiones.

El remedio para que los productos colectivos de las comisiones correspondan a la voluntad corporativa de los grupos parlamentarios es, en primer lugar, definir como óptimo que el número de comisiones sea el mínimo necesario para que la diversidad de asuntos legislativos reciba el enfoque y la atención especializada que la diversidad de materias de iniciativa legislativa permita solventar. Ese mínimo número de comisiones asegura la mayor representatividad de los grupos, y la atención especializada es asegurada por la división del trabajo en razón de áreas centrales del conocimiento.

Y, en segundo lugar, el remedio consiste en fijar como alternativa conservadora la definición del máximo número de comisiones más allá del cual los niveles de eficiencia y rendimiento sean de dudosa confiabilidad. El máximo número de comisiones es fijable a partir de un criterio inherente a la naturaleza de la tarea propia de estos órganos: la posibilidad efectiva de desempeñarse de manera directa y personal (excluyendo la delegación a personal profesional de asesores o técnicos de la confianza del congresista), pero además de manera enterada y responsable como miembro de cada una de las comisiones en las que debe analizarse el impacto que todas las iniciativas tienen en la sociedad.

Es difícil, en general, que un congresista pueda participar personal, informada y preparadamente en más de dos comisiones, además de las demás funciones que le corresponde cumplir en el Congreso, ya sea en órganos representativos como la

Comisión Permanente, de dirección como el Consejo Directivo, o de coordinación parlamentaria como la Junta de Portavoces. Si perteneciera a más de dos comisiones sus posibilidades de participación eficaz son muy débiles, porque difícilmente estará adecuadamente enterado de los problemas y alternativas derivados de cada uno de los asuntos que conocen las comisiones a las que pertenece. No hay quien pueda ufanarse, sin vanagloria, de tener la capacidad de dividir eficientemente su tiempo entre tres, cuatro o cinco comisiones ordinarias, además de todas las otras tareas que demandan su atención como representante, y a la vez mantenerse en condiciones de discutir un tema con conocimiento de causa y con conciencia de la naturaleza e implicancias que el detalle de la normativa requiera prever. La acumulación de puestos por un congresista no solo no es eficiente sino que además desvirtúa el mandato que el electorado entrega a cada congresista de modo directo.

En cada período constitucional es posible que varíe el número de grupos parlamentarios, así como la distinta proporción y fuerza entre cada uno de ellos. Teniendo en consideración que el óptimo de una organización depende de la realidad de los recursos disponibles, y de su distribución y asignación en vista del principio de representación, es conveniente tener presente que una definición constitucional o normativa de carácter fijo conduce a niveles potenciales de ineficiencia organizacional, es preciso sostener la definición del número eficiente de comisiones así como el de miembros de una comisión según la realidad del número de fracciones o grupos parlamentarios presentes en cada período constitucional y de la fuerza relativa y proporcional entre cada uno de ellos, teniendo presente la capacidad efectiva de los niveles confiables y responsables de atención de los congresistas a una comisión ordinaria, además de las otras comisiones y órganos del Congreso al que pertenezcan, y de las funciones representativas que están obligados de atender de manera individual.

Para definir el número de comisiones y de miembros de una comisión es necesario, por lo tanto, desarrollar un programa que defina los criterios para decidir a partir de las relaciones entre los grupos, de manera que el óptimo sea establecido tomando en consideración las expresiones de la realidad, y no un prototipo inmodificable que favorezca antes la acumulación de ineficiencias que el desarrollo efectivo de la diversidad de funciones que cumple el Congreso. Un régimen o sistema de comisiones no puede rendir igual cuando los congresistas tienen la obligación de pertenecer a 2 que a 5 comisiones, ni cuando los grupos parlamentarios están sobrerrepresentados en algunas comisiones y otros no tienen ninguna representación. Las reglas del número de comisiones y de integrantes por comisión debe ser parte del diseño e ingeniería de ese programa que permita ajustar estos números al comportamiento efectivo de la realidad, según el programa de prioridades y de principios a partir de los cuales deben tomarse las decisiones.

d) Máximo eficiente de comisiones respetando un mínimo de representación

El óptimo deseable en un contexto de fragmentación partidaria en el Congreso es que cada grupo parlamentario pueda quedar representado con uno de sus miembros, cuando menos, en cada una de las comisiones, y que el número de estas comisiones no impida la atención y participación enterada, reflexiva y personal de los representantes de cada grupo parlamentario en la investigación, estudio y deliberación de los proyectos remitidos para su dictamen.

Considerando que existan ocho fracciones parlamentarias como ocurre en el Congreso desde agosto de 2003, entre las que se incluye a los no agrupados, y que el criterio para determinar el número mínimo de comisiones es que a cada grupo parlamentario le corresponde tener por lo menos un representante en cada comisión, toda vez que el grupo con el menor número de miembros cuenta con 6 integrantes (requisito mínimo según el Reglamento del Congreso para constituir grupo), el número mínimo de comisiones no debe ser menor de 6. Una distribución de las funciones legislativas en 6 áreas básicas de organización corporativa permitiría un diseño como el que se consigna en el cuadro siguiente, en el que la comisión propuesta aparece en la columna izquierda, y la relación de las comisiones que actualmente existen se indican en la columna derecha.

Una organización de esta naturaleza puede tomar como base la organización del sistema de comisiones francés que, como se sabe, está integrado por cerca de 500 representantes, quienes dividen su trabajo en solo seis comisiones. El Congreso peruano, con cuatro veces menos cantidad de representantes, no debiera tener mayores problemas de organización que la que se consigue en Francia, de donde se toma la definición de las seis comisiones que se muestra. La virtud más importante de esta organización es el fortalecimiento de la presencia y fuerza representativa de cada uno de los grupos parlamentarios en el debate y exposición de posiciones que, a la vez, genera mucha mayor fuerza y confiabilidad en las decisiones que proponen las comisiones. Si el propósito es fortalecer el trabajo en comisiones, definitivamente el camino no es la extensión desmedida de su número sino su compactación.

En cuanto a los criterios que sirven para agrupar a las comisiones, se toma en cuenta la carga de trabajo relativa de cada comisión, la cantidad de horas sesionadas en un periodo legislativo, el número de dictámenes producido, y la mayor o menor similitud temática entre comisiones.

CONVERSIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES
SEGÚN EL MÍNIMO POSIBLE DE COMISIONES

Nº	COMISIONES PROPUESTAS	COMISIONES ACTUALES
1	<i>Asuntos constitucionales y legales</i>	- Constitución y Reglamento - Justicia y Derechos Humanos - Mujer y Desarrollo Social
2	<i>Economía y Presupuesto</i>	- Economía e Inteligencia Financiera - Presupuesto y Cuenta General de la República
3	<i>Asuntos culturales, familiares y sociales</i>	- Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural - Trabajo - Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad - Seguridad Social - Amazonia, Asuntos Indígenas y Afroperuanos - Juventud y Deporte
4	<i>Asuntos productivos y ambientales</i>	- Agraria - Ambiente y Ecología - Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos - Energía y Minas - Producción y Pymes - Transportes y Comunicaciones - Vivienda y Construcción
5	<i>Descentralización</i>	- Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado - Gobiernos Locales
6	<i>Asuntos Exteriores y de Defensa</i>	- Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas - Comercio Exterior y Turismo - Relaciones Exteriores

En la relación de comisiones queda excluida la Comisión de Fiscalización y Contraloría. El propósito es que el Congreso recupere su capacidad de control e investigación, mediante los medios naturales para la realización de esta actividad. La Comisión de Fiscalización y Contraloría es un híbrido que distorsiona esta misión. La superposición de finalidades legislativa y de control en una misma comisión diluye la capacidad de cumplir eficientemente ambas metas. Las comisiones investigadoras requieren una organización puntual en la que se concentre el trabajo para atender la materia que se investiga. No es posible cumplir con la investigación cuando paralelamente las comisiones reciben otros encargos del Pleno. Ese cumplimiento es

tanto más difícil habida cuenta de la débil y poco representativa presencia de los grupos parlamentarios en cada comisión.

Habiéndose calculado que el *mínimo* de comisiones ordinarias puede ser de 6, ¿cuál sería el número *máximo* de comisiones ordinarias que pudieran crearse con una composición mínima de 20 o de 19 congresistas en cada una de ellas? En otras palabras, si cada comisión ordinaria tuviera no menos de 19 o 20 congresistas (para que quede garantizada así la participación de hasta el grupo parlamentario con menor número de integrantes), ¿cuál sería el criterio para determinar el máximo número posible de comisiones ordinarias? Considerando que el requisito de participación mínima queda cumplido cuando el grupo parlamentario con el menor número de miembros está en condiciones de tener por lo menos un representante en una comisión, la pregunta es, entonces, ¿qué condiciones hay que atender para definir cuál es el *máximo* número de comisiones ordinarias que debe crearse de forma que todos los miembros de todas las comisiones estén en posibilidades reales de aportar y de participar adecuadamente en la labor de estudio y análisis en cada una de las comisiones a las que pertenecen?

