

**APUNTES SOBRE LOS ACUERDOS DE LAS COMISIONES  
Y EL REQUISITO DE MAYORÍA DE FIRMAS EN LOS DICTÁMENES**

**PRIMERA PARTE**

**César Delgado-Guembes**

Para el apropiado trámite de los acuerdos de las Comisiones mediante los cuales se aprueba un dictamen, es conveniente que las diversas dependencias y personal del servicio parlamentario apoye y facilite el proceso de estudio y consulta de las Comisiones tenga presente las siguientes reflexiones y pautas:

**PRIMERO.-** Existe la percepción de que la última frase del penúltimo párrafo del artículo 52 del Reglamento del Congreso sobre el requisito de mayoría simple de presentes para adoptar acuerdos en las Comisiones, se supedita en su aplicación a la frase contenida en el tercer párrafo del artículo 70 del propio Reglamento, que dice que *los dictámenes en mayoría requieren estar firmados al menos por la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación*. Según esta percepción se ha venido denegando la recepción de dictámenes en mayoría, invocando como sustento la frase del artículo 70 glosada, señalando que el número de firmas debe ser igual a la *mayoría absoluta* de miembros de la Comisión que según la lista de asistencia estuvieron presentes en la sesión, y añadiendo que la mayoría absoluta equivale a *la mitad más uno* del número de miembros presentes, lo que significaría que de no haberse obtenido esa mayoría absoluta no podría haber dictamen o, de otro modo, que debía conseguirse la firma de quienes, inclusive, se abstuvieron o votaron en contra.

**SEGUNDO.-** Según esta aplicación, pareciera que el tercer párrafo del artículo 70 ha sido leído como si tuviera una regla que se opone a la del artículo 52, el que quedaría sin efecto en virtud precisamente de esa lectura que, rigiéndose por la literalidad de una palabra o frase del texto del artículo 70, asume que la regla para definir la mayoría con la que se toman acuerdos en las Comisiones, a la que se refiere el artículo 52, carece de sentido y debe entenderse que no es aplicable cuando debe examinarse el número de firmas con las que no puede dejar de presentarse un dictamen.

**TERCERO.-** La lectura fragmentada, literal y asistemática que se ha hecho del artículo 70 ha llevado a quienes se han responsabilizado de administrar los procesos de recepción de los instrumentos que aprueban las Comisiones del Congreso a solicitar al personal de asesoría de las Comisiones que procure un número de firmas superior al que demanda el artículo 52, como condición necesaria para su presentación y consideración del Pleno del Congreso y, en algunos casos, incluso, un número inopinadamente excesivo respecto de la definición de mayoría absoluta, a la que se describe como *la mitad más uno del número de presentes*.

**CUARTO.-** La administración del procedimiento a que se hace referencia ha interpretado que el artículo 52 del Reglamento del Congreso se refiere a todo acuerdo de Comisiones distinto al que consta en los dictámenes y, por lo tanto, respecto de estos instrumentos exigen para su recepción que estén firmados por la *mayoría (absoluta) de Congresistas presentes en el proceso de aprobación*. De modo que si un dictamen fuera presentado con un número de firmas menor a esa *mayoría de presentes* no es recibido, apelando al párrafo del artículo 70, según como se ha venido interpretando y aplicando.

**QUINTO.-** El problema es que al requerir la firma de la mayoría de presentes se interpreta que mayoría equivale a mayoría absoluta, la que se entiende como la mitad más uno del total de congresistas presentes en la sesión en que se vota el acuerdo sobre el dictamen, con lo cual se introduce una modalidad de votación sin respaldo suficiente en el Reglamento del Congreso, ni en técnica apropiada de interpretación de las normas jurídicas, condición que se agrava si este mismo entendimiento supone la inaplicación de la norma general contenida en el artículo 52 a la vez que las distintas formas de votación reconocidas institucionalmente.

**SEXTO.-** Se trata de la introducción de una modalidad de votación y del desconocimiento de las formas de votación reglamentarias, porque se eleva, por la vía de la aplicación por el servicio parlamentario, una barrera que el Reglamento no prevé. Sólo cabe presumir que una referencia a la exigencia de mayoría es por la *mayoría absoluta*, cuando no existe una opción ni manera diversa ni posible de poder aplicar la norma. Estos supuestos se dieran, por ejemplo, si el artículo 52 exigiera mayoría absoluta para adoptar acuerdos en la Comisión. Se dieran, igualmente, si ante la imposibilidad de una tercera forma de votación como son las abstenciones (a las que se reconoce reglamentariamente) sólo cupiera votar a favor o en contra, firmar o no firmar un dictamen. Como el artículo 52 exige mayoría simple, no hay modo de añadir una exigencia superior. Hacerlo traería como consecuencia la invalidación del acuerdo adoptado con la mayoría reglamentaria. La mayoría absoluta no es una fórmula que se presuma cuando el léxico usado tiene ya una acepción previa en otro sentido.

**SÉPTIMO.-** Al llevar adelante esa práctica parecen haberse pasado por alto algunas reglas elementales de construcción del derecho -en el que queda incluido el derecho parlamentario- que aconsejan que, debe presumirse, primero, que la ley no puede leerse sólo a partir de frases o palabras extraídas fuera de su contexto; segundo, que se presume igualmente que cada regla tiene sentido y no que carece del mismo; y en tercer lugar, que ante la aparente contradicción de dos normas del mismo cuerpo es indispensable, antes de concluir que una deja sin efecto a la otra, encontrar los sentidos y las distintas finalidades o propósitos inherentes a ellas, antes que dejarse guiar por la lectura aislada de frases, como si ellas pudieran tener sentido por sí solas independientemente, tanto del contexto del artículo en que aparecen, como del sistema y consistencia interna del cuerpo normativo que constituyen. La interpretación literal es sólo una forma de interpretación -la primera y más

simple—que, por cierto, tiene sus limitaciones; y ella debe complementarse con otros métodos, como es el caso de la interpretación sistemática, es decir, la búsqueda del sentido de la regla como elemento de un cuerpo normativo y no como una entidad aislada.

**OCTAVO.-** Ante la necesidad de encontrar una lectura comprensiva e integradora de los artículos 52 y 70 que permita aplicar ambos en distintos supuestos y no excluir uno en perjuicio y negación del otro, y por lo tanto que permita armonizar de modo consistente las diversas normas del Reglamento del Congreso en las que, en principio, no debe presumirse contradicción sino compatibilidad, parece necesario reflexionar sobre la finalidad de uno y otro artículos de modo tal que se intente darle consistencia al Reglamento del Congreso y no se apliquen como si este cuerpo normativo tuviera una vocación irracional o incoherente, apareciendo como una colección de disposiciones inconexas.

**NOVENO.-** Es necesario tener presente que en tanto el artículo 52 es una norma que forma parte del Capítulo V, el que trata del funcionamiento del Congreso, la que según el título del propio artículo se refiere al quórum y a las mayorías necesarias para tomar acuerdos, el artículo 70 es una norma que precisa las características de uno de los instrumentos con los que se desarrollan los procedimientos parlamentarios, como son los dictámenes. El artículo 52, por lo tanto, es una norma que establece cuándo hay acuerdo, y el artículo 72 es una norma relativa al modo o forma en que se admite la presentación de los dictámenes. Ambas deben ser leídas y aplicadas juntas, complementándose, no excluyéndose entre sí.

**DÉCIMO.-** Parece claro que la norma del Reglamento del Congreso que establece la mayoría necesaria para presentar un dictamen que debe conocer el Pleno es la del artículo 52, que dice que dicha mayoría es la de la mayoría simple. La finalidad explícita e incuestionable de este artículo es la de definir cuál es la mayoría para aprobar los acuerdos, y esta mayoría es la mayoría simple, que, así debe entenderse, es la misma mayoría que exige el artículo 70 para la presentación de los dictámenes.

**UNDÉCIMO.-** En consecuencia con esta constatación, cualquier exigencia o requerimiento de un número mayor de votos para aceptar el acuerdo de una Comisión constituiría un exceso dudoso y sin base suficiente en el ordenamiento parlamentario nacional. En este sentido convendría corregir la práctica que niega la recepción de dictámenes a menos que cuenten con la firma de la mayoría absoluta de los presentes, expresión que no sólo es contraria a la consignada en el artículo 52, sino que tampoco se deriva de norma alguna del Reglamento. Y ello porque, en circunstancias en las que un sistema electoral como el que rige al Congreso de la República, que reconoce el valor de la abstención como una tercera forma de votación, ante la existencia del requerimiento de la mayoría, sin especificación de si

se trata de simple o de absoluta, no existe modo de presumir ni preferir la exigencia más alta y complicada sobre la acepción directa y sencilla de mayoría simple.

**DUODÉCIMO.-** Sí es construible el requerimiento de mayoría absoluta si las opciones son binarias o dicotómicas, esto es, sólo si el voto puede ser a favor o en contra, o si un elector opta por firmar o no firmar. Es más, históricamente se hablaba de dos tipos de fórmulas, pluralidad y mayoría, donde pluralidad equivalía a mayoría relativa, y mayoría a mayoría absoluta (estos eran los sentidos en los que había que interpretar y aplicar el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, en el que no sólo no se reconocían las abstenciones como forma de expresión de una preferencia al momento de votar, sino que ningún representante podía abstenerse de hacerlo o a favor o en contra). En la actualidad sólo cabe entender que la exigencia de mayoría equivale a la mayoría absoluta cuando no es posible tomar posición sino a favor o en contra o, lo que es lo mismo, firmar o no firmar el dictamen que contiene el acuerdo en cuya virtud se aprueba tal instrumento procesal. Es esta la razón por la que, según se verá en los párrafos siguientes, cuando el artículo 70 refiera la mayoría debe entenderse por tal la mayoría absoluta de aquellos miembros de la Comisión que, estando presentes en la sesión, expresaron su voluntad a favor del acuerdo mayoritario aprobado, por lo menos, con la mayoría simple de los presentes.

**DECIMOTERCERO.-** Además, la corrección que se sugiere realizar debe comprender la aclaración del significado de mayoría absoluta, toda vez que definirla como un voto más adicional a la mitad equivale y es en realidad una mayoría superior a la mayoría absoluta. La mayoría absoluta es todo voto o fracción de voto superior a la mitad. Por lo tanto, *mayoría absoluta es sólo más de la mitad, y no la mitad más uno de los presentes*. Pasar por alto este distinguo trae consecuencias más dramáticas cuanto menor sea el número respecto del cual deba calcularse ese voto adicional encima de la mitad, conforme lo ha demostrado la práctica reciente cuando, en aplicación del tercer párrafo del artículo 52 sobre definición del quórum, debió precisarse si se cumplió o no con la regla del quórum para sesionar una Comisión integrada por 5 miembros. La regla en cuestión es mucho más exigente cuanto menor sea la cantidad de asistentes hábiles sobre la cual se calcula esa fórmula: en tanto que el quórum requiere el 80 por ciento de hábiles en una Comisión de 5 miembros (4 miembros), ese porcentaje disminuye al 58 por ciento (7 congresistas) si los hábiles de una Comisión son 12, o 60 por ciento (9 congresistas) si los hábiles son 15.

**DECIMOCUARTO.-** La misma norma del artículo 52 es la que, a pesar de estar referida de modo explícito a los acuerdos de las Comisiones, se aplica por extensión como norma general para resolver todos los negocios del Pleno del Congreso respecto de los cuales no existe una regla específica. Es pues no sólo la norma especial para determinar cómo se toman los acuerdos de Comisiones, sino el principio nuclear que define cómo quedan decididos todos los asuntos que conoce el Congreso cuando dichos asuntos no contienen una regla especial que requiera una fórmula de cálculo distinta. Su importancia es fundamental en todo el Reglamento del Congreso, en cuanto se trata de un tipo de norma que contiene un principio para

adoptar decisiones corporativas y, por ello, dado que no es una regla accesoria sobre modos de presentación o tramitación documentaria, no colisiona materialmente con el ámbito normativo ni procedimental que regula y precisa el artículo 70.

**DECIMOQUINTO.-** La finalidad del artículo 70, por otro lado, no es la misma que la que tiene el artículo 52. No es una fórmula para definir el mínimo esencial de votos para tomar decisiones que está adecuada y suficientemente regulada en el artículo 52. El artículo 70 trata una materia distinta a la de la mayoría para que las Comisiones alcancen a aprobar un acuerdo.

**DECIMOSEXTO.-** El propósito del artículo 70 es el de regular la modalidad del proceso de suscripción y de agregación de firmas –porque a las firmas originales se pueden agregar otras más de adhesión o apoyo– que se incluyen en un dictamen. No es su finalidad la de fijar un requisito para la existencia y validez de un acuerdo ni de un dictamen, como resultaría si se pretendiera aplicarlo como un precepto que, dejando sin efecto el artículo 52, postulara exigencias más altas a las que prescribe este último. De haber sido ese el caso habría sido incluida bajo el Capítulo V, como norma para establecer con qué mayoría hay acuerdos en las Comisiones. No es una norma cuyo objetivo sea fijar requisitos para que una decisión quede tomada.