A partir de la perspectiva del grupo parlamentario con el menor número de miembros, el total máximo de comisiones ordinarias sería de tantas comisiones ordinarias como miembros tiene el grupo. Sin embargo, los congresistas no solo deben pertenecer a las comisiones ordinarias, toda vez que pueden ser además miembros de la Mesa Directiva, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces, de la Comisión Permanente, de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, de la Comisión de Ética Parlamentaria, así como de comisiones investigadoras o especiales. En otras palabras, el objetivo no es solo definir el máximo de comisiones ordinarias según el número de miembros de un grupo parlamentario, puesto que cabe que haya más encargos en los que el grupo más pequeño deba asumir responsabilidades proporcionales. Sin embargo, parte de los inconvenientes quedan solucionados con el recurso a la alternativa de que no todos los órganos del Congreso sesionan a la vez. La consideración de esta opción permite coordinar y organizar el horario de sesiones y la participación en las comisiones ordinarias sin cruces.

Para definir y calcular el máximo número de comisiones debe considerarse como criterio central la capacidad de trabajo en comisiones ordinarias. Las comisiones ordinarias no son la única responsabilidad que corresponde atender a los congresistas. Ellos tienen otras tareas además del estudio y dictamen sobre proyectos de ley. Recordar este hecho es necesario para no enfocar el problema fuera de contexto. Definir el máximo número de comisiones ordinarias no es el único problema organizacional que atender. Ignorarlo llevaría a decisiones equivocadas. Por ello, en función de la carga de trabajo de cada comisión y de las responsabilidades que tiene cada congresista ante el Pleno y en su despacho personal, además de las que pudiera corresponderle en la Comisión Permanente o el Consejo Directivo, parecería razonable asumir que dos pueda ser un número adecuado y atendible de comisiones a las que debe pertenecer un representante.

El tercer párrafo del artículo 34 del Reglamento del Congreso prescribe, sin embargo, que *la distribución de los congresistas en las comisiones se racionaliza de modo que ningún*

congresista pertenezca a más de cinco comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y Especiales, de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva. De manera que, salvo que esta norma se modificara, habría que prever el número razonable máximo de dos comisiones ordinarias a las que podría pertenecer un congresista podría resultar excesivo. En particular si, eliminando de la condición de comisión ordinaria a la Comisión de Fiscalización (con el objeto de que desaparezca la innecesaria duplicidad y competencia investigadora entre la comisión ordinaria de Fiscalización y las comisiones investigadoras conformadas con fines puntuales), se pretende que el Congreso recupere la normalidad en el ejercicio de la función de control que desarrollan las Comisiones de Investigación, dejando finalmente sin efecto el modelo de tutela y filtro centralizado que se le encargó a la Comisión de Fiscalización durante la práctica iniciada en la década de los 90. En consecuencia, habría razones adicionales para considerar que incluso dos comisiones ordinarias ya pudiera(n) ser una responsabilidad significativa que atender con capacidad reflexiva y representativa para los congresistas y los grupos parlamentarios a los que pertenecen. En todo caso, dos comisiones ordinarias es, en efecto, una cantidad adecuada de encargos que encomendar a un congresista en la labor y función legislativa. Más que eso supondría el debilitamiento de su rol como representante y el sobredimensionamiento consiguiente del personal de su despacho congresal a través del desplazamiento de su responsabilidad en profesionales y técnicos a los que delegue el cumplimiento de tareas que el electorado no autorizó que delegue en nadie.

Independientemente de las consideraciones que pudieran sugerir que sea solo una comisión ordinaria el máximo al que debiera pertenecer un congresista, postular un número mayor de dos comisiones por congresista debilitaría riesgosamente su capacidad de participar efectivamente. Ya sea por el simple hecho de que su asistencia no podría quedar asegurada debido a cruces con otras responsabilidades simultáneas, como por el hecho innegable de que para aprobar un dictamen es necesario ejercitar la función de representación de una manera personal y no a través de asesores, técnicos ni secretarías. El ejercicio cabal y pleno de la representación supone la responsabilidad de informarse, estudiar, consultar, preguntar, contrastar, analizar y, sobre todo, debatir y razonar, intercambiando datos y argumentos con espíritu de búsqueda sincera y de concordia entre todos los representantes y grupos presentes en una comisión. Y esta labor demanda una dosis inabdicable de dedicación personal, demanda tiempo y demanda concentración. Dedicación, tiempo y concentración que no son un recurso ilimitado entre los representantes al Congreso. Asumir como compromiso la pertenencia a más de dos comisiones ya es un acto riesgoso en general, aunque quepa ciertamente excepciones en ambos sentidos, sea porque la agenda de algunos congresistas es ya recargada con una comisión, como que por el tipo de estilo de algún otro congresista excluya otras funciones para priorizar su vocación más legislativa que de otro carácter.

En el supuesto de que se admita que dos sea un número correcto de comisiones ordinarias por cada congresista, y siempre sobre la base del supuesto de que cada fracción parlamentaria debe pertenecer y participar por lo menos con un representante en cada comisión ordinaria, la misma lógica llevaría a fijar en 12 el número de

comisiones ordinarias. Según el cuadro de comisiones vigente en el Congreso, el remedio supondría reducir de 24 comisiones a 12, donde quedaría eliminada, además, la Comisión de Fiscalización, con la finalidad de descentralizar y fortalecer el desarrollo de la función de control sin el paralelismo, la tutela, duplicidad, innecesaria competencia ni mediatización de una comisión permanente.

**CONVERSIÓN DEL SISTEMA DE COMISIONES
SEGÚN EL MÁXIMO POSIBLE DE COMISIONES**

Nº	COMISIONES PROPUESTAS	COMISIONES ACTUALES
1	<i>Constitución y Reglamento</i>	- <i>Constitución y Reglamento</i>
2	<i>Economía y Finanzas</i>	- <i>Economía e Inteligencia Financiera</i>
3	<i>Presupuesto y Cuenta General</i>	- <i>Presupuesto y Cuenta General de la República</i>
4	<i>Asuntos Educativos y Laborales</i>	- <i>Educación, Ciencia y Tecnología</i> - <i>Trabajo</i>
5	<i>Asuntos Agrarios y Ambientales</i>	- <i>Agraria</i> - <i>Ambiente y Ecología</i>
6	<i>Descentralización y Gobiernos Locales</i>	- <i>Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado</i> - <i>Gobiernos Locales</i>
7	<i>Asuntos Productivos, de Regulación y Protección al Consumidor</i>	- <i>Producción y Pymes</i> - <i>Transportes y Comunicaciones</i> - <i>Vivienda y Construcción</i> - <i>Energía y Minas</i> - <i>Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos</i>
8	<i>Justicia y Derechos Humanos</i>	- <i>Justicia y Derechos Humanos</i> - <i>Mujer y Desarrollo Social</i>
9	<i>Asuntos Exteriores y Migratorios</i>	- <i>Relaciones Exteriores</i> - <i>Comercio Exterior y Turismo</i>
10	<i>Defensa y Orden Interno</i>	- <i>Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas</i>
11	<i>Salud, Prevención y Desarrollo Social</i>	- <i>Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad</i> - <i>Seguridad Social</i>
12	<i>Asuntos Étnicos y Culturales</i>	- <i>Cultura y Patrimonio Cultural</i> - <i>Amazonia, Asuntos Indígenas y Afroperuanos</i> - <i>Juventud y Deporte</i>

El criterio de ordenación y sistematización es similar al señalado para el cuadro que sistematiza las 24 comisiones ordinarias en seis. La ordenación y sistematización toma en consideración la mayor o menor carga de trabajo demostrada en un periodo legislativo, donde la carga de trabajo se expresa no en la expectativa o demanda de resultados, sino en el rendimiento efectivamente obtenido y demostrado. Entre dichos logros y productos cabe considerar, por ejemplo, la cantidad de horas sesionada y la cantidad efectiva de dictámenes emitidos. Probablemente puedan encontrarse otros indicadores de rendimiento más finos en el futuro, en particular teniendo en consideración la calidad de los productos y no solamente su cantidad, así como la relación de rendimiento entre los recursos asignados y la calidad de sus dictámenes, o entre los productos concluidos y el uso eficaz de los insumos que de ellos haga uso el Pleno. En tanto se construyen esos indicadores, la propuesta que recoge el cuadro es un inicio para discutir la mejor organización del trabajo parlamentario en general y del sistema de comisiones en particular.

f) Número de integrantes por comisión

Ahora bien, una vez resuelto el número de comisiones ordinarias, los voceros de los grupos parlamentarios deben definir el número mínimo de integrantes de cada comisión. Este proceso debiera realizarse solo una vez por cada periodo constitucional y modificarse únicamente como consecuencia de la recomposición de los integrantes y proporcionalidad de los diversos grupos parlamentarios.

El criterio para encontrar el mínimo de miembros para cada comisión es el de la representación asegurada para cada grupo parlamentario. Este cálculo no es único y depende del número de grupos parlamentarios y de la proporción existente entre ellos. Dada la proporción entre grupos parlamentarios, es matemáticamente imposible que en la correlación concreta entre los grupos parlamentarios del periodo 2001-2006 al mes de marzo del año 2005, cada grupo tenga asegurada y justificada su representación en una comisión que tuviera menos de 20 integrantes. Con menos de 20 miembros por comisión a los grupos más pequeños no les correspondería un puesto en la comisión. El cuadro adjunto muestra la cantidad proporcional de congresistas que corresponde designar a cada grupo parlamentario de manera que se cumpla con la condición de que cada grupo parlamentario cuente, por lo menos, con un representante en cada comisión ordinaria, manteniéndose la proporcionalidad entre las diversas fuerzas políticas.

**DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DE PUESTOS DE COMISIONES
POR FRACCIÓN PARLAMENTARIA**

<i>PARTICIPACIÓN PROPORCIONAL DE GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS COMISIONES ORDINARIAS PERIODO 2001-2006 (a marzo de 2005)</i>				
GRUPOS	NÚMERO DE CONGRESISTAS	PROPORCIO- NALIDAD	DISTRIBUC. EN COMISIONES	ASIGNACIÓN POR APROXIMACIÓN
<i>Perú Posible</i>	36	30,77%	6,15	6
<i>Partido Aprista</i>	28	23,93%	4,19	5
<i>Unidad Nacional</i>	11	9,40%	1,88	2
<i>Somos Perú, Acción Popular, Unión por el Perú, Independientes</i>	12	10,26%	2,05	2
<i>Frente Independiente Moralizador</i>	8	6,84%	1,37	1
<i>Grupo Parlamentario de Independientes</i>	8	6,84%	1,37	1
<i>Perú Ahora, Independientes</i>	6	5,13%	1,03	1
<i>No agrupados</i>	8	6,84%	1,37	1
TOTAL	117	100%	20	19

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso

En el cuadro precedente se nota que el total de congresistas es de 117, lo cual obedece a que, al año 2005, hay tres congresistas suspendidos (Luna Gálvez, de *Unidad Nacional*, desde el 5 de abril del 2002; Chávez Cossío, de *Nueva Mayoría*, desde el 26 de junio del 2002; y Torres Ccalla, de *Perú Posible*, desde el 7 de diciembre del 2004). Se nota igualmente que, como resultado de la aproximación por los decimales, el máximo obtenible sería de 19 congresistas por comisión, eliminando las fracciones inferiores a medio punto y redondeando hacia el número superior las fracciones iguales o mayores a medio punto.

A partir de estos datos se deduce que si las comisiones ordinarias son 6, y cada una tiene 19 miembros, el total de puestos por asignar entre los grupos parlamentarios siguiendo el criterio aproximativo de la última columna sería de 114. Si, por otro lado, las comisiones ordinarias son 12, con igual número de miembros por comisión, el número de puestos por ocupar y distribuir entre todos los grupos parlamentarios sería de 228. Estos números no son exactos y pueden adecuarse con pequeños ajustes sin necesidad de alterar la proporcionalidad entre cada uno de los grupos parlamentarios.

g) Asignación de puestos directivos de cada comisión según la proporción y preferencias de cada grupo parlamentario

El último paso en el proceso de negociación entre los voceros es acordar cómo se distribuirán los cargos directivos entre los diversos grupos parlamentarios. Un aspecto decisivo en la división de puestos entre los grupos parlamentarios es que según el artículo 36 del Reglamento del Congreso, la elección de la directiva de cada

comisión se realiza *respetando el criterio de proporcionalidad de los grupos parlamentarios*. Por lo tanto, no se prevé la inclusión obligatoria de los congresistas no agrupados en el cálculo de la proporcionalidad entre los cargos directivos de las comisiones ordinarias. Esta etapa de distribución de puestos depende del número de comisiones del cuadro.

El cuerpo directivo de cada comisión está integrado por un presidente, un vicepresidente y un secretario. Si las comisiones son 6, el total a distribuir es 18 puestos; 36 si las comisiones son 12. De otro lado, si los cuerpos directivos se recomponen anualmente durante 5 años, los puestos se multiplican 5 veces, a razón de 90 si es 6 el número de comisiones y 180 si es 12. No parece escaso el número de puestos a distribuir para un periodo de 5 años. Este número, además, se incrementa teniendo en consideración la diversidad de otros órganos de diversa naturaleza que funcionan en el Congreso, sea la Comisión Permanente, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, la Mesa Directiva, u otras comisiones sean investigadoras, de estudio, protocolares u otras especiales.

En el caso específico de la distribución de presidencias de las comisiones ordinarias, que es el cargo directivo que en realidad resulta relevante y significativo por el poder efectivo que tienen los presidentes en la organización y manejo de la comisión, de su agenda y de los recursos, en caso que el número de comisiones fuera 12, según la racionalidad previamente desarrollada, la cuota que correspondería a cada grupo parlamentario sería como la que aparece en el cuadro siguiente.

DISTRIBUCIÓN PROPORCIONAL DE PRESIDENCIAS DE COMISIONES POR GRUPO PARLAMENTARIO

<i>PARTICIPACIÓN PROPORCIONAL DE GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS PRESIDENCIAS DE 12 COMISIONES ORDINARIAS</i>				
<i>GRUPOS</i>	<i>NÚMERO DE CONGRESISTAS</i>	<i>PROPORCIONALIDAD</i>	<i>DISTRIBUCIÓN EN 12 COMISIONES</i>	<i>ASIGNACIÓN POR APROXIMACIÓN</i>
<i>Perú Posible</i>	36	33,03%	3,96	4
<i>Partido Aprista</i>	28	25,69%	3,08	3
<i>Unidad Nacional</i>	11	10,09%	1,21	1
<i>Somos Perú, Acción Popular, Unión por el Perú, Independientes</i>	12	11,01%	1,32	1
<i>Frente Independiente Moralizador</i>	8	7,34%	0,88	1
<i>Grupo Parlamentario de Independientes</i>	8	7,34%	0,88	1
<i>Perú Ahora, Independientes</i>	6	5,50%	0,66	1
TOTAL	109	100%	12	12

Fuente: Oficialía Mayor del Congreso

Un cuadro similar correspondería a los otros dos cargos directivos. De igual forma, para el total de 36 cargos directivos por distribuir. El grupo parlamentario al que le corresponden 4 presidencias según el cuadro precedente le tocarían 12 cargos directivos en total; al que le corresponden 3, le tocan 9; y a los que les corresponde uno, les tocarían 3.

Lo más relevante, sin embargo, es no perder de vista que la función parlamentaria no es un negocio de figuración u obtención de reconocimiento, ni de apropiación de oportunidades no democráticas de influenciar en los procesos de adopción de políticas públicas. La misión central del Congreso es la deliberación sobre los asuntos públicos de mayor interés para la República, y la toma de decisiones reflexivas sobre los actos de dirección del Estado de su competencia. Lo adjetivo es la pretensión de maximizar las oportunidades para que las decisiones colectivas contengan y reflejen en mayor medida las propuestas individualizadas de los grupos parlamentarios o de los representantes. La misión institucional es mayor en trascendencia que el valor de las propuestas de cada uno de los miembros de la corporación y no perderla de vista es un factor esencial para el cumplimiento del objetivo final del Estado y de la República.

Cumplida que sea la tarea de asignación de puestos directivos según la proporción y acuerdo entre los grupos parlamentarios presentes en la Junta de Portavoces, los cargos tendrán que adjudicarse a los congresistas de cada grupo. Pero esta materia solo cabe realizarla durante la fase integrativa, durante la sesión preparatoria, en el momento en que cada comisión elige a su directiva con la cual quedará constituida la comisión a partir del acto de su instalación.

5.2.3. Etapa resolutive

La etapa resolutive, se divide en dos fases, la fase propiamente resolutive y la fase integradora. La fase resolutive es cumplida a partir del momento en que la Junta de Portavoces se desprende de su propuesta y esta es conocida por el Consejo Directivo, y concluye con la decisión del Pleno del Congreso en la que se resuelve la composición del cuadro de comisiones. La fase integradora se da en las comisiones durante el acto de elección de los cuerpos directivos y la instalación de la comisión.

Durante el proceso resolutive el Pleno decide respecto del número, la nomenclatura e integrantes de cada comisión ordinaria. Antes de que el Pleno conozca la propuesta, como requisito, se requiere el cumplimiento del acuerdo del Consejo Directivo, según el segundo párrafo del artículo 34 del Reglamento del Congreso. El Consejo Directivo, en consecuencia, participa no como órgano de elaboración del cuadro de comisiones, sino como órgano de ratificación de la labor de coordinación consensuado que realiza la Junta de Portavoces. La razón por la cual se considera que su participación es parte de la etapa resolutive obedece a que la revisión que realiza no cuenta con el espacio deliberativo especial que es propio de la Junta de Portavoces.

La Junta de Portavoces se aboca a la elaboración del cuadro de comisiones como parte de una tarea exclusiva. En las sesiones que realiza el Consejo Directivo como parte del proceso de la definición del cuadro de comisiones no se dedica solo a esta actividad; debe compartirla con las funciones de preparación y organización de la legislatura y de las sesiones del Pleno. La Junta de Portavoces tiene sesiones especiales solamente para preparar el cuadro de comisiones.

No obstante la naturaleza no estrictamente deliberativa del Consejo Directivo, sí es el órgano que consolida y confirma la organización preparada en la Junta de Portavoces, y en esta capacidad puede realizar las modificaciones que estime pertinentes. El Consejo Directivo no actúa como un órgano de certificación de la coordinación realizada por la Junta de Portavoces, sino que cuenta con la potestad de corregir y de alterar las alternativas trabajadas entre los voceros de la Junta. En este sentido, se trata de una segunda instancia de coordinación que puede revisar la propuesta y hacer cambios. Aunque no existe límite normativo para definir el alcance de las modificaciones que puede introducir el Consejo Directivo, sí es posible determinar que no le corresponde realizar cambios de naturaleza estructural, sino únicamente los que importen la sustitución de alternativas respecto de las cuales los directivos-portavoces estén de acuerdo. La ausencia de acuerdo entre los directivos de los diversos grupos parlamentarios puede significar que como resultado de la revisión efectuada sea necesario volver a consultarla en el seno de la Junta de Portavoces.