**DECIMOSÉPTIMO.-** El artículo 70 del Reglamento del Congreso tiene dos supuestos de hecho principales. El primero es el del tratamiento de las firmas de quienes aprueban el dictamen en mayoría estando presentes en la Comisión. El segundo es la modalidad de adhesión de firmas de otros miembros de la Comisión que, no estando presentes en la sesión en que se adopta el acuerdo, no están impedidos de suscribirlos. El límite es que las firmas ulteriores al momento en que se aprueba el dictamen en una sesión pueden sumarse sólo hasta que el mencionado dictamen llegue a ser considerado por el Consejo Directivo, nunca después.

**DECIMOCTAVO.-** El artículo 70 dice que los dictámenes en mayoría (es decir, los dictámenes que tienen tal condición como consecuencia de que hayan sido aprobados por la mayoría simple de los miembros de la Comisión, según el artículo 52), deben estar firmados cuando menos por la mayoría de los miembros de la Comisión que estuvieron presentes en el momento en que el dictamen fue considerado aprobado en la sesión en que se debatió el asunto. Obviamente, el sentido de esta norma no puede ser que el dictamen en mayoría sea firmado por los miembros de la Comisión que no lo aprobaron, sino por aquellos que constituyeron esa misma mayoría simple que lo aprobó. El supuesto especial, en razón a que no se trata de la misma realidad regulada que la que se consigna en el artículo 52, es que al hablar de la mayoría de los presentes, sin especificar que se trata de aquellos que formaron parte de la mayoría simple que acordó válidamente el pronunciamiento de la Comisión, abre el marco de interpretación para tres alternativas. Pareciera en efecto que, o incluye a quienes no fueron parte de la mayoría simple, que remite la totalidad del contenido a la realidad prevista en el artículo 52 o, por último, que se refiere a la mayoría de los presentes que, habiendo acordado el dictamen con

mayoría simple, no siendo la totalidad de esa misma mayoría simple, sí conforman la mayoría de la mayoría simple que firma y ratifica su voto mediante su firma en el dictamen.

**DECIMONOVENO.-** Sería absurdo pretender que los congresistas que no aprueban un dictamen en mayoría lo suscribieran. Quien suscribe un dictamen lo hace porque concuerda con su contenido. No es lógico ni razonable que quien tuviera o hubiera expresado una opinión o voluntad contraria firmara un dictamen con un parecer o sentido distinto al que expresa en el debate y votación. Por eso la referencia a la mayoría de los miembros que aprueban el dictamen en mayoría, se entiende que es a no menos de la mayoría de los miembros de la Comisión que, estando presentes en la sesión en que se consulta la votación sobre el dictamen, conformaron la mayoría simple. El vocablo mayoría, en este caso, por lo tanto, no tiene el mismo sentido que el que le corresponde a la expresión mayoría simple en el artículo 52. Es *la mayoría de esa mayoría simple* que, estando presentes, con su voto aprobó el acuerdo según lo manda el artículo 52, y *no una mayoría superior* a esa misma mayoría simple que consiguió acordar la aprobación del dictamen según el propio artículo 52.

**VIGÉSIMO.-** Vista la integridad del artículo 70 y no sólo la frase “mayoría de los presentes”, tampoco pareciera que el artículo 70 es una norma cuyo contenido queda reenviado al artículo 52, como si esa “mayoría de los presentes” fuera la misma e idéntica mayoría simple que consiguió definir el acuerdo de la Comisión. Es necesario reparar que el artículo 70 no es una norma redundante y que tiene vocación por una regulación propia sobre un campo de la realidad distinto y no contradictorio con el revisto en el artículo 52. En efecto, el artículo 70 tiene carácter excepcional y permisivo. Es una norma específica que no contradice ni redundante en el ámbito de regulación del artículo 52. Se trata de un precepto que admite, como excepción a la regla, que se presenten dictámenes en los que no todos los congresistas que dan su voto para que haya dictamen (con mayoría simple) suscriban el dictamen, y permite que para la presentación de un dictamen se exija sólo la mayoría de los que aprobaron el dictamen en mayoría y no el íntegro. Es decir, se permite que, basándose en la realidad de una constatación que permita establecer que, a pesar de que el número de firmas en un dictamen sea inferior a la mayoría simple que acordó la aprobación del dictamen, sí sea posible acreditar que el dictamen fue aprobado por la mayoría simple que consta en el artículo 52. Es pues, como se ve, una norma excepcional que permite que los dictámenes sean presentados con menos del número de las firmas de los miembros de la Comisión que dieron la mayoría simple. No es una norma que exija que los mismos miembros que acuerdan por mayoría simple la aprobación de un temperamento ratifiquen su voluntad mediante la suscripción del dictamen, pues para ello bastaría el precepto del artículo 52. El artículo 70 tiene supuestos de hecho adicionales que, sin contradecir ni desatender el sentido nuclear del artículo 52, dotan de sentido especial al documento en el que se consigna el acuerdo de la Comisión.

**VIGÉSIMO PRIMERO.-** Advertir la realidad de una situación como la anterior en la que se reconoce que uno y otro artículo cubren supuestos de hecho distintos,

complementarios y no contradictorios, permite constatar que el Reglamento del Congreso distingue, por lo tanto, entre el **acto** de aprobación de un acuerdo, y el **documento** en que tal acuerdo se consigna, haciendo la salvedad que este tipo de distingo es válido únicamente cuando el acuerdo que se plasme en un documento sea el de los dictámenes (que, por extensión cabría inferir que comprenda igualmente esos otros acuerdos que se formalizan en informes de una comisión, como se establece en el último párrafo del artículo 71). Se trata de una forma *ad probationem*, porque no se exige la forma ulterior del dictamen como requisito esencial de validez del acto o acuerdo aprobado, esto es, el dictamen es un documento con el que se prueba la voluntad de la Comisión, y es posible el recurso a otros medios que permitan dar cuenta del acuerdo válidamente adoptado por la Comisión (como lo son las Actas o las Transcripciones Mecanográficas). El acuerdo de la Comisión no está condicionado en su validez al requisito propio de las formas *ad solemnitatem*. Aunque no sea posible suprimir ni disminuir la exigencia de la forma escrita del dictamen para tramitar el acuerdo, no es menos cierto que el dictamen es un documento, y sólo uno, con el que es posible probar el acuerdo. Pero no es requisito de validez, ni existencia, para el acuerdo de la Comisión, la **forma** del dictamen. El dictamen es la forma de probar y de dar eficacia al acuerdo, pero su eventual imperfección no invalida el acuerdo, no obstante que, debe añadirse, la imperfección en el documento si pudiera ocasionar, eventualmente, la ineficacia del acto en los procesos parlamentarios. El acuerdo, en todo caso, no pierde su validez como consecuencia de los desperfectos que se advirtieran en el documento que lo contiene, en tanto que siempre cabe que el documento sea subsanable.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** La regla es que el documento recoge fielmente lo acontecido en el acto de la aprobación, que es la oportunidad específica en la que los dictámenes arraigan su validez y, por lo tanto, esta regla prevé que el dictamen esté sustentado en un acuerdo adoptado en una sesión válida, con el quórum reglamentario, y donde el número de votos de los presentes no sea inferior a la mayoría simple de los presentes. Sin embargo, frente a este principio el artículo 70 del Reglamento del Congreso establece dos excepciones. La primera excepción consiste en que, no obstante haber acuerdo sobre el sentido del pronunciamiento de la Comisión, haya quienes habiendo concurrido en el acuerdo no formalicen su voluntad al momento de suscribir el dictamen. La segunda excepción es la que prevé que hubiera miembros de la Comisión que, sin estar presentes en el debate y votación del acuerdo que se formaliza en el dictamen, concurrieran en el mismo sentido – suscribiendo el dictamen— luego de la consulta y de la formalización correspondiente en el dictamen.

**VIGÉSIMO TERCERO.-** La primera excepción significa que para el Reglamento del Congreso no es una condición de invalidez ni impugnabilidad que los miembros de la Comisión que acuerdan aprobar un dictamen no suscriban el documento en que el acuerdo se formaliza. El Reglamento del Congreso no exige la ratificación de la voluntad de aprobar el dictamen como condición de validez del dictamen. En vez de ello, permite, y en esto se advierte el rasgo excepcional del precepto del artículo 70, que no coincidan los miembros que aprueban el acuerdo con el de los que lo

suscriben en el dictamen. La ausencia de coincidencia no niega validez al dictamen ni al acuerdo. Por el contrario, establece una forma de subsanar la insuficiente concordancia entre acto y documento, permitiendo que el documento sea firmado y consigne una mayoría de aquellos miembros de la Comisión que, estando presentes en la sesión, acordaron con mayoría simple el sentido del dictamen. Pudiendo bastar que el dictamen sea acompañado por el Acta o por la Transcripción Mecanográfica en la que conste el sentido del voto de los miembros presentes en la Comisión que lo acordaron, el Reglamento establece un requisito adicional optando por una exigencia documental especial, al establecer el criterio de que sea la firma de la mayoría de la mayoría simple que tomó el acuerdo la que suscriba el dictamen.

**VIGÉSIMO CUARTO.-** Cuando en el tercer párrafo del artículo 70 el Reglamento del Congreso se prevé la exigencia de firma *al menos por la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación*, se indica de modo referencial que el núcleo duro del dictamen es el acuerdo que adopta la mayoría de los congresistas presentes. Y al reconocer este núcleo se genera un marco de indeterminación del contenido de la expresión *mayoría de los presentes*. Esta mayoría de los presentes es, ciertamente, esa misma mayoría simple que concurrió en la formación del acuerdo pero, conforme se refirió en párrafos precedentes, cabe que no esté totalmente representada con sus firmas en el dictamen en mayoría, el mismo que es posible que contenga menos firmas que las de los miembros de la Comisión que con mayoría simple tomaron el acuerdo, pero también es posible que incluya las firmas de quienes, no estando presentes en la sesión al momento del debate y voto, coinciden en el sentido del acuerdo contenido en el dictamen. En otras palabras, la referencia a la *mayoría de los presentes* no tiene efectos restrictivos, como sería el caso si el léxico usado no diera lugar a duda, sino más bien tiene un significado que pretende hacerse cargo de una realidad más amplia y diversa, como es la de que, pudiendo haber dictamen con un número menor al de la mayoría efectiva de votos con que se obtiene la mayoría simple al momento de la votación, no resulte exigible para la recepción conforme del dictamen sino la mayoría necesaria y mínima de firmas de miembros presentes de la Comisión que habría permitido un acuerdo con mayoría simple (por ejemplo, si de 7 miembros 4 votan a favor, 2 en contra y uno se abstiene, pero el dictamen se presenta sólo con 3 firmas, el documento no puede dejar de ser recibido porque sigue existiendo una mayoría de presentes que no es inferior a la mayoría simple exigida por el artículo 52).

**VIGÉSIMO QUINTO.-** La segunda excepción que prevé el artículo 70 establece que, precisamente como un medio alternativo para salvar el aparentemente insuficiente número de firmas en un dictamen en mayoría (esto es, cuando aparece en el dictamen un número de firmas distinto e inferior al de la mayoría simple que lo aprobó), pueda añadirse a esa mayoría de miembros de la Comisión que aprobaron el dictamen con mayoría simple, las firmas de los congresistas que, no obstante no estar presentes en la sesión en que se debate el dictamen, coincidan con su texto y adhieran con sus firmas a esa mayoría del número de congresistas que permitieron la existencia regular de un dictamen en mayoría por haber cumplido con el requisito mínimo exigido por el artículo 52. Esta segunda excepción supone pues dos casos;



primero, el caso de que alguno de los miembros de la Comisión presentes al momento de la consulta y de tomarse el voto se hubiera desistido del sentido original de su voto (el Reglamento del Congreso no es rígido y en el marco natural de flexibilidad de sus normas permite el cambio de opinión no obstante haber quedado constancia en otro documento, como pueden ser el Acta o las Transcripciones Mecanográficas), como los casos en los que otros congresistas sumen su acuerdo en oportunidad subsecuente a aquella en la que se realizan las deliberaciones y se hace la consulta.