Con el acuerdo del Pleno, el Congreso cuenta con un cuadro de comisiones aprobado. Resta aún que las comisiones del cuadro aprobado quede constituido. Antes de la constitución de cada comisión, el cuadro de comisiones permanece como una fuente de obligación inejecutada. Para ejecutarse y que, de este modo, quede perfeccionado el acuerdo que resultó de la labor de coordinación entre los voceros en la Junta de Portavoces, las comisiones deben elegir los cargos directivos según la asignación de los mismos a cada grupo parlamentario. Ni el acuerdo de la Junta de Portavoces, ni su aprobación por el Pleno luego de la conformidad del Consejo Directivo, determinan ni individualizan a la persona del representante que ocupará el cargo reservado para cada grupo parlamentario.

Desde la constitución de las comisiones el sistema está listo y operativo. La constitución de las comisiones se produce con el proceso de reconocimiento e incorporación de sus miembros en la sesión preparatoria que culmina con la elección de la directiva y la sucesiva instalación de la comisión. Luego del reconocimiento de los integrantes de la comisión, los congresistas encargados de coordinar el acto electoral consultan las propuestas de candidatos para la designación de la directiva y sobre el modo de elegirla (por lista completa, o por cargo; a mano alzada o por papeleta). Es durante el proceso de elección de la directiva de la comisión que pueden producirse modificaciones en el cuadro de directivos propuesto por la Junta de Portavoces, ratificado por el Consejo Directivo y acordado por el Pleno. En buena cuenta, el acuerdo del Pleno no basta para perfeccionar la conformación de las directivas de las comisiones.

Si bien la aprobación del Pleno tiene fuerza vinculante para cada comisión y para los grupos parlamentarios, puede ocurrir, no obstante, que la elección que realizan las comisiones ha(ya) alterado la proporción de la distribución acordada por el Pleno. La contradicción y desconocimiento del acuerdo del Pleno es un supuesto y una materia cuya ocurrencia ni resolución tiene previsión en el Reglamento del Congreso. Se trata de la posible colisión entre dos fuentes de creación de una obligación corporativa, del acuerdo del Pleno respecto de la distribución proporcional de cargos directivos en comisiones, y de la voluntad autónoma de cada comisión para elegir de su seno a los congresistas que ocuparán un cargo directivo.

En la experiencia reciente se ha producido efectivamente la colisión entre ambas fuentes de creación de una obligación corporativa. Los resultados han sido dispares. En el caso de la discordia entre la Comisión de Asuntos Indígenas, el año 1999, y el acuerdo del Pleno, la discrepancia concluyó en la no instalación de esta comisión por falta de consenso entre sus integrantes en aplicar el acuerdo aprobado por el Pleno. Durante el período 2004-2005, se produjo otro caso de discordia entre comisiones y Pleno. En el caso de la Comisión de Gobiernos Locales, el Pleno revocó la decisión de la comisión dejando sin efecto la elección del congresista Torres Ccalla como presidente, y afirmando el acuerdo que aprobó para que la presidencia le corresponda a un congresista de Unidad Nacional (la elección correspondió a la congresista Rosa Florián). En el caso de las Comisiones de Salud, y de Presupuesto, donde, a pesar del acuerdo de que la presidencia de la Comisión de Salud le correspondiera al grupo parlamentario integrado por Somos Perú-Acción Popular-Unión por el Perú-Independientes, y de que la Comisión de Presupuesto le corresponda a Perú Posible, se elige a un congresista de Perú Posible (Eittel Ramos Cuya) en la Comisión de Salud, y a un congresista de Somos Perú-Acción Popular-Unión por el Perú-Independientes (Iván Calderón) en la Comisión de Presupuesto.

La diversidad de resultados es explicable porque en el caso del congresista Torres Ccalla se trató de un acto cuestionado abiertamente en el Pleno y que no consiguió respaldó entre los grupos parlamentarios. El reconocimiento de las elecciones no previstas en las comisiones de Salud y de Presupuesto, no obstante desviarse lo aprobado por el Pleno, se produce como consecuencia de que, a partir de los hechos consumados, se establece un acuerdo entre los grupos para mantener lo ejecutado en las comisiones, con lo cual expresan conformidad.

De haber sido así que los grupos parlamentarios hubieran discrepado con lo resuelto en comisiones, el asunto habría sido impugnado y llevado al Pleno para discusión. La inacción de los grupos parlamentarios respecto de los acuerdos de las comisiones convalidó la decisión tomada en estas y dejó sin efecto el acuerdo del Pleno. Este hecho deja ver en qué medida es que los grupos parlamentarios pueden ser considerados como órganos del Congreso con capacidad para influenciar y resolver en materias de organización y procedimientos parlamentarios. La facultad de convalidar o rectificar lo que acuerden otros órganos del Congreso, sea el Pleno o las

comisiones, ha sido efectivizada por los grupos parlamentarios que son, en fin de cuentas, los directamente afectados con la manera en que se altere o modifique la resolución del Pleno en el proceso de integración de las comisiones durante el proceso de elección.

Es a los grupos parlamentarios a los que ha correspondido la definición de cuanta autonomía se reconoce a las comisiones, así como qué tan vinculante es el acuerdo del Pleno. Es el poder, en última instancia, de afirmar los principios que inspiran la organización del Congreso y la gravitación que les corresponda. La institucionalidad del Congreso como órgano del Estado no se reduce al mero y ciego acatamiento de la norma, sino a la afirmación de la capacidad de decisión de ejes de poder político con capacidad de dar contenido a la norma y al sentido de las instituciones estatales. El Estado, las instituciones y las normas son decididas a partir de los actores concretos y de la cultura política de sus agentes. No a partir de la hipótesis de un sistema impersonal, incorpóreo y abstracto de orden universal e imparcial. El Congreso, finalmente, no es más universal ni imparcial que la diversidad de percepciones concretas e intereses subjetivos de los grupos humanos que a él llegan y que en él actúan.

6. Organización y atribuciones de los grupos parlamentarios

6.1. Naturaleza de los grupos parlamentarios

No existe unanimidad en la doctrina sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios. En tanto hay quienes en efecto afirman que los grupos parlamentarios son técnicamente un órgano del Congreso, algunos señalan que son un órgano estatal, o que son sujetos privados que ejercen funciones públicas, y otros que son solo una asociación necesaria de Derecho Público.

El Reglamento del Congreso ha optado por la tesis orgánica y le confiere estatus de órgano del Congreso en el artículo 27 inciso f). Este tratamiento no es indiferente en el terreno de las consecuencias materiales de la organización de la labor y actividades funcionales del Congreso.

La adhesión a la tesis orgánica y la definición de los grupos parlamentarios como órgano no significa que basten sus decisiones para obligar institucionalmente al Congreso. Los acuerdos de los grupos no sustituyen la formalidad y la observancia regular de los procedimientos. Los grupos parlamentarios sí son fuente de acuerdo, pero los acuerdos materiales entre ellos o entre los portavoces autorizados para vincular a sus grupos no bastan ni dejan sin efecto la vigencia de los requisitos formales para la adopción corporativa de acuerdos del Congreso. Todo acuerdo entre grupos es la base de una resolución del Congreso, pero los acuerdos en sí mismos no están por encima de la observancia del Derecho Parlamentario. Los acuerdos entre grupos sustentan los procedimientos y las decisiones institucionales y, además, es necesario

que las decisiones institucionales supongan tales acuerdos sin los cuales la observancia formal de los procedimientos en los que se carezca de la participación carecerían del soporte material de una voluntad e intencionalidad que los estructure.

6.2. Identidad del grupo parlamentario

Para que los grupos parlamentarios estén en condiciones de intervenir regularmente en la organización y los procedimientos del Congreso deben constituirse como tales. Según el artículo 37 del Reglamento del Congreso *son conjuntos de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines*. No existe referencia a la identidad entre el grupo parlamentario y un partido político. Cabe que la identidad se cumpla, pero el que no sea así no resiente la identidad de un grupo en el que se dé esta ausencia. Basta que exista una *affectio societatis* común de quienes quiera que tengan la pretensión de agruparse alrededor de ideas o intereses afines. No existen límites sobre el contenido de tales ideas ni intereses, ni existe obligación de declarar unas ni otros. Se sobreentiende que ellas y ellos existen a partir de la afirmación de la voluntad de crear un grupo. La no declaración de la *affectio societatis* no invalida ni impide la existencia de grupo parlamentario. En tal virtud, el alcance de la definición de lo que sea grupo parlamentario tiene naturaleza eminentemente didáctica. No tiene valor ni prescriptivo ni proscriptivo.

Se deduce de la definición de grupo parlamentario su carácter voluntario y la afinidad de intereses o de ideas. El rasgo de voluntariedad es importante. En otras organizaciones parlamentarias se prevé la existencia de un tipo de grupo no voluntario, al que se denomina grupo mixto, el que incluye a todos los representantes no pertenecientes a ningún grupo parlamentario. El grupo mixto es una forma obligada de agrupación no contemplada en la organización parlamentaria del Perú. En consecuencia, los congresistas que no se constituyan voluntariamente como grupo parlamentario quedan en su condición de representantes electos e incorporados al Congreso. El efecto de esta decisión es que no les corresponderá los atributos previstos únicamente para los grupos parlamentarios.