**VIGÉSIMO SEXTO.-** El desistimiento en el voto original no invalida el dictamen si se subsana tal omisión con las alternativas previstas en el artículo 70. Sin embargo, sí cabe y es posible que los desistimientos lleven a que el carácter documental del dictamen pierda el carácter de acuerdo válido de la Comisión si los desistimientos son tantos que dejan el dictamen en minoría. Para definir tal estado es indispensable que exista igualmente una prueba documental en la que conste el retiro de firma o, para el caso de quien habiendo votado no suscribiera el dictamen, que conste el desistimiento del voto en el sentido que aparece en el Acta o la Transcripción Mecanográfica en que se sustenta el dictamen. Sólo con una u otra formas documentales es posible desvirtuar la presunción de identidad entre el acuerdo y el dictamen que lo contiene. Por esta misma razón es indispensable contrastar y cotejar el dictamen en mayoría con el o los dictámenes en minoría, y no basta con la revisión de los documentos de desistimiento, puesto que un número insuficiente de desistimientos puede no restar el carácter mayoritario del dictamen presentado en mayoría. Es más, cabe que existan casos de desistimiento respecto de un dictamen en mayoría que tengan como consecuencia la conversión o transformación de un dictamen en minoría en mayoría, en cuyo caso el dictamen en minoría asume el carácter de dictamen en mayoría. En caso contrario, si el dictamen en mayoría es objeto de tantos desistimientos que no cubren ni siquiera la mayoría absoluta de la mayoría simple de quienes lo aprobaron, ni existe dictamen en minoría capaz de asimilar los desistimientos producidos en el dictamen en mayoría, el dictamen regresa a la Comisión.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.-** En el marco y sentido del desarrollo de las ideas anteriores cabe que, en la hipótesis de que quienes suscribieran un dictamen en mayoría fueran menos que los que realmente votaron por su aprobación, y no obstante el principio de que el documento consigna textual y no presuntamente la voluntad real y efectiva de todos los miembros de la Comisión que tomaron el acuerdo que se recoge en el dictamen, primero, ***no puede desecharse de plano la presentación de tales dictámenes si es posible constatar que hubieron suficientes votos en el acto de aprobación del dictamen en mayoría en cantidad mayor a la del número de firmas efectivamente incluidas en el dictamen presentado.*** Segundo, que es en efecto una práctica necesaria la de acompañar evidencia suficiente que el menor número de firmas en el dictamen en mayoría no anula la condición de dictamen en mayoría si es que en el Acta o en la Transcripción Mecanográfica o Magnetofónica existe la ***prueba de que sí se contó con la mayoría simple requerida por el artículo 52,*** no obstante que, al amparo del artículo 70, el dictamen no estuviera firmado por la totalidad sino sólo por la mayoría de los miembros de la Comisión que aprobaron

el dictamen en mayoría. Y tercero, que en ausencia de medio que permita acreditar que en la sesión en que se debate el dictamen en mayoría aprobado según el artículo 52, sea posible que éste sea *suscrito por otros miembros de la Comisión que estuvieran de acuerdo con él, a pesar de no haber participado en el debate ni haber estado presentes durante la o las sesiones en las que dicho dictamen fue aprobado en mayoría.*

**VIGÉSIMO OCTAVO.-** Corolario de la lógica precedente es que si se diera el supuesto de que un dictamen en mayoría presentado como tal por la Comisión, no se impida tal presentación, en primer lugar, si el número de firmas no alcanzara la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión presentes en la sesión en que el dictamen en mayoría se acordó. En concordancia con esta conclusión es necesario corregir el entendimiento de las dependencias del servicio parlamentario que erróneamente hubieran exigido el cumplimiento de un requisito sin sustento adecuado en el Reglamento del Congreso. En segundo lugar, que tampoco se deseche tal presentación cuando, a pesar de que el número de firmas sea inferior al de la mayoría simple de los miembros de la Comisión presentes en el acto de debate y votación del dictamen (pero, sin embargo, en número no menor al de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión que consiguieron adoptar el acuerdo con la mayoría simple requerida por el artículo 52), haya modo de demostrar o probar suficientemente que a tal número de firmas debe añadirse la voluntad de los congresistas que conste en Actas o en la Transcripción Magnetofónica como votantes a favor del sentido del dictamen en mayoría presentado. Y en tercer lugar, que, en ausencia de la posibilidad de dejar evidencia o fe suficiente de que hubo otros congresistas además de la mayoría de los miembros de la Comisión que aprueban el dictamen en mayoría, se subsane tal omisión con la adhesión de otros congresistas que, siendo miembros de la Comisión, no obstante no hubieran estado presentes en la sesión en que se debate y vota el dictamen, estuvieran de acuerdo con su sentido y términos respectivos y por lo tanto suscriban el dictamen en mayoría como si hubieran participado en el debate y en el acto de votación.

**VIGÉSIMO NOVENO.-** Es técnica aceptada como correcta que cuando se establecen reglas especiales, diversas a la regla general, éstas consten de manera indubitable y no inferida ni imprecisa. La lectura del artículo 70 como norma con requisitos especiales más estrictos que los que contiene el artículo 52 habría utilizado una técnica impropia si su finalidad fuera la de ponerse en el supuesto de establecer requisitos más altos que los que señala el artículo 52. Lo correcto habría sido decir de modo directo que la mayoría para presentar dictámenes es la mayoría absoluta o, de lo contrario, que en el cálculo de la mayoría simple para los acuerdos en Comisiones quedan excluidos los votos de quienes, estando presentes, votan por la abstención.

**TRIGÉSIMO.-** La aplicación que se ha venido practicando ha establecido requerimientos, sobre la base a una lectura impropia del artículo 70, que sólo serían admisibles si tal exigencia calificada hubiera constado en el texto expreso de uno de los dos artículos, el 52 o el 70. Aplicaciones como ésta serían en consecuencia exigencias adoptadas en exceso a las reconocidas en el Reglamento del Congreso,

que deriva en efectos contrarios a la naturaleza de la regla establecida en el artículo 52, y contrarios asimismo a la finalidad de uno y otro artículos, así como a una lectura técnicamente sana y razonable del derecho.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.-** Por lo tanto, es recomendable definir la aplicación práctica del Reglamento del Congreso de conformidad con la distinta finalidad de los artículos 52 y 70, y con la naturaleza excepcional y permisiva de la norma contenida en el tercer párrafo del último de los artículos indicados. Tal práctica debe comprender medidas como las siguientes, que se consignan con carácter básicamente provisional y ejemplificativo, con cargo a afinarse y pulirse una vez que se cuente con las observaciones y dudas de las personas que participaron en la reunión de trabajo del pasado viernes 10 de Junio:

- 1.- El Departamento de Trámite Documentario no puede negarse a recepcionar los dictámenes en mayoría de las Comisiones, si hay modo de acreditar que se cumple con la regla general de que el dictamen fue aprobado con la mayoría simple que prescribe el artículo 52 del Reglamento y suscrito por lo menos por la mayoría absoluta de miembros de la Comisión que conformaron la mayoría simple en la sesión en la que el acuerdo fue adoptado.
- 2.- El personal a cargo de la administración de los procedimientos en Comisiones debe apoyar el proceso de definición de los acuerdos tomados por la Comisión, recordándole al Presidente de la Comisión, o a quien tuviera la responsabilidad de conducir el debate, que es recomendable que mencione expresamente quiénes son los congresistas presentes al momento de la votación del dictamen, así como el sentido del voto de los presentes (a favor, en contra o abstenciones. Esta medida es indispensable para que quede constancia en la Transcripción Magnetofónica o Mecnográfica de la situación exacta del quórum y de los asistentes en la sesión al momento de registrar el sentido del voto de los integrantes de la Comisión.
- 3.- Que el personal a cargo de la redacción de las Actas de las comisiones identifique y anote los movimientos de ingresos y salidas de miembros de la Comisión, en especial en la oportunidad de que se consultan las decisiones a adoptar, para dejar constancia de esos hechos en las Actas.
- 4.- Que el personal a cargo de la recepción de los dictámenes en mayoría que advierta que, por aplicación de la norma excepcional contenida en el artículo 70 del Reglamento del Congreso, no existe suficiente prueba de que el número de firmas basta para cumplir con el requisito establecido en el artículo 52, requiera la procuración de copia del Acta o de la Transcripción Magnetofónica o Mecnográfica con la que evidenciar la condición del dictamen como un dictamen en mayoría válidamente aprobado. En ausencia de la posibilidad de acreditar la

regularidad del dictamen en mayoría, el servicio parlamentario sí está obligado a recibir el dictamen que suscrito por otros miembros de la Comisión que, sin haber estado presentes en la sesión durante el debate o votación del dictamen, estén de acuerdo con su sentido y texto.

13 de Junio del 2005

***César Delgado – Guembes***  
**Abogado**

## ANEXO

### PLANTILLA DE SUPUESTOS Y EFECTOS PARA LA RECEPCIÓN

#### DE DICTÁMENES EN MAYORÍA

| <b>Caso</b> | <i>SUPUESTOS SOBRE NÚMERO DE FIRMAS<br/>EN LOS DICTÁMENES</i>   | <i>EFECTOS Y ACCIÓN A SEGUIR</i>   |
|-------------|---|--|
| <b>1</b>    | Dictamen consigna íntegro de firmas del acuerdo de la mayoría simple de los presentes.  | Se cumple el supuesto del artículo 52. Dictamen está bien presentado<br>Dictamen no tiene problemas para su recepción<br>Como medida de seguridad se requiere acreditar con el Acta o la Transcripción en que quede constancia de los presentes al momento de la consulta y la identidad de los votantes en un sentido u otro.   |
| <b>2</b>    | Dictamen consigna menos firmas que el total de miembros de la Comisión que como mayoría simple de los miembros presentes adoptaron el acuerdo, pero las firmas consignadas sí son la mayoría absoluta de las firmas de los miembros presentes que adoptaron el acuerdo, y no se acompañan firmas adicionales de quienes adhieren sin haber estado presentes al momento del acuerdo. | No se cumple el supuesto del artículo 52 y debe verificarse el cumplimiento del artículo 70.<br>Presentación del dictamen requiere revisión y contraste con evidencia documental ulterior de la Comisión.<br>Comisión puede presentar el Acta o la Transcripción Mecanográfica para probar que los firmantes son la mayoría de los presentes en el momento en que la Comisión aprobó el acuerdo<br>El dictamen se recepciona si el Acta o la Transcripción acreditan que el dictamen recoge la voluntad y acuerdo de la Comisión al momento en que se pone al voto el dictamen.<br>No se recepciona el dictamen si el número de firmas no alcanza la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Comisión que adoptaron el acuerdo. |
| <b>3</b>    | Dictamen consigna menos firmas que la mayoría absoluta de los miembros presentes que adoptaron el acuerdo por mayoría simple, pero incluye firmas adicionales que permiten cubrir la mayoría absoluta del total legal de miembros de la Comisión.   | No se cumple el supuesto del artículo 52 y debe verificarse el cumplimiento del artículo 70.<br>Dictamen requiere revisión y contraste.<br>Está bien presentado si es posible establecer que el número de firmas del dictamen equivale a la mayoría absoluta del número total de miembros de la Comisión.<br>El dictamen puede ser recepcionado si se constata con seguridad que la mayoría  |

|   |  |   |
|---|--|---|
|   |  | absoluta del número total de miembros de la Comisión lo ha suscrito.  |
| 4 | Dictamen consigna menos firmas que la mayoría absoluta de los miembros presentes que adoptaron el acuerdo por mayoría simple, pero incluye firmas adicionales que no permiten cubrir la mayoría absoluta del total de miembros de la Comisión. | No se cumple el supuesto del artículo 52 y debe verificarse el cumplimiento del artículo 70.<br>Dictamen requiere revisión y contraste. Aun cuando el dictamen no cumple a cabalidad las condiciones para admitir su presentación, sí cabe recepcionarlo si es posible acreditar que las firmas adicionales presentadas alcanzan por lo menos la mayoría absoluta del total de miembros hábiles de la Comisión al momento en que el dictamen es presentado antes de darse cuenta de él ante el Consejo Directivo. |

## SEGUNDA PARTE

### MAYORÍA DE FIRMAS PARA LA RECEPCIÓN DE DICTÁMENES (COMENTARIOS A LAS OBSERVACIONES DEL DIRECTOR DE PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS, Y DEL ASESOR DE LA DIRECCIÓN GENERAL PARLAMENTARIA)

**César Delgado-Guembes**

El objeto de este segundo estudio es continuar con el aporte de criterios y argumentos que permitan explicar, con tanta simplicidad como la que permite la complejidad de la materia, cómo así es que es posible aplicar de manera consistente el texto tanto del penúltimo párrafo del artículo 52, como del tercer párrafo del artículo 70 del Reglamento del Congreso, sin incurrir en deformación del texto de esta norma, ni en distorsión sobre el papel que le corresponde al servicio parlamentario como órgano de apoyo de la función política de los representantes de la República.

Luego de las reflexiones y pautas preparadas por la indicación del Oficial Mayor, como consecuencia de la reunión del viernes 17 de Junio del 2005, el Director de Procedimientos Parlamentarios, doctor Javier Ángeles Illman, y el Asesor de la Dirección General Parlamentaria, doctor José Abanto Valdivieso, han preparado otras tantas consideraciones que han puesto en nuestro conocimiento, con las cuales llaman nuestra atención sobre algunos temas y problemas respecto de los que expresan la conveniencia que sigamos alertas y, por ello, requieren nuestro concernimiento sobre los mismos y nos convocan e instan a realizar ajustes en concordancia con las críticas que les merecen los alcances preparados por el suscrito.