6.3. Constitución y registro de los grupos parlamentarios

El Reglamento del Congreso sí exige para su constitución que los agrupados sean un número no menor de seis congresistas. Las agrupaciones con menos de este número no pueden quedar registradas y, por lo tanto, están privadas de participar en condiciones previstas exclusivamente para quienes se constituyen como grupo parlamentario. El requisito del número de integrantes equivale al 5% del número legal de congresistas. Este porcentaje coincide con el relativo al porcentaje de votación electoral como condición para mantener su inscripción en el registro de partidos políticos que fija el inciso a) del artículo 13 de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos (el Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros lega-

les, cancela la inscripción de un partido político *cuando no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria*). Esta varilla cabalística es la que establece la condición para que la unidad de mínimos organizativos sea cumplida con suficiencia. Naturalmente que la varilla puede ser más alta o más baja, y no faltarán criterios para sustentar el límite que discierna quién y cuándo puede constituirse como grupo. Lo central es que el 5% es el borde establecido por la norma. Lo que corresponderá en adelante es examinar empíricamente las ventajas y desventajas que este límite aporta en la organización del trabajo parlamentario. En principio no habría razón por la cual presumir que ese borde es muy alto, como tampoco lo hay de que es muy bajo y que debe elevarse a, por ejemplo, el 10%.

La razón de ser o finalidad de la definición de mínimos para la organización de la labor parlamentaria es la necesidad de nuclear las tendencias y evitar o disminuir la disipación de las alternativas. El propósito es favorecer la creación de unidades integradas de ideas e intereses que porten diferencias de tendencias comunes. El objetivo no es anular las diferencias sino nuclearlas a través de posiciones más o menos comunes. A inicios del período 2001-2006 llegaron al Congreso representantes de 10 distintos partidos políticos (Perú Posible, con 45; Partido Aprista Peruano, con 28; Unidad Nacional con 17; Frente Independiente Moralizador, con 11; Unión por el Perú, con 6; Somos Perú, con 4; Acción Popular, con 3; Cambio 90-Nueva Mayoría, con 3; Solución Popular, con 1; Todos por la Victoria, con 1; y Renacimiento Andino, con 1). Como consecuencia de la aplicación del mínimo para la constitución de grupos parlamentarios, estas 10 posiciones partidarias quedaron en 6 (Perú Posible con 45 miembros; Partido Aprista Peruano, con 28; Unidad Nacional, con 17; Unión Parlamentaria Descentralista, con 13; Frente Independiente Moralizador, con 11; y los no agrupados, compuesto por 4 congresistas).

Fijar en 5% el número mínimo de congresistas para formar grupo llevaría a que en el plano teórico pudieran haber un máximo de 20 grupos, cada uno constituido por 6 miembros. Sin embargo, en el desarrollo del período 2001-2006, no obstante las modificaciones al interior de cada uno de los grupos parlamentarios, el número de grupos no ha sido menor a 6, ni ha sido mayor a 8, incluido, en ambos casos, la fracción de los congresistas no agrupados. Los grupos con el menor número de integrantes han mantenido un total de alrededor de 10 congresistas, lo que equivale al 8%.

La configuración del modelo de grupos parlamentarios, a partir de la experiencia del período 2001-2006, parece llevar a la percepción que el límite del 5% sí es razonable, porque el Congreso peruano sí está en capacidad de coordinar los pareceres o intereses nucleados de entre 6 y 8 grupos. En cuanto a la solidez e integración de cada uno de estos grupos, dependerá del nivel de representatividad y pluralidad de los productos institucionales del Congreso. De modo que si estos 6 u 8 grupos están adecuadamente representados en cada uno de los órganos directivos, consultivos o investigadores, el Congreso puede tener un mínimo de certeza que sus decisiones sí son representativas de la diversidad de fuerzas políticas presentes.

Si el número de grupos fuera menor, probablemente se sacrificaría la diferencia de la pluralidad de las agrupaciones a favor de menor número de bloques que coordinar. Si el número de grupos fuera mayor, la consecuencia sería que habría mayores dificultades de atender la demanda de mayor cantidad de agrupaciones; ello significaría que al afirmar la pluralidad de las diferentes fuerzas e intereses políticos se sacrificaría en eficiencia y manejo administrativo. Son dos valores y principios en juego: representatividad de la pluralidad, y eficiencia en la gestión pública. El mejor modelo es uno en el que se combine adecuadamente una gestión pública eficiente, sin lesionar la pluralidad y representatividad de los diferentes grupos y bloques políticos. En la medida en que no se han presentado requerimientos ni quejas por el límite de 5% fijado, parece ser que el sistema funciona adecuadamente.

Siendo así que la norma parece contar con niveles razonables de aceptación, queda claro que el requisito para constituir grupo parlamentario en la República tiene sentido a nivel corporativo y es funcionalmente adecuado. Sin embargo, el requisito de número no basta para que el grupo tenga garantizada su existencia y reconocimiento reglamentario. El Reglamento del Congreso señala que los grupos necesitan registrarse ante Oficialía Mayor, que para este efecto centraliza la inscripción y administra el proceso de formación, modificación y extinción en el estatuto de cada grupo. El propio Reglamento no prevé como exigencia para la inscripción de los grupos parlamentarios la adopción de un documento societario, quedando por tanto en libertad cada uno de organizarse de modo formal o no. Cada grupo está en libertad de acordar el modo y período de elección de sus directivos, portavoces u otro tipo de autoridad corporativa; el plazo de sus mandatos; los poderes y el alcance del carácter vinculante de las posiciones que exprese según la materia o el órgano en el que se manifieste; el tratamiento del disenso y la disciplina interna; o los métodos de participación en sus acuerdos y de adopción de sus decisiones.

6.4. Derechos de los grupos parlamentarios

Los derechos constitucionales de los grupos parlamentarios son sobre el espacio, los recursos y el personal. Estos derechos se concretan en lugar, espacio y oficina para recibir, organizar y deliberar; materiales de oficina, útiles de escritorio, recursos de telecomunicaciones e informáticos; y una partida para cubrir la contratación del personal de confianza que atienda las necesidades de asesoramiento, asistencia, apoyo, y operativas de cada grupo.

Sin embargo, probablemente más importante que los derechos que la Constitución reconoce a los grupos parlamentarios sea el distingo que prevé el Reglamento del Congreso en cuanto a la facultad de acceso a los órganos de organización y coordinación de la labor parlamentaria. No se trata de las limitaciones respecto a la inclusión y extensión en el uso del tiempo en el debate. Está relacionado con la exclusión en la distribución de puestos en el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces y las comisiones ordinarias.

Según el Reglamento del Congreso el Consejo Directivo *está integrado por los representantes de los grupos parlamentarios elegidos por su respectivo grupo* (artículo 30); la Junta de Portavoces *está compuesta por un portavoz por cada grupo parlamentario, quienes tienen un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada* (artículo 31-A); y, la Comisión Permanente, es conformada *guardando proporcionalidad de los representantes de cada grupo parlamentario* (artículo 42). Además, el propio Reglamento del Congreso indica que *la distribución de las directivas de las comisiones respeta la proporcionalidad de los grupos parlamentarios que componen el Congreso*. Por lo tanto, solo quienes son miembros de un grupo parlamentario pueden acceder a puestos de decisión y coordinación de la dirección de la agenda, del trabajo, y del trámite de los procedimientos parlamentarios.

No existe una norma que reconozca el derecho de los no agrupados a participar en ninguno de estos órganos. Esta situación es concordante con un régimen normativo que no obliga a los congresistas a formar grupo, sino que lo mantiene como una opción, como una facultad, como una preferencia a la que puede o no pueden adherir quienes eligen no participar como grupo. Si bien una preferencia como esta dificultará su participación en el ejercicio de la función directiva del Congreso, es parte de su potestad agruparse o no y, por lo tanto, de asumir las consecuencias de tal opción. Si quieren no agruparse, el efecto de esta decisión importa la valoración del resultado esperable. Si es su voluntad y propósito no dejar de intervenir en la dirección y coordinación de la agenda y procedimientos del Congreso, el precio les será más caro que si les es indiferente el desarrollo de esta función.

Un régimen de estas características muestra el incentivo que fija el ordenamiento parlamentario peruano para la organización de sus labores con la intermediación privilegiada de grupos, en vez de los congresistas individualmente considerados. Es cierto que de esta manera se deja de lado la regla de que cada representante individualmente considerado es titular de los mismos derechos [(no obstante que el Reglamento del Congreso dice en el inciso d) del artículo 22 que todo congresista tienen derecho *a ser designado miembro de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo*]], pero esta regla queda modulada por el principio de organización a través de bloques o tendencias centrales y básicas de ideas o intereses afines o comunes. Es una forma de afirmar una posición que fortalezca la presencia de los partidos o agrupaciones políticas en el Estado, como agentes de intermediación y de enlace entre la sociedad y el Estado. Concretar la representatividad, la pluralidad y la proporcionalidad a través de los grupos parlamentarios es una forma, también, de afirmar que la representación de la nación no viene adscrita con los individuos sino con las agrupaciones organizadas para participar e influenciar en las tareas colectivas de la República. Y ello no porque se niegue ni minusvalore el papel del individuo en la vida política nacional, sino porque se considera que el Estado precisa de una organización política que se proteja frente a la anomia y a la disipación que trae consigo el diseño de un régimen político en el que las individualidades dificulten la concepción de las responsabilidades públicas a partir de la visión y preferencias de los individuos en vez de las agrupaciones en las que se concretan tendencias centrales de la pluralidad y de la diferencia.

6.5. Dirección y organización de los grupos parlamentarios

Con el objetivo de que cada grupo esté representado es preciso que a cada miembro del grupo le toque representarlo ante los órganos del Congreso en los que los grupos tienen representación. Uno de los puestos del grupo es el de la condición de portavoz. En otros regímenes parlamentarios el portavoz es el presidente del grupo parlamentario y tiene a su cargo el liderazgo y dirección del grupo.

En el régimen peruano el portavoz de grupo no es un cargo similar al que corresponde al presidente o secretario general de un partido político. Los grupos pueden tener portavoces según el órgano o tema respecto del cual sea pertinente expresar la posición de cada grupo. Los portavoces pueden serlo ante el Consejo Directivo o la Junta de Portavoces, tanto como pueden serlo ante cada comisión ordinaria o en el debate de una materia en el Pleno del Congreso que no haya sido objeto de estudio ni discusión en comisiones, como ocurre, por ejemplo, en los debates de investidura del gabinete o en los que se realiza para la interpelación o censura de los ministros.

Por lo tanto, existe una dualidad de definiciones organizacionales. En los casos en los que los grupos parlamentarios son entidades representativas de los partidos políticos, es más fuerte la posibilidad de que los partidos cuenten con una estructura organizacional paralela que no quede necesariamente reflejada en la organización de los grupos parlamentarios. Sin embargo, en los movimientos o agrupaciones políticas sin otro tipo de proyección política excepto la de actuar en el Estado a través de instituciones de Gobierno es mucho menos probable que la estructura directiva de los grupos parlamentarios no refleje la misma e idéntica estructura que la del movimiento o agrupación política.

En la práctica ocurre que los portavoces son elegidos con periodicidad anual y rotativo, y que los principales líderes tienen mayor presencia como portavoces en el Consejo Directivo y en la Junta de Portavoces, así como cuando se debate la investidura, una interpelación o una censura. Los portavoces ante las comisiones ordinarias son por lo general aquellos congresistas que se identifican como interesados o conocedores en un tema que les es afín o que es propio de su experiencia o profesión. Los profesores o ex ministros de Educación, por ejemplo, se agrupan en la Comisión de Educación; los ex militares en la Comisión de Defensa; los médicos en la Comisión de Salud; los dirigentes étnicos en la Comisión Agraria o de asuntos étnicos; los ex alcaldes en la Comisión de Descentralización; los economistas o empresarios en la Comisión de Economía o de Presupuesto; y los contadores en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General. Pero esta no es una regla fija, en particular a partir de la consideración que hay materias respecto de las cuales no hay profesionales del área, como en la Comisión de Relaciones Exteriores, en la que debieran registrarse los representantes que hubieran pertenecido al servicio diplomático, o quienes hubieran sido ex cancilleres.

Sin embargo, el criterio de especialidad profesional o de experiencia puede no tener la gravitación que se asume pudiera corresponderle en la práctica. En relación con la representación de los grupos en las comisiones ordinarias, por ejemplo, el nivel básico de organización que estos órganos tienen en el trabajo parlamentario, caracterizado por el escaso nivel de impacto en el debate parlamentario que se realiza en el Pleno, los grupos parlamentarios carecen de representantes suficientemente apoderados para llevar la posición del grupo. Los representantes de los grupos parlamentarios en las comisiones carecen de capacidad para vincular a los grupos.

Si bien la poca capacidad de vinculación entre grupos y comisiones ordinarias es en gran parte resultado de la deficiente organización del régimen de comisiones, en el que el número excesivo de comisiones impide la fortaleza y capacidad de que los grupos queden representados, no es menos, resultado del precario nivel de organización de los propios grupos. Aun cuando la institución les reconoce oficinas, materiales de escritorio, y personal, no existe desarrollado el concepto de que las materias que se discuten en comisiones o en el Pleno requieren niveles de coordinación mínimos pero seguros en los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios no pueden quedar representados adecuadamente en el Consejo Directivo, en la Junta de Portavoces ni en las comisiones del Congreso, si previamente ellos no anuncian las materias de debate ni las discuten al interior de sus grupos. Si el número de miembros de un grupo parlamentario fuera suficientemente elevado sería exigible incluso que cada grupo pudiera contar con una organización paralela a la del Congreso, con Pleno y comisiones dentro de las cuales se llegue a articular el trabajo del Congreso dentro del grupo. En la actualidad la relación entre grupos parlamentarios y los órganos institucionales del Congreso se realiza de manera informal, sin ningún tipo de exigencia normativa. Cada grupo está librado a su propia iniciativa y sus decisiones no están sujetas a ningún criterio de validez. Por lo tanto, el carácter vinculante que pudiera tener la expresión de la posición de los congresistas en los órganos a los que pertenecen en nombre de sus grupos no llega a tener carácter representativo sino a nivel nominal.

Finalmente, de la mayor organización de los grupos parlamentarios depende el mayor impacto de las decisiones institucionales. Las decisiones del Congreso serán tanto más sólidas, fuertes y legítimas cuanto más articulados queden definidos los temas pendientes entre los grupos parlamentarios y los órganos del Congreso. La funcionalidad del Estado, en último término, no escapa de la organización y capacidad de penetración que tengan los grupos parlamentarios en la organización e institucionalidad del Congreso. Cuanto menor sea el paralelismo organizacional y cuanto mayor sea el uso efectivo de los niveles institucionales de organización parlamentaria por los grupos políticos, el Estado contará con mayor fortaleza y consistencia orgánica. Lo demás dependerá de que los partidos o agrupaciones políticas sean auténticamente representativas como vehículos organizados de la voluntad política de la República. De la fidelidad con la que recogen el sentimiento político de la colectivi-

dad depende el respaldo en el sufragio. Si carecen de una visión compartida y respaldada por la comunidad no hay modo de entender cómo llegan a posiciones de representación estatal si no es otro que el pueblo quien opta y los elige.

7. Presupuesto y gobierno de la economía del Congreso

La referencia al presupuesto y economía del Congreso es concordada usualmente con los artículos 77 y 79 de la Constitución. En el primero se registra la naturaleza constitucional del presupuesto de la República, como marco de definición de los ingresos y egresos del Estado en planes y partidas presupuestales. En el segundo la definición de la capacidad negativa de los representantes para crear ni aumentar gastos públicos, así como su competencia reservada positivamente para hacerlo en relación con el presupuesto del Congreso.

El proceso de formulación, elaboración, estudio, discusión y aprobación del presupuesto público del Perú no se ha caracterizado por basarse en la evaluación de los requerimientos a partir de los ingresos previstos sino, en general, según una demanda coyuntural insatisfactoriamente comparada con los recursos disponibles. Para definir los montos previsibles para cada área debe pasarse por un proceso de priorización en la atención de necesidades y aspiraciones colectivas, y tal priorización tiene como base el reconocimiento de un hecho material. Ese hecho material es que la atención ilimitada de necesidades es imposible. No todas las necesidades pueden ser cubiertas. Si el presupuesto es una norma, la norma no podrá ser mejor que las limitaciones materiales con las cuales se incluye la atención de ciertas aspiraciones y necesidades y se excluyen otras. En la misma medida, los Gobiernos, los Congresos y el propio Estado no reciben mejor reconocimiento que el derivado de la sagaz y estratégica definición de las prioridades de atención seleccionadas e incluidas en el presupuesto.

Si no todas las necesidades y aspiraciones son atendibles, es esperable que las necesidades que no alcanzan a ser incluidas entre las que se prevé atender supondrán reclamos, demandas y protestas sociales para su inclusión. El presupuesto, en consecuencia, es una herramienta de adjudicación de recursos para atender necesidades colectivas por las que se responsabiliza al Estado. Pero el otro lado de esta realidad es que los proyectos incluidos en un año fiscal encubren la no atención de otros proyectos que quedaron sin reconocimiento en las prioridades acordadas. La decisión de qué es estratégico atender y en qué medida, y qué debe permanecer sin atención o con atención limitada, es una decisión política. La calidad de la decisión depende de una adecuada evaluación de los recursos disponibles así como de la capacidad de comunicar qué debe merecer el sacrificio de todos y qué debe aguardar una posterior oportunidad por insuficiencia de recursos.

Por ello la elaboración del presupuesto se sustenta en el sentido del Estado para quienes desde una posición operativa tienen autoridad para planear y presupuestar.

De ahí que según el concepto de Estado de la autoridad representativa se advierta la modalidad en la que se define cómo atender las obligaciones públicas. Si se concibe al Estado como un ente subsidiario de la iniciativa privada, la responsabilidad prioritaria se aplicará en proyectos básicos en materia de seguridad, salud y educación. Si se concibe al Estado como agente de inversión, será parte del marco presupuestal una incursión en ámbitos de otra forma reservados para la empresa e iniciativa privada. Estado subsidiario o Estado empresario, esos son los paradigmas centrales desde los cuales se maneja y usa con carácter pendular el presupuesto de la República y ese manejo y uso, según la Constitución, es una atribución antes del Gobierno que del Congreso.