Según lo dice el Director de Procedimientos Parlamentarios, su texto es preparado para fundamentar una posición contraria a la elaborada por indicación del Oficial Mayor, y con ese objetivo estructura sus reflexiones en cuatro partes temáticas, cuyo supuesto central es argumentar que el artículo 70 es una norma que regula no el número de firmas exigibles para la admisión de los dictámenes por el Pleno, sino la cantidad de votos para aprobar un dictamen, cantidad que debe corresponder a la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión presentes. Y ello en razón a que, en su criterio, el hecho que el Reglamento vigente no señale qué tipo de mayoría debe ser la exigida, debe interpretarse que se trata de la absoluta, y no la mayoría simple.

El Asesor de la Dirección General Parlamentaria, por su parte, sostiene que cuando el artículo 70 refiere la necesidad de la firma de la mayoría de los presentes en el momento de la aprobación, tal mayoría es la que se indica en el artículo 52, esto es, la mayoría simple de los miembros de la Comisión presentes al momento en que se

aprueba el dictamen (y no otros miembros en menor ni mayor número). De esa posición se deduce su discrepancia respecto de la lectura ofrecida por el suscrito sobre el artículo 70, en la medida en que por el contexto de la materia a que se refieren tanto el segundo como la integridad del tercer párrafo del artículo 70, en él se encuentra sustento para que los dictámenes en mayoría puedan suscribirse por un número inferior al de congresistas que, según el artículo 52, se exige para aprobar acuerdos en comisiones. Según el concepto de la Asesoría de la Dirección General Parlamentaria, ello contraría el principio de distribución de responsabilidades institucionales a las comisiones en un régimen unicameral, así como el principio procesal de resolución mayoritaria.

Una percepción panorámica de uno y otro documentos deja ver que ambos argumentan y se basan en los hipotéticos desconocimientos del suscrito sobre la naturaleza, características y principios fundamentales del derecho constitucional y parlamentario, y de la evolución de las instituciones parlamentarias y de las prácticas congresales, inherentes en el documento que comentan, las que supuestamente resultarían de leer e interpretar el Reglamento del Congreso en el marco de parámetros propios del derecho civil, o de la insuficiente valoración de los antecedentes reglamentarios y de la continuidad de las instituciones parlamentarias.

En este documento se pretende reflexionar sobre las cuestiones que levantan uno y otro funcionarios, de modo que sus observaciones u objeciones reciban la debida consideración y queden apropiadamente valoradas, atendidas o cubiertas. Para ello se procederá a realizar dicho examen y análisis en el orden en que las observaciones han llegado a conocimiento del suscrito.

## I

### LA LECTURA FRAGMENTADA Y LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 70

La primera parte del documento de la Dirección de Procedimientos Parlamentarios se dedica a presentar comentarios generales respecto de la posición que expuse en el Estudio del 15 de Junio, resaltando tres aspectos: la *inexactitud* sobre la interpretación del significado de mayoría absoluta como una exigencia de un representante o firma más que la mitad; el *exceso* respecto a la interpretación literal, fragmentada y asistemática en que se sustenta la práctica que se ha venido observando en la recepción de dictámenes; y la *inaplicación* del tercer párrafo del artículo 70, supuestamente, como consecuencia de la aplicación del penúltimo párrafo del artículo 52.

En razón de lo genérico de las apreciaciones expresadas en el documento preparado por la Dirección de Procedimientos Parlamentarios, las líneas que siguen tendrán igualmente carácter genérico, dedicándole mayor espacio en el desarrollo de las reflexiones relativas al valor de los antecedentes reglamentarios, la continuidad de



los procedimientos parlamentarios y la propiedad del vínculo y fuerza obligatoria de la práctica como fuente *praeter* o *secundum legem* pero no *contra legem*.

### ***Inexactitud***

No puedo desmentir la afirmación del Director de Procedimientos Parlamentarios sobre la exigencia de sólo más de la mitad de miembros presentes y no del requerimiento adicional que prescribiría la mitad más uno de los miembros presentes. Simplemente dejo constancia de la concordancia con él en el sentido de que mayoría absoluta no equivale a la mitad más uno, puesto que basta con requerir más de la mitad. Este acuerdo es un avance importante que revela que venimos todos comprendiendo mejor y entendiéndonos mejor en relación con la naturaleza de las reglas que afectan los procesos de toma de decisión del Congreso. En todo caso, la base que me permitió señalar que tal había sido la definición que se manejaba sobre mayoría absoluta fue información recibida por personal de Comisiones que, al pretender presentar dictámenes en el Departamento de Trámite Documentario, recibió la indicación que dichos instrumentos requerían la firma de la mitad más uno del total de congresistas presentes en la sesión en que se debatió y aprobó el dictamen.

### ***Exceso***

En cuanto a la calificación como excesiva de la afirmación que ve en la lectura del tercer párrafo del artículo 70 una referencia literal, fragmentada y asistemática del Reglamento del Congreso, se sustenta en la interpretación, según su autor, *acorde con la evolución de las instituciones parlamentarias y las prácticas congresales*. Sobre dicho carácter literal, fragmentario y asistemático se ha dejado evidencia bastante en el estudio precedente a mi cargo, la misma que no ha sido materia de crítica ni ha sido desmentida, excepto por la pretensión de amparo en el carácter vinculante y sustento en la evolución de las instituciones parlamentarias y en las prácticas congresales para la lectura que plantea la Dirección de Procedimientos Parlamentarios.

A nivel general cabe señalar, sin embargo, que el sustento que pretendiera encontrarse en la evolución de las instituciones parlamentarias y en las prácticas congresales no puede presumirse, ni basta con enunciárselo para probar y dejar demostrado que en efecto la posición propuesta resulta de otro tipo de interpretación que no sea la de una lectura literal, fragmentada y asistemática. Por esta razón se tratará de reflexionar sobre esta materia en el siguiente acápite, relativo a los antecedentes reglamentarios de los artículos 52 y 70, por dos razones: primera, porque en la sección de comentarios generales de la reflexión de la Dirección de Procedimientos Parlamentarios no se desarrolla este planteamiento, y segunda porque pareciera que el propósito hubiera sido desarrollarlo en un espacio distinto al reservado a los comentarios generales, como lo sería el de los antecedentes de los artículos 52 y 70.

### ***Inaplicación***

En relación al tema relativo a la supuesta *inaplicación* del tercer párrafo del artículo 70, como consecuencia de que como sea posible exigir una cantidad de firmas inferior a la mayoría absoluta del número de miembros de una comisión que aprueba el acuerdo a cuyo amparo se elabora el dictamen (en aplicación del artículo 52), dejaría, en su interpretación, de exigirse “lo que requiere el artículo 70” en relación con la aprobación de los dictámenes. Tal alarma resulta precisamente de la actitud, hasta ahora sostenida, de presumir que el artículo 70 comprende como ámbito de regulación supuestos de hecho y consecuencias jurídicas distintos que los que se consigna de manera explícita en su texto.

Y su alarma resulta igualmente de imputar a dicha norma el propósito de regular la fórmula para *aprobar dictámenes*, negando el sentido explícito del texto de dicho artículo, en cuanto contiene un mandato claro que dispone de manera específica requisitos propios del procedimiento de consignación y adhesión de *firmas* en el dictamen (que no es lo mismo que fijar las reglas para definir cuándo un dictamen está aprobado). En este sentido la interpretación del DPP es no sólo consecuencia de eludir la aplicación del Reglamento del Congreso según la lectura sistemática sustentada en el documento materia de comentario, sino que además obvia la comprensión del sentido del íntegro del tercer párrafo del artículo 70, del cual aísla una frase, como si ella pudiera leerse fragmentada e independientemente de su contexto (incluido el párrafo segundo, cuyo desarrollo continúa el tercer párrafo) y del sentido integral de todo el propio párrafo en el que ella aparece.

Resulta innecesario y no es pertinente apelar al distingo entre lo *general* (el acuerdo de Comisión) y lo *específico* (la aprobación del dictamen). El artículo 70, a diferencia de lo que ocurrió en otros Reglamentos (como el de la Cámara de Diputados o el del Congreso Constituyente Democrático), no prevé como objeto de su regulación el tema de la aprobación de los dictámenes. No es necesario recurrir al principio de especificidad. Sí fue así con otros Reglamentos. No lo es en el actual. El que haya sido así en otros cuerpos reglamentarios no permite extender los distinguos de otros Reglamentos al actual que no lo hace. Por lo tanto no es que el artículo 70 contenga una norma especial que demande aplicación sobre el segmento de la categoría de acuerdos que son los dictámenes. Esa consecuencia habría sido inobjetable en el marco de otros Reglamentos. No en el Reglamento del Congreso de 1995. La lectura que ofrece el suscrito permite la aplicación de la integridad del artículo 70, según el alcance que él tiene, sin incurrir en los defectos de construcción que imputan a su texto un sentido del que está privado, aunque en la práctica haya venido atribuyéndosele, a juicio del suscrito sin sustento apropiado.

## II

### EL LÍMITE DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 70

#### *Dictamen en mayoría con una firma*

Alarma y preocupa al Director de Procedimientos Parlamentarios que, como consecuencia de las disposiciones contenidas en los artículos 52 y 70, pudiera ocurrir que se presentaran dictámenes suscritos únicamente por el Presidente de una Comisión. Esta su observación es sumamente útil porque permite advertir los alcances en la aplicación de la regla contenida en el artículo 52, así como de la regulación sobre la presentación de dictámenes con las firmas de quienes participaron en el debate así como con la de quienes se suman o adhieren en momento posterior, supuesto de que trata el artículo 70.

Tiene toda la razón del caso el Director de Procedimientos Parlamentarios en la anticipación que pone a nuestro alcance, aún cuando los alcances que comparte estuvieron incubados en el texto de ambas disposiciones desde que entraron en vigencia. Dice en su documento reglas como las de los artículos 52 y 70 conducirían a la conclusión de que un número mínimo o reducido de congresistas votantes podría tomar una decisión corporativa en nombre de la Comisión. Sin embargo, al examinar el límite de la regla la crítica planteada se circunscribe al caso del sistema de votación de las Comisiones, obviando la referencia a otras situaciones límite inherentes a reglas y procedimientos de toma de decisión corporativa vigentes para el Pleno del Congreso, en las que se puede alcanzar los mismos resultados indeseados que motivan la preocupación del Director de Procedimientos Parlamentarios.

La posibilidad de que se llegue a una situación como la predicha y anticipada, si en una Comisión de 13 miembros, en la que sólo están presentes 6 de sus miembros, donde 2 votan a favor, 2 en contra y 2 se abstienen, como consecuencia de lo cual el Presidente debe dirimir y así el acuerdo se adopta con su voto dirimente, tal situación es matemática y fácticamente ocurrible. Pero la ocurribilidad de tal supuesto tiene niveles análogos de alarma como la que es matemáticamente posible predecir en la aplicación de otras reglas electorales.

El resultado que llama a alarma al Director de Procedimientos Parlamentarios es que la decisión corporativa de una Comisión de 13 miembros pueda tomarse con el voto real de sólo dos congresistas, uno de los cuales es el Presidente, quedando sin valoración los pareceres de los otros 11 integrantes. Este resultado es consecuencia de una regla para tomar decisiones colectivas, uno de cuyos riesgos es efectivamente que pueda tener tales consecuencias.

Por lo tanto, la observación que plantea el Director de Procedimientos Parlamentarios tendría solución dentro del contexto de las reglas que rigen en la institución, y no niegan sino que confirman la lectura propuesta previamente en el documento presentado por el suscrito para la concordancia entre los artículos 52 y 70. Ambos artículos serían correcta y plenamente aplicables en caso se produjera la circunstancia en que un dictamen fuera presentado sólo con la firma del Presidente de la Comisión en los supuestos previamente referidos. En consecuencia, la observación planteada, salvo tuviera una configuración con supuestos distintos a los previstos en estas líneas, carecería de base suficiente para negar consistencia a la argumentación ofrecida.

Otro es el caso de la objeción que plantea el DPP en relación con la calidad de un pronunciamiento colectivo cuando es posible que éste sea decidido con el voto de uno solo de los miembros de una Comisión. Ese efectivamente puede ser un resultado políticamente indeseable, en la medida que favorece la precariedad y la legitimidad de los pronunciamientos de órganos de representación en el Congreso. Sin embargo, reconociendo que la indeseabilidad política es compartida por el suscrito, tal circunstancia no habilita a quienes deben aplicar el Reglamento para sustituir las reglas vigentes por otras que discrecionalmente pudieran conducir a soluciones cualitativamente superiores desde el punto de vista político.

Que el sentido común quede aturdido o irritado con consecuencias tales como las que resultan de la aplicación de una norma del Reglamento no es argumento suficiente para suplantar con el criterio personal ni institucional una regla vigente. Hacerlo colisiona con las bases y principios básicos del Estado Constitucional de Derecho en la república. La fortaleza del servicio parlamentario no está constituida por la capacidad de sus integrantes para suplantar a quienes son competentes para decidir las reglas mediante las cuales llegan a acuerdos o aprueban dictámenes. Por la misma razón el servicio parlamentario no puede ser calificado de débil si, ante consecuencias de la aplicación estricta de las normas, se limita a afirmar cuáles son las reglas y a reconocer cuáles las consecuencias de su aplicación. Esa es una de las misiones del servicio parlamentario. Y ello no es resultado de “hacernos los desentendidos” ni de “inventar herramientas” que permitan esclarecer el sentido de las normas vigentes.

La naturaleza, buena o mala, de los pronunciamientos de las comisiones, no resulta del juicio que tenga el personal que integra el servicio parlamentario, sino de la propia calidad de los representantes tanto como de las normas institucionales que regulan los procesos mediante los cuales aprueban los acuerdos que, a la corta o a la larga, en sentido directo o indirecto, afecta el destino del país. Si las Comisiones Ordinarias han sido diseñadas como órgano accesorio del Pleno y se integran plural y proporcionalmente por los diversos grupos parlamentarios, será el sentido en que los representantes de cada uno de estos grupos haga ejercicio de su presencia en dichos órganos lo que confirme la calidad de los acuerdos corporativos, o que los reduzca a niveles indeseables de precariedad. Y ello no es responsabilidad del servicio parlamentario ni debilita su rol como cuerpo de apoyo de las labores de los representantes de la comunidad.

Si bien es cierto que los acuerdos de una Comisión obedecen a una lógica colectiva, no es menos cierto que tienen la condición de acuerdo todos los pronunciamientos que adopta colectivamente una Comisión en observancia de las reglas vigentes para aprobarlos. Si los acuerdos se toman en violación de las normas tales acuerdos están viciados. Pero si las reglas fueron aplicadas los acuerdos rigen. Así la consecuencia fuera que llegaran a adoptarse con el mínimo legal permitido por el Reglamento del Congreso. Si el mínimo es insuficiente, tal resultado no puede dejar de regir. La solución, por el contrario, es modificar esos mismos mínimos que conducen a resultados políticamente inconvenientes o indeseables. Así irritarán a quienes deben enunciar cuáles son las reglas a aplicar y a llevar a la práctica. Si los actores de los procesos de toma de decisión se ausentan dejando que quienes concurren dominen tales procesos, tal tipo de consecuencia no puede ser controlada por el servicio parlamentario. Hacerlo importaría el desconocimiento del rol que le corresponde cumplir en la administración y apoyo a quienes representan a la colectividad. El servicio no representa ni suplanta a quienes representan. Apoya a quienes sí representan. El uso, bueno o malo, de las reglas no es imputable a quienes apoyan para que éstas se apliquen, sino a quienes optan por aplicarlas de una manera o de otra.

### *Alcances y límites de las fórmulas electorales y formas de votación en el Pleno*

De manera que se cuente con elementos de juicio adecuados para valorar la calidad de la decisión adoptada con tal minoría, es pertinente contrastar la alarma del titular de la Dirección de Procedimientos Parlamentarios con la que habría que tener tanto ***cuando el Pleno aprueba leyes*** observando la misma regla que cree que no debe aplicarse para aprobar dictámenes, como en el caso que la decisión fuera tomada en procesos electorales en los que el pueblo es consultado en una ***elección nacional***.

En primer término, es necesario recordar y mantener en perspectiva que en nuestro Reglamento no existe una norma general sobre mayorías necesarias para tomar decisiones. En efecto, la norma a la que se ha venido recurriendo y que se ha venido aplicando regular y uniformemente en el Pleno para tomar decisiones es, precisamente, la contenida en el penúltimo párrafo del artículo 52, que es un párrafo redactado para adoptar acuerdos en Comisiones.

En otras palabras, se ha invertido la regla. Así como se ha previsto que el Reglamento del Congreso rige para normar los procedimientos de comisiones en cuanto resulten aplicables, ocurre que el Pleno viene valiéndose de una norma del Reglamento destinada específicamente a las Comisiones para aprobar todo tipo de acuerdos que no requieran, por mandato reglamentario, de una mayoría especial. Cuando se toman decisiones sobre el curso ordinario de cualquier materia que conoce el Pleno, lo cual incluye ciertamente la aprobación de leyes de la República, además de tanta otra materia de importancia institucional o nacional que tiene carácter vinculante para todo el país (y no sólo para un órgano, como podría serlo

una Comisión con facultades meramente consultivas), la regla que se usa es la de la mayoría simple que rige para la adopción de acuerdos en Comisiones. La misma regla y la misma mayoría que sería responsable de las apocalipsis de nuestro régimen parlamentario.

En efecto, parece obvio que si una regla como la de la mayoría simple parece tener efectos apocalípticos si se aplica para aprobar dictámenes en las Comisiones, también debiera serlo cuando se aplica para que el Pleno apruebe leyes o, en general, para aprobar cualesquier otro asunto que, según el Reglamento, no requiere mayoría calificada, sea absoluta o superior. Sin embargo, la regla es la misma y el que lo sea no pareciera tener el mismo grado de gravedad para el DPP, y ello no obstante tanto la práctica de esta regla durante los diversos períodos legislativos, como las capacidades potenciales que tiene esta fórmula cuando se la combina con las disposiciones vigentes relativas a la definición de los congresistas hábiles para votar.

Además de las suspensiones o no incorporaciones, nuestro Reglamento prevé un límite legal máximo de licencias otorgables (hasta 20 por ciento del total de congresistas), pero prevé también formas excepcionales y presuntas de reconocimiento de licencias. En un primer grupo se encuentran las de carácter constitucional para el cumplimiento de funciones ministeriales o de comisiones extraordinarias de carácter internacional (Artículo 92 de la Constitución, e inciso j) del Artículo 30 del Reglamento del Congreso). Si bien las licencias para integrar el gabinete vienen de suyo con la condición de ministro, las comisiones internacionales son licencias extraordinarias que otorga el Congreso. Ni una ni otra cuentan con un límite. Esto es, cabría que todo el gabinete estuviera integrado por congresistas y no hay máximo reglamentario para el otorgamiento de un número máximo de licencias otorgables para el cumplimiento de comisiones extraordinarias de carácter internacional. Estas licencias operan dentro de supuestos constitucionales que obedecen a una finalidad eminentemente política, antes que a criterios de desempeño funcional o personal, a diferencia de las licencias que ordinariamente son tramitadas dentro del 20 por ciento máximo establecido en el Reglamento del Congreso.

En un segundo grupo se encuentran las licencias permitidas con presunción *iuris tantum* al amparo del inciso b) del Artículo 52 (*se considera con licencia a todo Congresista que esté fuera de la capital de la República, internado en clínica u hospital o enfermo en su domicilio con certificado médico en el momento de hacer el cómputo correspondiente, aún si no la hubiere solicitado*), o la que establece con presunción *iuris et de iure* el inciso d.7 del Artículo 89 (*los miembros de la Comisión de Acusaciones Constitucionales gozan de **licencia de pleno derecho** en los órganos del Congreso a los que estén obligados de asistir*).

En el primero de los casos señalados no existe un límite máximo presuntamente licenciable. En efecto, existe una categoría abierta de licencias presuntas, que puede probarse de modo retroactivo, ya sea porque las ausencias constatadas se deban al cumplimiento de las funciones de representación fuera de la capital de la República,

o porque dichas ausencias tenga origen en razones de salud (internamiento en institución hospitalaria o clínica, o permanencia en el domicilio comprobable con certificado médico). El número de congresistas ausente por cualquiera de estas tres razones es impredecible. El Reglamento no prevé un límite máximo. Por lo tanto, no es posible definir una base fija de congresistas hábiles, luego de determinar un presunto máximo de licencias regularizables por la vía del cumplimiento de deberes de representación fuera de la capital de la República o de los casos de salud con internamiento hospitalario o permanencia domiciliaria por prescripción médica.

A la situación indefinida reseñada debe añadirse que la norma sobre el quórum se calcula respecto de los congresistas que, debido a cualquiera de las licencias no son hábiles. Son hábiles todos quienes, habiendo sido incorporados regularmente y no afectados por suspensión en el ejercicio de sus funciones, pueden con su voto resolver en nombre del íntegro de la representación nacional. El quórum mínimo exigible no es un número fijo sino variable y movable de congresistas. Se calcula a partir de los congresistas habilitados para sesionar. Conocido este número el quórum es definido como la mitad más uno de los congresistas hábiles. Por lo tanto, cabe que del total de los hábiles la mitad menos uno estén ausentes sin licencia ni justificación. En consecuencia, si el quórum depende de licencias virtualmente ilimitadas en número, el número válido de congresistas para adoptar acuerdos corporativos también es un número incierto e indefinible. Ese número puede ser muy bajo, por o tanto, si la flexibilidad en materia de licencias se distiende hasta los máximos nominales y posibles. El que sea alto o bajo el número de votos de representantes con los que se adopta una decisión es resultado de la mayor o menor contingencia de licencias reglamentarias existentes. Si la contingencia de las licencias es alta, las decisiones se adoptan con un número bajo de congresistas. Si la contingencia disminuye las decisiones son adoptadas con mayor cantidad de congresistas.

Como puede notarse este esquema normativo franquea la posibilidad reglamentaria y legal de que la base para el cálculo del quórum sea incierta a partir de la inexistencia fáctica de un límite fijo de licencias otorgables. Por lo tanto, no es improbable que a partir de los diversos tipos de licencias (las constitucionales, las consultables y las presuntas) se diera un caso como el que se esquematiza en el cuadro siguiente.

## Cuadro N° 1

### Esquema de cálculo del quórum de asistencia según el Reglamento del Congreso

| <i>CONCEPTO</i>                             | <i>CANTIDAD</i> | <i>PORCENTAJE</i> |
|---|-----------------|-------------------|
| <i>Total de congresistas</i>                | <b>120</b>      | <b>100%</b>       |
| <i>Suspendidos</i>                          | 3               | 2,5%              |
| <i>Licencias</i>                            | 24              | 20%               |
| <i>Viaje de representación (provincias)</i> | 12              | 10%               |
| <i>Internamiento hospital</i>               | 2               | 1,67%             |
| <i>Enfermedad en domicilio</i>              | 6               | 5%                |
| <i>Sub Comisión Acus. Constitucionales</i>  | 10              | 8,34%             |
| <b>TOTAL INASISTENCIAS JUSTIFICADAS</b>     | <b>57</b>       | <b>47,5%</b>      |
| <i>Hábiles</i>                              | 63              | 52,5%             |
| <i>Quórum</i>                               | 33              | 27,5%             |
| <i>Hábiles ausentes sin justificación</i>   | 30              | 25%               |
| <i>Presentes en la votación</i>             | 33              | 27,5%             |

En este cuadro es donde cabe referir la afirmación del DPP, que se preguntaba si fuera lógico o racional que el Pleno apruebe leyes con 18 votos, que es la proporción semejante de votos con los que se equipararía una decisión adoptada en una Comisión de 13 integrantes por sólo 2 de sus miembros. Como se verá, en realidad sería posible que el Pleno aprobara leyes con aún menos de 18 votos, según los datos del cuadro N° 1. En efecto, si del total de los presentes (que dan quórum), 11 se abstienen de votar, 11 votan en contra y 11 votan a favor, debe dirimir el Presidente del Congreso. Si la dirimencia fuera a favor habría decisión. Esa supuesta decisión se habría tomado con el 9,17% del total de congresistas. Y la decisión sería reglamentaria. Probablemente patéticamente absurda y apocalíptica (porque el Congreso podría aprobar leyes y otras materias de carácter nacional con fuerza vinculante con menos del 10 por ciento del total de sus miembros), pero no menos reglamentaria.

Por más absurda y apocalíptica que parezca tal decisión, no habría base constitucional ni reglamentaria para impugnar el resultado. Es, sencillamente, un resultado posible como consecuencia de la aplicación de una norma a la realidad. La náusea política o moral que pudiera generar tales resultados no es suficiente para darle competencia al servicio parlamentario para opinar ni recomendar que esa decisión no sea válida o que sea antirreglamentaria. Si en una Comisión de 13 miembros la mayoría simple de sólo dos congresistas toma una decisión en nombre de todos, y este número equivale a más del 15 por ciento del total, ¿por qué no alarmarse de una situación todavía más grave como cuando el Pleno puede decidir sobre una materia de trascendencia nacional con el 9,17% del total de votos del Congreso?. Estamos, como se ve, en supuestos similares y, en ambos casos, siendo la regla la misma la fragilidad de sus efectos es compartida. Las decisiones del



Pleno no son menos frágiles que las de las Comisiones cuando se aplica la misma regla.