Si la definición del programa presupuestal que rige la economía pública supone la participación de Gobierno y Congreso, ello significa e implica una mentalidad educada tanto en la concepción de escenarios como en la de la definición de la posición que corresponde al Estado en cada uno de ellos. Una mentalidad capacitada para comprender la naturaleza y alcances de la racionalización y priorización de la atención y aspiraciones priorizadas en ambos órganos del Estado. La educación para la priorización según escenarios presume también la capacidad de manejo de la demanda excluida en el presupuesto. Y se espera que esta misma mentalidad y educación sea compartida por los destinatarios de la acción estatal, sea por recibir o por dejar de recibir recursos escasos que, en último término, son los que pueden distribuirse según la mayor o menor riqueza privada de quienes contribuyen en la propia comunidad.

El Congreso participa en dos momentos en el proceso presupuestario. Uno de esos momentos es en la discusión del presupuesto elaborado y propuesto por el Gobierno. Si bien los congresistas no tienen iniciativa en el gasto, sí pueden afectar la estructura de gastos mediante el proceso de debate y votación del presupuesto del sector público. Y el segundo momento es en el proceso de elaboración y aprobación de su propio presupuesto, que es al que se refiere el artículo 94 de la Constitución.

El artículo 94 de la Constitución distingue el gobierno de la economía del Congreso y la facultad de fijarse a sí mismo su presupuesto. Sin embargo, el Congreso no puede gobernar regularmente su economía sino dentro del marco presupuestal. El presupuesto contiene los límites de la economía del Congreso. Únicamente cuestiones coyunturales de fuerza mayor pueden justificar el gobierno de la economía del Congreso fuera de las restricciones que aparecen en el presupuesto.

La claridad en la relación entre economía y presupuesto es importante. No basta con tener la voluntad y tomar la decisión de realizar cualquier acción institucional. El Congreso es autónomo e independiente de las otras ramas del gobierno. Tiene el poder de representar a la República. Sin embargo este no es un poder absoluto ni ilimitado. Los recursos del Estado son recursos públicos. El Estado es responsable ante la República, ante la colectividad, ante todos y cada uno de los contribuyentes que aportan en vista del proyecto comunitario que es vivir con una misma visión,

en un espacio que garantice la convivencia de la pluralidad de proyectos individuales y las diferentes preferencias de estilos y de opciones de vida, sean personales o grupales. En vista de la responsabilidad conjunta de contribuyentes y de representantes, es indispensable e impostergable la realización de esfuerzos para integrar la obtención de logros con el esfuerzo conjunto de los diversos grupos políticos presentes en el Congreso.

La definición de dónde sean aplicados los medios y los recursos escasos de la comunidad, demanda el acuerdo sobre la priorización de metas y objetivos colectivos. Resulta imperativo identificar qué es estratégico para el país en general y qué es estratégico para el Congreso en particular. Conceptuar cuáles son las líneas de acción prioritarias para el país y para el Congreso, a través de los representantes autorizados para dirigir el destino público del país, es una exigencia de primer nivel metodológico.

El artículo 94 se refiere de modo particular al presupuesto y a la economía del Congreso y es sobre este ámbito respecto del cual es preciso aplicar el manejo de la organización parlamentaria. Es debido a que el Congreso es elegido por un período de cinco años que los esfuerzos más grandes debieran realizarse para programar las metas de la institución parlamentaria en igual plazo. Si bien no es imaginable la congelación de las fuerzas políticas durante cinco años, ni cabe esperar que la realidad y proyectos políticos se detengan en ese mismo período, no es menos cierto que todo logro institucional depende del reconocimiento de los límites que todo grupo humano tiene para procurar alcanzarlos. No puede dejar de desearse ni de anhelar y soñar. Pero el deseo, el anhelo, la ilusión y los sueños que inspiran y nutren la acción política toman cuerpo en comunión con el principio de realidad y no a sus espaldas.

El presupuesto del Congreso es el límite para el gobierno de la economía. No basta con pedir, demandar o exigir. Es necesario acordar cuál será la meta colectiva de la pluralidad y diversidad de fuerzas políticas. Ese esfuerzo consiste en examinar con sinceridad y sentido de compromiso qué objetivos o metas comunes serán a los que se aplicará el mayor tiempo y recursos organizacionales. La programación de prioridades colectivas estratégicas es el límite dentro del cual se gobierne la economía del Congreso. Gobernar el Congreso dentro del presupuesto racional y consensualmente programado es el principal indicador de buen o mal gobierno. Este es un criterio de gestión que es tan aplicable a la empresa privada como a las instituciones públicas. Una economía sin programación induce al desgobierno y al dispendio. Y en un país que pretende su propio desarrollo resulta imperdonable el desorden presupuestario y económico.

El Congreso no tiene autonomía para vulnerar el orden presupuestal. Tampoco la tiene para llevar adelante procesos presupuestales anómicos ni caprichosos. El presupuesto del Congreso es un acto de ordenamiento y de compromiso entre todas las fuerzas políticas. No existe presupuesto sin convicción de su carácter obligatorio para todos, ni de su permanencia durante, por lo menos, el período constitucional

dentro del cual toca servir a la totalidad de representantes. Este es el sentido constitucional de este artículo. Sí existe un sentido y significación específicos. La concepción del presupuesto es un acto de disciplina, de orden y de compromiso. El presupuesto no es un instrumento de organización cuyo sentido importe el amparo o sustento de uso y gasto indiscriminado de recursos.

El presupuesto del Congreso es una herramienta que corresponde usar y aplicar con convicción y con seriedad, según la naturaleza que tiene todo instrumento que permite ordenar la administración de recursos escasos. Si los recursos son escasos, lo único admisible es tomar un acuerdo para orientarlos y adjudicarlos según un orden de importancia definido por los actores del proceso presupuestario. Una vez decidido qué es estratégico para el Congreso por todos esos actores, el presupuesto programado debe honrarse y respetarse. La economía del Congreso se gobierna a partir del compromiso y responsabilidad asumidos en el acuerdo entre todos los grupos políticos con representación parlamentaria.

En el curso de la historia del Congreso no hay una única tendencia en la concepción del presupuesto. Existen varias tendencias. Dependen del desarrollo del rol promotor del Gobierno en la economía nacional durante épocas de intervencionismo, y del rol subsidiario del Estado en épocas de promoción de la iniciativa privada (en épocas de crecimiento estatal y de intervencionismo parece que el presupuesto del Congreso es mayor que cuando prima el paradigma del achicamiento del Estado y de la promoción de la intervención privada). Dependen también de si el Congreso tiene la misma mayoría política que la del Gobierno, o si es un Congreso más bien opositor (cuando la mayoría es la misma el presupuesto del Congreso es menor, y crece cuando el Congreso es opositor).

Otra correlación presumible es que cuando se prevé la afirmación de un concepto activista y participativo del Congreso en su relación con la sociedad civil, de corte esencialmente plebiscitario, se tiende a inflar más el presupuesto (tanto por el mayor número de actividades extraparlamentarias, el requerimiento de inversión en una estructura de proyección social y descentralizada, como por la exigencia de contratación de más personal de confianza al que los congresistas delegan la atención de requerimientos estrictamente institucionales); por oposición a épocas en las que el énfasis en un concepto propiamente institucional inherente al concepto de democracia representativa (la afirmación del papel propiamente representativo de los congresistas refuerza su responsabilidad directa y personal en el desarrollo del estudio y de los debates de la diversidad de materias estatales sobre las que debe decidir el Congreso, en la que adquiere menor relevancia el personal de confianza cuya presencia tiende a ampliar la planilla de personal).

Tener claridad sobre la finalidad institucional del Congreso es la premisa esencial de la que depende en gran medida cómo se conciben las prioridades de adjudicación de medios para alcanzar las metas. No es que solo haya un modo correcto de definir las estrategias prioritarias del Congreso, pero sí hay un modo correcto de

gobernar su economía. Ese modo correcto es el de darle al acuerdo entre todas las agrupaciones parlamentarias sobre necesidades y prioridades presupuestales estratégicas el valor de un programa que todos deben respetar y al que todos se comprometen ineludiblemente en seguir. Sin el compromiso de honrar el acuerdo colectivo sobre metas y objetivos prioritarios y estratégicos ni del presupuesto ni de la economía del Congreso, puede afirmarse que se trata de actos parlamentarios moralmente confiables ni políticamente serios.

8. Régimen del servicio parlamentario

El artículo 94 de la Constitución señala que el Congreso *nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley*. Es en esta disposición en la que tiene sustento la constitución del servicio parlamentario, con un estatuto similar al que cuenta el servicio diplomático u otros como el militar o policial. Ese es el requerimiento previo para el desarrollo de una atención institucional de la representación nacional. El personal del Congreso garantiza la institucionalidad de los procedimientos y de la organización parlamentaria.

Que la Constitución establezca en una disposición expresa el papel del Congreso en el proceso de nombramiento y remoción, o el otorgamiento de los beneficios respectivos, no es resultado del azar ni carece de razón de ser. La Constitución tiene una finalidad cuando dedica un espacio especial a la relación que tiene el Congreso con su personal. Su finalidad es precisamente asegurar que —en medio de la volatilidad quinquenal que tiene la composición del Congreso, o la mutabilidad frecuente en la reestructuración de las mayorías en un mismo período constitucional (y a veces incluso anual)—, la aplicación del derecho y procedimientos parlamentarios se mantenga y asegure la continuidad y permanencia institucional de esta entidad estatal. El personal del Congreso tiene como misión fundamental velar por la continuidad de la institucionalidad. De ahí la importancia de reconocer en el servicio parlamentario una columna esencial en el fortalecimiento de la organización del Estado.

Si la misión es asegurar la continuidad institucional, de ello se deduce la importancia de la profesionalización y disciplina de sus cuadros. De la capacitación y perfeccionamiento en el desempeño de las funciones institucionales —que van de la mano con el respeto de la estructura organizacional, la línea de carrera, la jerarquía y las líneas regulares de comunicación e interacción—, depende el éxito de la labor que pueden tener los representantes no menos que la calidad del impacto que ofrezca con su trabajo el Congreso a la comunidad.

En consecuencia, la referencia al nombramiento del personal y al otorgamiento de los beneficios que le corresponden no carece de significación. Sí hay una finalidad normativa expresa al explicitar la presencia del servicio en el mismo artículo en el que se afirma la autonomía del Congreso como expresión y aplicación concreta del principio de separación de poderes.

El servicio parlamentario no es parte de la administración pública. El Congreso tiene personal nombrado de funcionarios y empleados y su objetivo es la atención de un órgano del Estado con una meta política y funciones institucionales distintas a las del Gobierno o de otros órganos estatales. No son metas ni funciones reductibles ni asimilables. Requieren el reconocimiento y mantenimiento de un nivel claro y esencial de diferenciación funcional. No existe, por tanto, integración ni identidad con el sistema de personal propio del Poder Ejecutivo. El personal del Congreso apoya en el cumplimiento de fines estatales diversos y constitucionalmente separados a los del Gobierno y de la judicatura, y su labor compromete la vigencia efectiva de principios constitucionales esenciales a la práctica de un Estado republicano, en el que el poder no se concentra en una persona, grupo ni órgano institucional.

El servicio parlamentario es, no obstante, resultado parte de un proceso inconcluso. Al momento en que se produce el autogolpe de 1992 el Congreso tenía un servicio parlamentario disímil en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. El primero se caracterizaba por la afirmación de una escuela en la que el principio central era el respeto a las normas y procedimientos vigentes y en la lealtad a la línea de carrera. Es en ese servicio parlamentario en el que se respalda de manera directa la Presidencia de la Cámara, según un modelo que tenía inspiración en la tradición del servicio parlamentario de países europeos. De modo distinto, en el Senado no llegó a afirmarse un cuerpo estructurado, y su personal se educó en la escuela de la adhesión permisiva a la voluntad y decisiones de la autoridad política, según un modelo prevaliente de la administración del Congreso de los Estados Unidos de América (*spoiling system*).

A partir del autogolpe de 1992 se genera una actitud contraria a las tradiciones políticas, lo cual afectó la estructura que existió en la Cámara de Diputados, en la que se afirmaban la virtud, la disciplina y la tradición política e institucional europeas. Convenía al proyecto político iniciado en 1992 la desestructuración de un cuerpo formado en la vivencia de valores institucionales y en la dinámica de una burocracia identificada con los horizontes del Estado Constitucional de Derecho. En consecuencia con ese proyecto se procedió a quebrar la tradición, el orden y disciplina en que se educó el personal de la Cámara de Diputados, para permitir y facilitar la consolidación del personal del Senado, proclive más al aprendizaje y práctica de la sujeción a la voluntad política de los representantes, que a la afirmación del derecho y de la racionalidad organizacional. La virtud del servicio parlamentario, de esta manera, derivó en el vicio institucional mediante el cual la voluntad política de la representación se constituye en árbitro del servicio estatal, en exclusión y desconocimiento del sentido propio de una estructura institucional encargada de garantizar la permanencia de las normas y procedimientos del Parlamento, los cuales expresan la institucionalidad parlamentaria.

Actualmente, luego del proceso de desmontaje de la estructura que se armó en la Cámara de Diputados, el Congreso no tiene una línea de carrera ni su personal un

estatuto que garantice el acceso, promoción y desarrollo según sus fines institucionales, el mérito, la lealtad y la comprensión de la naturaleza estatal de la carrera pública en el Parlamento. En alguna medida la ausencia de carrera y de estatuto trae como efecto la sobrevivencia de un tipo de administración y un perfil de personal que trata de mantenerse o ascender medrando —con mayor o menor nivel de complacencia u obsecuencia— a la sombra del poder político, y desconociendo la autoridad en la línea de carrera. En consecuencia, el servicio parlamentario propiamente dicho no cuenta con el necesario respaldo para su reconocimiento, para su desarrollo ni para su consolidación como columna estructural de las funciones parlamentarias del Estado.

Desde otro punto de vista, la cultura organizacional del Congreso es adversa al cambio y no confía en la lealtad a la institución a la que pertenece. Su opción es por el favor que solicita y que presta a los representantes a quienes pide apoyo y a quienes apoya. El resultado obvio es una organización fragmentada y dividida, sin el debido soporte en la lealtad del personal. Definitivamente, no es el lugar donde quepa proponer, aún, un estilo de administración u organización horizontal, en particular debido a la concepción anárquica desestructurante del papel que tiene un grupo importante de trabajadores, o de la concepción de otros que, sumidos en el temor o la desconfianza, asumen como su misión principal retener el puesto al precio que fuera.

Una organización con escaso nivel de creatividad e inventiva, que confunde disciplina con obediencia irreflexiva, no es un espacio favorable a la conformación de un servicio profesional y creativo para el que la disciplina no sea ejercida sin la combinación adecuada entre lealtad y actitud constructivamente crítica. La misión del servicio parlamentario es fortalecer y consolidar la institucionalidad de un órgano del Estado cuya finalidad es proteger a la República. La tradición del servicio demanda el compromiso de funcionarios y empleados que aporten sin claudicar ni resignarse frente a un estado de cosas nocivo. La tradición demanda también, que ese mismo servicio tome la iniciativa y deje atrás una actitud pasiva improductiva. Para que el servicio parlamentario esté a la altura del ideal político al que obedece su existencia su personal requiere el desarrollo de esa capacidad y equilibrio dialéctico entre la apropiación y mantenimiento activos de una conducta crítica contra la complacencia, y la conservación también crítica de la herencia, prácticas, tradición y costumbres que le dan naturaleza e identidad al Parlamento en el régimen político.

Más allá de la realidad moral del plantel de trabajadores de la institución parlamentaria, al Congreso corresponde reconocer un estatuto que institucionalice las relaciones organizacionales, en el que quede definida una estructura y una jerarquía basadas, en primer lugar, en la vivencia de los valores y principios en cuya virtud nace el Parlamento como institución política en la República, pero una estructura y una jerarquía, también, basadas en la identificación racional de los procesos, de los puestos y de los cargos requeridos para la atención de las diversas funciones por las que es tradicional y constitucionalmente responsable la organización. En tanto el acceso al servicio sea un proceso decidido a partir de cuotas para los diversos grupos con

presencia en el Congreso, no es posible la existencia de un servicio parlamentario capaz de cumplir la misión institucional que el Estado requiere. Si los representantes avalan al personal que desborda a su propia organización y este busca favores, se impiden a sí mismos una mejor calidad en el servicio. No hay institución que esté capacitada para desempeñarse eficientemente ni soportar el minado de su estructura con el desborde que patrocinan quienes, en nombre de la confianza del personal que necesitan, no vacilan en desarticular la racionalidad, estructura, organización, orden y jerarquía del personal. El régimen del personal del Congreso necesita una columna medular que no se quiebre. Y ello depende tanto del propio personal como de los representantes a los que este personal sirve, apoya, asesora y atiende.

Un servicio parlamentario fuerte, integrado y estructurado, es la única garantía de apoyo serio para alcanzar la posición que el régimen político le adscribe al Congreso. Es hacia el estatuto de ese servicio parlamentario al que debe ir el Congreso como parte del proyecto de institucionalización de la democracia y de la consolidación del Estado constitucional de Derecho. El nombramiento y remoción del personal del servicio parlamentario —siendo como es una atribución de los representantes—, así como el reconocimiento y otorgamiento de los beneficios que le corresponden, exigen la anteposición del interés público sobre el privado. No es misión del servicio parlamentario adoptar una actitud concesiva ante la demanda, ante la orden ni la imposición, cuando ello importa el quebrantamiento de normas y prácticas que rigen porque el servicio a la institución las ha establecido y así lo requiere. Es por ello que la relación de confianza entre el personal y los congresistas debe quedar y mantenerse supeditada al respeto por la finalidad y estructura propia del servicio, independientemente de las creencias y vínculo político de quienes lo integran.

DOCTRINA

ALONSO DE ANTONIO, José y ALONSO DE ANTONIO, Angel. *Derecho Parlamentario*. J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2000; BERNALES BALLESTEROS, Enrique, RUBIO CORREA, Marcial y otros. *La Constitución de 1993: análisis y comentario*. En: "Lecturas sobre temas constitucionales". N° 10. Lima, 1994; BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993: análisis comparado*. Ciedla. Lima, 1996; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El mandato parlamentario*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. *Texto Unico Ordenado del Reglamento del Congreso de la República*. Edición oficial. Lima, 2001; CHIRINOS SOTO, Enrique. *Constitución de 1993: lectura y comentario*. Cuarta edición. Antonella Chirinos Montalbetti. Lima, 1997; RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1999; SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario español*. Editora Nacional, Madrid, 1983.