### *Alcances y límites de las fórmulas electorales y formas de votación en los procesos electorales nacionales*

Pero el Pleno y las Comisiones del Congreso no están solos en este tipo de resultados indeseados como consecuencia de la aplicación de reglas para la toma de decisiones colectivas. Caso similar podría ocurrir a nivel nacional. Según la Constitución, en su Artículo 184, es anulable todo proceso electoral en el que los votos nulos o en blanco superaran los dos tercios del total de votos **emitidos**. Este mismo artículo es desarrollado por el inciso 1 del Artículo 365 de la Ley General de Elecciones, que dispone que el Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad de la elección *cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos válidos*. Uno y otro texto difieren en cuanto al total sobre el cual se calculan y comparan los votos cuya suma determina la nulidad. Según la Constitución los votos nulos y blancos no son parte del total dentro del cual se definen los dos tercios. Según la Ley General de Elecciones son dos segmentos distintos y el total de votos emitidos que no son nulos ni en blanco serían los únicos votos válidos cuyos dos tercios deben compararse con los votos nulos y en blanco.

Siguiendo mismo criterio argumentativa utilizado por el Director de Procedimientos Parlamentarios, llevar el sistema de reglas al límite nos llevaría a situaciones legalmente tan válidas y posibles como la situación límite que él advierte en la posible aplicación de los artículos 52 y 70.

Si, dentro de la opción de la aplicación directa de la Constitución (concepto de votos emitidos), ocurriera, por ejemplo, que el total de la población electoral en el Perú en un momento dado llegara a 13 millones de votantes, y que no votara sino el 1 por ciento o, incluso, un porcentaje menor, las elecciones no podrían declararse nulas por este solo hecho, a menos que más de dos tercios de ese porcentaje estuviera constituido por votos nulos y/o en blanco. El ausentismo no es un criterio que permita al Jurado Nacional de Elecciones declarar nulo un proceso electoral. Las elecciones serían válidas. Situación semejante ocurriría si se aplicara el Artículo 365 de la Ley General de Elecciones.

Puede advertirse así cómo la aplicación de la Constitución, no obstante la probable alarma y escándalo que causara advertir el efecto que tiene el Artículo 184, permitiría reconocer como válidos procesos electorales en los que la decisión sea adoptada por el 0,3333385 por ciento del total de electores (esto es, la mayoría absoluta -más de la mitad-) de los votos emitidos, donde éstos representan el 1 por ciento del total de electores. Y ello no obstante que el 99 por ciento de electores se ausentara del proceso electoral, haciendo caso omiso al carácter obligatorio del voto previsto también en la Constitución. En efecto, si sólo un 1 por ciento acudiera a votar (130 mil electores), donde los votos nulos y blancos ascendiera a 86,666

sufragios, habría decisión válida si los votos a favor fueran 43 mil 334 y los votos en contra 43 mil 332. Esto es, cabría que la decisión electoral quedara aprobada con sólo el 0,33 por ciento del total de electores.

Pero el símil con la metodología empleada por el DPP permitiría que se adoptara la decisión a nivel nacional con cantidades inferiores aún. Si, por ejemplo, de los 13 millones de electores sólo votaran 7 personas, de las cuales la suma de los votos nulos y blancos fueran 4 votos, nada impediría que si hay 1 voto en contra y 2 votos a favor, el voto de las 2 personas a favor sea un voto constitucionalmente válido y vinculante respecto de los 13 millones de electores. ¿Qué porcentaje de 13 millones de electores serían los 2 votos a favor? El porcentaje sería de 0,0000154% (154 mil millonésimos por ciento). Y aún así, no habiendo regla que impida la validez de tal decisión, no habría argumento legal que permitiera impugnar tal situación. Como se ve, el problema no es legal, sino social o político.

Situación límite análoga puede darse si se aplica la versión de la Ley General de Elecciones que es más exigente para definir la anulación de decisiones electorales. Si de los 13 millones de electores sólo votaran 9 personas, de las cuales los votos nulos y blancos sumaran 6 votos, bastara que de los votos válidos (según terminología de esta ley) a favor fueran 2 para que se considere aprobada la decisión consultada. Nuevamente, el 0,0000154% (154 mil millonésimos por ciento) de votantes puede tomar una decisión respecto del 100% de electores inscritos.

En cualquiera de estas tres situaciones el nivel de decisiones colectivas es mucho más significativo que las que con carácter básicamente consultivo emite una Comisión Ordinaria. Por tanto, el asombro que pudiera causar aplicar el Reglamento del Congreso para las decisiones de una Comisión debiera mantener en perspectiva la relación entre el límite y la regla y, a la vez, tener en consideración, no obstante lo posible de la situación invocada como ejemplo del riesgo, guarde proporción con lo improbable de su ocurrencia práctica. Siendo claro que cualquiera de las situaciones analizadas pueda ocurrir no impide que la regla siga rigiendo, precisamente porque la aplicación práctica de dicha regla ha probado lo difícilmente ocurrible e indeseado del suceso temido.

Lo que desconcierta es el golpe que recibe el sentido común cuando se constata cómo caben aplicaciones insólitas con las mismas reglas y los mismos textos que nos hemos habituado a ver aplicados en forma conocida. El temor que despierta constatar que el caso invocado por el DPP pueda tener lugar causa el rechazo de la interpretación y aplicación de una norma que, a pesar de dicho temor y desconcierto, es la que debe aplicarse, y ello no obstante el hábito que una práctica injustificada en el texto de la norma lleve a preferir dejar de aplicarla.

Cabe advertir que ha sido la costumbre adquirida en un período en el que las decisiones del Congreso no incluían como opción la abstención (y por lo tanto el sistema se encontraba premunido contra la tendencia hacia la dispersión que la abstención facilita y causa) y, además, en el que las decisiones sólo podían ser a

favor o en contra (y, por lo tanto, en aplicación de la fórmula de la mayoría absoluta, en vez de la mayoría relativa), ha generado la impresión equivocada de que la institución debía imponer la costumbre aprendida en contra de la regla vigente. Los hechos parecen demostrar que lo extraordinario del texto del Reglamento vigente subvierte la realidad de la costumbre aprendida y, por lo tanto, tiene el carácter de amenaza contra las seguridades aprendidas. Por ello se ha tendido a reducir el texto vigente a los márgenes a los que el personal del servicio parlamentario estaba acostumbrado.

Es lo extraño y lo desconocido de un lenguaje distinto lo que genera el rechazo. Por eso parece preferirse no reconocerse la realidad que se entromete en el universo seguro de lecturas a las que estamos habituados y acostumbrados. La actitud defensiva frente a realidades posibles pero no habituales pretende anular y negar una realidad que arremete el sentido usual de seguridad. Sin embargo, la actitud defensiva no pasa de constituir una pretensión de que la realidad no cambia ni se lea de modo distinto. Tal pretensión, a su turno, es insuficiente porque la realidad aparece sin tomar en consideración la voluntad ni las urgencias de quienes, en su asombro, pueden quedar paralizados por la supuesta condición hostil de una realidad normativa incuestionable.

En consecuencia con la lógica planteada, y en relación con el caso sobre la posibilidad de que en una comisión de 13 miembros a cuya sesión no concurren sino 6, donde dos votan a favor, dos en contra y dos se abstienen, pero el Presidente dirime a favor, pudiera ocurrir que, si al momento de presentar el dictamen uno de los miembros que votó a favor no suscribe el dictamen (por las razones que fuera, las que incluyen o su ausencia, o que, sencillamente, la opción de no suscribirlo), no sería posible dejar de recibir el dictamen si éste se presenta con la firmas del Presidente, debe concluirse que este supuesto es perfectamente plausible y no debe representar ningún problema reglamentario en sí mismo, habida cuenta que tal hecho tendría amparo en la normatividad vigente. Si tal supuesto se diera, es posible que ello resienta el sentido común, habituado como está a un curso ordinario y regular de expresión de la voluntad colectiva de los órganos del Congreso, y es posible igualmente que se irrite el sentido político y social de quienes esperan que las reglas electorales generen resultados racionales y previsibles, pero no obstante tales resentimientos e irritación no es menos cierto que tales resultados serán consecuencia lógica de la aplicación del derecho vigente. Y sobre tal particular el servicio parlamentario no tiene competencia para obstruir su instalación como una realidad en el universo parlamentario.

Es pues un hecho que, al margen de los límites matemáticamente predecibles de las reglas electorales, existe una cultura que los aplica, como es el caso de la práctica de las reglas del Reglamento del Congreso, y esa cultura es la que nos impide reconocer los límites de las reglas que nos rigen. Pero cuando se exploran los límites advertimos que las temidas situaciones extraordinarias en realidad están incrustadas en la esencia misma de la regla a la que le confiamos el orden aparente en los procesos democráticos de toma de decisiones. Y ello puede ser una muestra de que las realidades políticas no están, como se presume, garantizadas por la ley

tanto como por los propios hábitos y cultura de las personas que conviven en una comunidad.

### III

#### SENTIDO Y SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 70

En el informe del suscrito se ha afirmado que la aplicación del Artículo 70 (que viene exigiendo la aprobación de los dictámenes en mayoría con la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión presentes en el acto de aprobación del dictamen), se realiza a partir de una lectura fragmentada de las disposiciones contenidas en el tercer párrafo de su texto .

¿Cuál es pues el contenido del Artículo 70 del Reglamento? El Artículo 70 tiene cuatro párrafos. El primero define la naturaleza documental de los dictámenes y cuál es su contenido. El segundo y tercer párrafos se refieren a la clasificación de los dictámenes entre los de mayoría, minoría y unanimidad, según el mayor o menor número de firmas que dichos documentos contienen. En el segundo párrafo se señala que los dictámenes en mayoría y minoría requieren la rúbrica del Secretario de la Comisión, y que los dictámenes por unanimidad contienen la firma de la totalidad de los miembros hábiles de la Comisión. Como se ve, la base para considerar la unanimidad se fija en términos, no de los congresistas presentes, sino de los congresistas *hábiles*, con lo cual se constata que es un criterio bastante más riguroso que el que se establecerá para determinar cómo debe calcularse el número de firmas requerido para definir cuándo hay dictamen en mayoría (esto es, la mayoría de *presentes* en el momento de la aprobación).

El tercer párrafo desarrolla los requisitos especiales de firmas que deben consignar los dictámenes en mayoría (no desarrollados en el párrafo segundo, que se limita a indicar los requisitos para los dictámenes por unanimidad), y precisa que éstos son firmados al menos por la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación, así como por los demás congresistas que opten por firmarlos después de la sesión en la que se aprueben. El mismo tercer párrafo indica que los dictámenes en minoría pueden mutar y transformarse en mayoría si, como consecuencia de las adhesiones posteriores que pueda merecer un dictamen luego de su aprobación en sesión de la Comisión, el número de firmas del dictamen que originalmente contó con mayoría queda con un número inferior de firmas que las que recoge un dictamen donde los adherentes *ex post* a un dictamen que originalmente fue de minoría invierten la condición mayoritaria del dictamen en mayoría dejándolo en minoría.

El cuarto párrafo presenta los tipos o las posibilidades de conclusión de los dictámenes (aprobación del texto original; aprobación de un proyecto sustitutorio; recomendación de no aprobación o inhibición de la Comisión; recomendación de conformación de Comisión Especial de Estudio encargada de elaborar una iniciativa legislativa; o solicitando mayor plazo para dictaminar).

Como se ve, no es posible deducir que la finalidad del tercer párrafo del Artículo 70 es la de indicar la fórmula para *aprobar dictámenes*. No existe una relación género-especie entre el Artículo 52 y el Artículo 70, como si el género **acuerdo** a que se refiere el Artículo 52 estuviera premunido de requisitos menores en exigencia respecto de esa especie de acuerdo que es el **dictamen**. Sí existe una relación entre el acto de aprobación de un acuerdo en Comisiones, y el documento en que dicho acto consta.

Por lo tanto, no hay sustento para afirmar que el Reglamento exige un mayor número de firmas para los dictámenes respecto del que se requiere, genéricamente, para los acuerdos. La exigencia de votos para aprobar un dictamen es el mismo que para aprobar cualquier acuerdo.

No debe extractarse una frase aislada de la secuencia lógica de un artículo. El sentido de las normas no puede derivarse de frases desconectadas del contexto o universo semántico al cual pertenecen. La materia del tercer párrafo del artículo 70 se desprende de la lógica que empieza a desarrollar el segundo párrafo. Así como en el segundo párrafo se establece el requisito especial de firmas de todos los congresistas hábiles de una Comisión que presenta un dictamen por unanimidad, el tercer párrafo se aboca a prever la regulación de las firmas en la dinámica de los dictámenes por mayoría y por minoría.

En efecto, el tercer párrafo del artículo 70 prevé esa dinámica especial e inevitable que ocurre en las Comisiones, que supone, primero, que entre el momento en que se adopta el acuerdo de aprobar un dictamen y aquel en el que éste es redactado y se recaban las firmas correspondientes se da un lapso indefinido de tiempo, y segundo que, precisamente por el hecho de que, regularmente, no coinciden temporalmente el acuerdo con el momento en que se firma el dictamen, el flujo de firmas varía. Este flujo lleva a que el número sea menor a las de los congresistas que estando presentes en la sesión en que se adopta el acuerdo se encuentran ausentes o varían en el sentido de su opción en el momento en que se corre el dictamen para su suscripción. Y este mismo flujo puede ser mayor a aquél número que aprueba el dictamen por adición ulterior de congresistas firmantes como resultado, precisamente, de la falta de coincidencia entre uno y otro momentos, y su adhesión consiguiente porque, enterados del sentido de la materia discutida, concurren en el sentido mayoritario (y ello a pesar de no haber estado presentes en el momento en que se aprobó el acuerdo).

Ahora bien, si es así que el número de firmas puede variar y no coincidir con el de los miembros de la Comisión que aprueban el dictamen en sesión de la Comisión,

¿qué sentido puede tener la referencia a que debe ser firmado *al menos por la mayoría de los Congresistas presentes en el momento de la aprobación en que se debatió el asunto*? ¿Cuál es esa *mayoría de los presentes en el momento de la aprobación*?. En principio debe entenderse que *no puede exigirse* la firma de quienes estando presentes en el momento de la aprobación *no votaron por la aprobación*. Si hubiera congresistas que habiendo estado presentes en la sesión en que se aprueba el dictamen no votaron a favor del dictamen en mayoría, sino que votan en contra del mismo o se abstienen, tal requerimiento no es exigible, toda vez que el texto está dirigido a establecer el *mínimo* de firmas requerido, no aquellas que pudieran agregarse o sobrevenir después a través de la dinámica de las adhesiones.

El texto dice que las firmas exigibles deben ser *al menos* las de los miembros presentes cuando se aprueba. ¿Se trata de *todas* las de los miembros de la Comisión que aprueban el acuerdo? Si fuera todas, ¿por qué entonces la indicación de que es al menos por *la mayoría* de los presentes en el momento de la aprobación? Se sabe que esa mayoría de presentes no puede ser sino la de entre los presentes que aprueban, pero ¿son todos los que aprueban? Si el requisito fuera todos los que aprueban, entonces ¿por qué la referencia a al menos *la mayoría*?.

Mal podría exigirse la firma del íntegro de quienes aprueban, porque de lo contrario carecería de sentido que la expresión sea *la mayoría de los presentes* que ocurre que no son todos los que aprueban el dictamen. Habría bastado con decir, sencillamente, son firmados al menos por quienes aprueban el dictamen. De ahí la duda sobre por qué dice *la mayoría de los presentes en la aprobación*. Si fueran sólo los que aprueban el dictamen, ¿por qué la referencia a *la mayoría de los presentes en el momento de la aprobación*? Igualmente, ¿por qué precisa la norma que son, no la mayoría de los presentes que aprueban, sino la mayoría de los presentes *en el momento* en que se realiza la aprobación?

Del universo de alternativas, por lo tanto, va restringiéndose el conjunto de posibilidades. La referencia a la mayoría de los presentes, por lo pronto excluye la posibilidad de que el párrafo se refiera a cualquiera de entre los presentes en el momento de la votación. No es cualquiera de los presentes. No es la mayoría de los presentes en el debate. No es la mayoría de los presentes en la sesión en que se aprueba. Es la mayoría de los presentes en el momento de la aprobación.

Carecería de sentido que se pensara que sean *todos* los que aprobaron el dictamen, porque en ese caso carecería de sentido que la referencia sea a la *mayoría*, por lo cual el campo de significación se reduciría a la mayoría (y no todos) entre quienes hubieran aprobado el dictamen. En consecuencia, el sentido de la expresión quedaría circunscrito a *la mayoría de quienes aprueban el dictamen en mayoría* (por tanto, no todos los que lo aprobaron). Y si la mayoría para aprobar el dictamen, según el artículo 52, es la mayoría simple de los presentes, la referencia a esa mayoría de los presentes debe consistir en la mayoría de los que aprobaron el dictamen.

Siendo así que la mayoría de presentes a que alude el artículo 70 es la mayoría de entre quienes aprobaron el dictamen, la siguiente interrogante es, ¿qué tipo de mayoría será? ¿Mayoría simple, o mayoría absoluta? ¿Es posible encontrar un criterio confiable que permita definir con certeza y razonabilidad que la mayoría de quienes aprueban el dictamen en mayoría sea la mayoría simple? ¿Qué supuestos permitirían entender que es factible que sólo la mayoría simple de los que aprueban en mayoría un dictamen basten para cumplir con el requisito del tercer párrafo del artículo 70?

Al parecer, de conformidad con la naturaleza de la fórmula de la mayoría simple, su uso procede sólo cuando es posible que las opciones no tengan carácter binario. Cuando sólo cabe la opción de aprobar o no, firmar o no y, en consecuencia, no es posible la abstención ni el yerro que genere una anulación, la mayoría simple carece de viabilidad. Si sólo cabe votar por el sí o por el no y, además, no se permiten las abstenciones, el sólo hecho de expresión de los votos determina que alguien gane o que alguien pierda, salvo que la expresión de las preferencias concluya en empate. Si no hay empate es resultado natural que se gane por mayoría absoluta. La mayoría simple no es viable cuando la abstención no es reconocida como forma de votación, salvo que el caso sea uno en el que las opciones fueran sólo expresarse o abstenerse de hacerlo (las opciones son o firmar o abstenerse de hacerlo).

¿Habría decisión mayoritaria si de 10 sólo firman 2, 4 o 5, quedando 8, 6 o 5 sin firmar? Es obvio que si el número de los que no firman es superior que el de los que firman, la mayoría la tienen quienes no firman. En tal caso, no habiendo número bastante de firmas, sólo las adhesiones posteriores de miembros no presentes en el momento de la aprobación podría salvar el acuerdo no convalidado o ratificado con la firma de los miembros de la Comisión que adoptaron el acuerdo de aprobar el dictamen. No se cumpliría con el requisito de mayoría si los menos están en número inferior que los más. En el supuesto de número insuficiente de firmas, por lo tanto, sí tendrían mayoría quienes prefieren no firmar.

La base para calcular si hay o no mayoría en una votación es el total de integrantes de un grupo. ¿Cuál grupo? ¿Toda la Comisión, ya sea que aún cuando fueran miembros de ella no figuraran como hábiles? ¿Todos los miembros hábiles de la Comisión, así no estuvieran presentes en el acto de debate y votación de la iniciativa dictaminada? ¿Todos los miembros de la Comisión presentes en el debate y votación del dictamen? ¿Es pues, toda la Comisión, independientemente del sentido del voto expresado en la ocasión en que se debatió y aprobó el dictamen? ¿O sólo ese grupo de miembros de la Comisión que aprobó el dictamen en mayoría?

La regla sobre las firmas que debe consignar un dictamen liga, en principio, dos actos, el acto en el que se adopta el acuerdo con el acto que expresa los términos de dicho acuerdo. Uno y otro acto no coinciden en el tiempo. Por lo tanto la regla sobre el número de firmas de un dictamen presume que cabe variación sobre el número de firmas que recoge este último. Sin embargo, el propio tercer párrafo del artículo 70 precisa los supuestos de la exigencia de las firmas: se refiere a la firma de quienes estuvieran presentes en el momento de la votación (lo cual excluye las de quienes,

integrando legalmente la Comisión, o siendo incluso miembros hábiles de la misma, no estuvieran presentes). Esta definición deja aún una interrogante por escrutar. ¿Cabría que el número de firmas exigido por el artículo 70 incluyera el de cualquiera de los presentes, independientemente del modo o sentido en que expresaron su preferencia en el acto de aprobación del dictamen?

La lógica lleva a suponer niveles mínimos de coherencia con la naturaleza de toda elección. En una elección las preferencias se presumen coherentes y transitivas. Es decir, quien ordena y expresa sus preferencias en un esquema de alternativas  $h, j$  y  $k$  (o, a favor, en contra o por la abstención), no altera el orden individual en que escoge su preferencia porque así lo disponga una orden externa, porque de lo contrario se negaría la naturaleza inherente a toda elección basada en el principio de la libertad de escoger con autonomía. Por lo tanto, la transitividad de las preferencias de un votante no puede ser alterada a menos que tal acto carezca de la naturaleza de un fenómeno libre y voluntario. El Reglamento, en consecuencia, para honrar la libertad de elección de los miembros de una Comisión tendría que respetar el sentido en que quedan agregadas las preferencias en el acto en que éstas concretan una decisión colectiva. No es lógico que la norma se ponga en un supuesto de exigencias que conduzca a la negación del sentido del voto expresado por ninguno de los miembros de la Comisión.

Por eso, si el grupo respecto del cual ha de calcularse la mayoría es el de quienes en el momento de la aprobación hicieron el dictamen en mayoría con su acuerdo (por mayoría simple), la mayoría de firmas exigible en el dictamen en mayoría es *la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión que aprobaron el dictamen en la sesión en que el mismo fue debatido*. No sería posible (1) que se cumpla con el requerimiento de *mayoría de los presentes* admitiendo la presentación, como dictamen en mayoría, con un menor número de firmas de los que aprueban, en cantidad inferior a la mayoría absoluta de esa mayoría simple con la que se consigue la aprobación (menos de la mayoría absoluta simplemente no podría ser mayoría, porque los que aprueban que no firman estarían en mayoría respecto de los firmantes en número inferior al de los no firmantes); ni (2), que quienes se abstuvieran o votaran en contra del dictamen en mayoría fueran incluidos entre esa mayoría exigible, puesto que no siendo esa su voluntad ni preferencia no habría modo de que quedaran vinculados por un voto no querido ni emitido; ni sería posible, por último, (3) exigir, como requisito de validez del dictamen, que éste sea firmado por todos quienes acuerdan el dictamen, porque el artículo 70 refiere y prevé sólo la mayoría (y no todos) como criterio de exigencia (de ser necesario que el requisito fuera la firma de todos no habría duda del sentido y significado del mandato normativo).

Es pertinente referir el comentario del DPP, relativo a si esa mayoría de presentes es una mayoría absoluta o si es mayoría simple. Según parece, habría entendido inadecuadamente las reflexiones del suscrito, puesto que no he señalado que la mayoría a que se refiere el Artículo 70 es una mayoría simple, sino que, al revés, es *la mayoría absoluta*. Pero no la mayoría absoluta de los presentes, sino la mayoría absoluta de aquellos congresistas miembros de la Comisión que aprobaron el



dictamen en su oportunidad. No se trata de disminuir la exigencia contenida en el Artículo 70 respecto del número de firmas para presentar dictámenes (puesto que la regla del Reglamento del Congreso de 1995 respecto de la mayoría para adoptar todo acuerdo es la del Artículo 52, y no existe una regla especial para aprobar dictámenes). Se trata de deducir la exigencia estricta según la naturaleza de la fórmula, la situación regulada y el contexto normativo en que aparecen una y otra. En conclusión, no es pues la mayoría absoluta de *todos* los que los concurrentes a la sesión, hubieran o no aprobado el dictamen, sino sólo la mayoría absoluta de los miembros que aprobaron el dictamen.

Aclarado en consecuencia el punto, ¿es posible la inclusión de más firmas en el dictamen que las de quienes aprobaron el acuerdo? No obstante que el Reglamento prevé que las firma a que se refiere el artículo 70 son las de quienes aprobaron el dictamen, sin embargo, esta exigencia no impide que al número mínimo de firmas exigibles, pudiera sumarse, adicionalmente, otras firmas de miembros de la Comisión que, o hubieran cambiado el sentido de su votación luego de la aprobación del dictamen en la Comisión, o que se sumaran al acuerdo colectivo adoptado por la Comisión a la que pertenecen luego de concluida la sesión en que dicho acuerdo quedó adoptado. El número de firmas adicional no es, sin embargo, resultado de una disposición reglamentaria. El Reglamento del Congreso no estipula como requisito un número específico ni mínimo de firmas para que el dictamen quede aprobado, excepto por la regla contenida en el artículo 52, que es la mayoría simple de miembros de la Comisión presentes, con el quórum correspondiente.

De ahí que no exista incompatibilidad entre la fórmula que regula el número de firmas para presentar los dictámenes como producto de una decisión colectiva de una Comisión, con la previsión que incluye el propio párrafo tercero del artículo 70 de que, además de la mayoría de quienes aprobaran el dictamen, se sumen otros miembros de la Comisión después de la sesión en que se adopta el acuerdo. El requisito de presentación es el cumplimiento de la regla de la *mayoría absoluta de la mayoría simple que acuerda el dictamen*. A este requisito se adiciona el supuesto con la facultad de que otros miembros de la Comisión incluyan sus firmas en un dictamen cuya aprobación no acordaron en la sesión en que éste se puso a debate y votación.

Por estas razones habría que concluir que no habría sustento adecuado para la afirmación del DPP en el sentido de que *de la lectura de estas normas* [los artículos 52 y 70] *se puede observar un mayor requisito de número de firmas en los dictámenes*. No existe tal *mayor requisito de número de firmas* en los dictámenes. Es más, el requisito de número de firmas es incluso inferior al del número de miembros que aprueba el dictamen. El Reglamento permite que una Comisión presente como dictamen en mayoría uno en el que el número de firmas sea menor que el de los miembros que aprueba el dictamen. Esa es la regla. Para hacer efectiva tal presentación, naturalmente, habrá que presentar elementos de juicio suficientes que permitan acreditar cómo fue que se resolvió el punto en la Comisión, cuál fue el quórum, quiénes estuvieron presentes, cuál fue el resultado de la votación, y quiénes votaron a favor. Pero este último asunto es materia probatoria. Es una

materia diversa que la derivada del mandato relativo a la mayoría de firmas en un dictamen.

En igual sentido que el que se desarrolla en este documento carecería de sustento la apreciación relativa a que el Congreso que inicia sus funciones en 1995, *tal vez de manera inadvertida, ha continuado dando a los dictámenes la calidad de acuerdo de comisión por mayoría de los presentes sin tomar en cuenta que se había introducido el voto por la abstención*, porque el Reglamento de 1995 no tiene norma expresa que regule con qué mayoría se aprueban los dictámenes, en tanto que el Reglamento del Congreso Constituyente preceptuaba en el inciso 3 de su Artículo 31 que los dictámenes se aprobaban con la mayoría simple –sin precisar si era de los presentes, hábiles o total legal.

El que se reconozca la abstención como forma de votación no debiera modificar la fórmula para adoptar acuerdos ni para aprobar dictámenes. Son técnicas discernibles unas de otras que deben aplicarse simultáneamente según el reconocimiento que de ellas haga cada Reglamento. Obviamente, la inexistencia de la abstención como forma de votación y el reconocimiento de la mayoría absoluta como fórmula de votación hará que la votación de la asamblea sea más compacta, en tanto que la combinación de la abstención como forma de votación y la mayoría simple como fórmula de votación favorecerá la dispersión y consiguientemente dificultará la eficiencia y la gobernabilidad en los procesos colectivos de toma de decisión del Congreso.

La inadvertencia, pues, antes que resultado del eventual desconocimiento de la abstención como forma válida de emisión del voto, más bien parece sustentarse en la instalación de una práctica sin amparo reglamentario expreso, la misma que se inicia no en el marco de la vigencia del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, ni en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988, sino al amparo de las costumbres que rigieron en el Senado de la República, donde efectivamente la regla que la práctica consagró fue la exigencia de mayoría absoluta de los presentes. Esta práctica fue repetida durante el CCD (en contra incluso del texto del Reglamento del CCD que establecía el requisito de mayoría simple y no mayoría absoluta de presentes) y no ha sido suspendida a partir de 1995. Lo inadvertido, por lo tanto, parece haber resultado del mantenimiento de una visión que nace en el Senado de la República y que no ha variado desde entonces, y ello no obstante normas expresas (como en el caso del Reglamento del CCD que rige desde 1993 hasta 1995), o la ausencia de las mismas (como en el caso del Reglamento del Congreso vigente desde 1995). La existencia de la abstención como forma de votación no es una variable que sirva para explicar el mantenimiento de esta práctica.

***Los riesgos en la aplicación del Artículo 70, y la solución reglamentaria***

En un esquema en el que, al amparo de lo prescrito en el Artículo 70, no todos los miembros de la comisión que aprueban un dictamen lo firman, sí se configura, en efecto, una situación problemática. Tal situación se da con el cambio de intención de voto, variando un voto a favor del dictamen en mayoría en un voto por un dictamen distinto que, con la suma de votos de miembros de la Comisión, acumula un número de firmas tal que se transforma en el dictamen en mayoría. Sin embargo, tal situación tiene respuesta en el Reglamento del Congreso, y ésta consiste en definir el momento en el que se produce la sustitución o el cambio en el sentido del voto.

Sí se da el problema, pues, cuando quien vota a favor del dictamen en mayoría y no lo suscribe (ya fuera por imposibilidad de hecho o porque opta por no suscribirlo no obstante su voto previo), resulta suscribiendo un dictamen diverso al que contó en principio con la mayoría de votos reglamentarios de la Comisión, dejando en duda la calidad mayoritaria del dictamen presentado reglamentariamente. Ante circunstancia tal, cabe o que exista más de un dictamen con igual número de firmas, o que el que originalmente se presentó como dictamen en mayoría quede en minoría y el que se presentó en minoría se transforme en el dictamen en mayoría de la Comisión.

De otro lado, si el caso fuera que quien dejó de suscribir el dictamen habiendo votado a favor del acuerdo original cambia, por la vía de los hechos, el sentido de su voto, dejando el dictamen en mayoría en la condición de dictamen en minoría, tampoco habría mayor inconveniente, excepto por la designación con que aparezca en la agenda del Pleno, la misma que tendrá que consignar el dictamen según la materialidad de la condición de cada instrumento. En consecuencia, el cambio del sentido del voto que concluye en la inversión del sentido y calidad de los dictámenes sólo tiene como efecto que al momento de sustentar la propuesta de la Comisión la consulta empezará por el que sea resultado mayoritario de la Comisión.

En el caso en que como consecuencia del cambio del sentido del voto ocurriera que dos dictámenes aparecieran empatados con el número de firmas, la consecuencia debe ser la misma que si, por efecto del retiro de firmas de un dictamen en mayoría éste tuviera un número de firmas menor al exigido en el artículo 52, quedando por tanto en minoría. Por tanto, ante la constatación de que hay dos dictámenes con igual número de firmas (esto es, empatados), ambos documentos deben reenviarse de oficio a la Comisión para que se resuelva el empate al interior de su seno por consenso de los miembros o mediante la aplicación de las reglas de decisión y resolución de diferencias derivadas del principio mayoritario.

El DPP plantea el caso en el que es el Pleno, desde 1995, el que devuelve a Comisiones un dictamen por retiro de firmas, lo cual, presume, es autoridad suficiente para confirmar la validez jurídica de la lectura que realiza del artículo 70. El caso es que la devolución de dictámenes a Comisiones por insuficiencia de firmas es una práctica regular y no es en sí misma reglamentariamente objetable. Si la devolución ha procedido como consecuencia de una interpretación equívoca del Reglamento, ello, no obstante haber ocurrido, y hasta haber ocurrido regular y

uniformemente, no tiene el carácter de fuente ni la condición de vinculante para la institución. El error no es fuente de derecho, ni obliga. Las prácticas parlamentarias, por esta razón, no pueden ser invocadas de modo indiscriminado y exigen sustento en hechos distintos al de su mera ocurrencia fáctica. En ningún caso es la práctica fuente de derecho cuando ella se hace contra el texto de norma expresa.

## IV

### RELEVANCIA Y SENTIDO DE LOS ANTECEDENTES REGLAMENTARIOS

En la segunda parte de sus comentarios, el DPP presenta algunos de los *antecedentes* que considera relevantes para presentar la posición paralela y divergente que sostiene respecto al sentido de las dos normas sobre las que se realizan este intercambio de criterios, y defiende la continuidad del tipo de práctica que ha venido tratando de aplicar el Departamento y Área de Trámite Documentario.

***El valor de los antecedentes normativos.***- Los antecedentes de un precepto o texto normativo del Reglamento de las asambleas legislativas no tienen en sí mismos carácter vinculante cuando existe norma expresa que regula los supuestos de la realidad respecto de los cuales se aplica. Sí resultan útiles como criterio para orientar el sentido correcto de una interpretación del Reglamento en caso de duda, a falta de norma clara.

Los antecedentes normativos no son pues una fuente primaria de interpretación del sentido del Reglamento frente a otras fuentes, como lo es el texto escrito, o como pudiera serlo, en su caso, una decisión interpretativa del propio Congreso y aún una sentencia interpretativa del Tribunal Constitucional. Los antecedentes se consideran de similar valor al que le corresponde a la doctrina. La fuente privilegiada de interpretación y aplicación del Reglamento es, por lo tanto, el texto vigente. Y, en todo caso, la interpretación se hace según y en armonía con el texto. No cabe interpretación contra el texto.

La única excepción que admite y permite una interpretación contra la literalidad de un texto normativo se produce cuando como consecuencia de su vigencia literal se hiciera absurda su aplicación. Ello ocurre cuando, por defecto de designación y diseño el legislador incurre en error material de imposible cumplimiento.

Un caso de este tipo es el del artículo reglamentario que cuando define el modo de elegir a la directiva del Congreso dice que ésta debe definirse en segunda vuelta

únicamente cuando no se alcanza la “mayoría simple” en primera vuelta. En este caso caben dos alternativas, o se asume que el legislador optó por la fórmula de la mayoría simple, en cuyo caso nunca sería posible usar la segunda vuelta; o se asume que el legislador cometió un yerro y que, permitiendo la opción de la segunda vuelta, quiso que las directivas fueran elegidas por mayoría absoluta en primera vuelta, pero que cuando tal mayoría no se alcanzara se recurra a la mayoría simple en la segunda vuelta. No es posible que ambas partes del artículo tengan vigencia a la vez.

Si se pretendiera la aplicación estricta de la letra de su texto habría que definir si el criterio de aplicación es la regla de la mayoría simple, o si lo es el de las dos vueltas. Si se opta por la mayoría simple, es imposible que alguna vez se realizara una segunda vuelta. Si se opta por la segunda vuelta, entonces debe concluirse que el legislador erró llamando mayoría “simple” a lo que por fuerza debió llamar mayoría “absoluta”. En cualquiera de los dos casos habría que dejar de dar vigencia a una de las partes del Reglamento del Congreso, porque hay una contradicción material y lógica que impide que ambos sean verdaderos a la vez.

En el caso de los artículos 52 y 70 no hay absurdo que lleve a la negación de uno o de otro preceptos. Ambos pueden regir simultáneamente. Y ello es así porque cada uno de los dos artículos contienen supuestos distintos cuyo contenido corresponde aplicar armónicamente.

El documento presentado por el Director de Procedimientos Parlamentarios señala que genera en él duda razonable que se sostenga que en el Reglamento vigente exista un distingo respecto de la tendencia que advierte en el tratamiento histórico de la exigencia de mayores requisitos para la suscripción de dictámenes que para la adopción de acuerdos de una Comisión.

***La tendencia reglamentaria imaginada.-*** Según apreciación del DPP, *de la lectura de estas normas [los artículos 52 y 70] se puede observar no sólo un mayor requisito de número de firmas en los dictámenes, sino advertir que existe diferente regulación para los acuerdos de comisión (norma general) y para la aprobación de dictámenes (norma especial). Como en el Reglamento de la Cámara de Diputados que establece una exigencia menor en número de votos para los acuerdos de comisión (50% de hábiles) que para los dictámenes (mayoría de los miembros).*

Son tres los temas que refiere en dicho comentario. El primero es la afirmación de la supuesta mayor exigencia de firmas para la presentación de dictámenes (asunto que debe ser materia de demostración) y que, según se deduce de las reflexiones que preceden, no debe confundirse con una exigencia de mayor número de voto para la aprobación de los dictámenes, que es un supuesto distinto. El segundo es el distingo que encuentra entre una regla cuya finalidad es regular a nivel general los acuerdos de Comisión, y una segunda regla especial en la que se fijan requisitos para la aprobación de los dictámenes. Y el tercero es el referente al que apela en sustento del tema anterior, consistente en que en el Reglamento de la Cámara de

Diputados existe un requisito mayor para la aprobación de dictámenes que el que se exigía para los acuerdos de Comisión.

Según la opinión sustentada por el suscrito, el artículo 52 y el artículo 70 tratan en efecto de dos supuestos. En el primero se fijan las reglas generales para adoptar acuerdos en una Comisión, en tanto que en el artículo 70 aparece la regla específica para la presentación de los dictámenes con un número de firmas determinado. El suscrito indica que en efecto se trata de dos normas con materias distintas y no idénticas. La disputa se encuentra en los supuestos de hecho del artículo 70 que, en opinión del DPP es un caso de mayor exigencia de votos para *aprobar dictámenes*, en tanto que según el suscrito es un caso de requisito de *firmas para la presentación de los dictámenes*.

El punto en que divergen la opinión del Director de Procedimientos Parlamentarios y la del suscrito se encuentra por tanto en la lectura de mayores exigencias para la suscripción de los dictámenes que propone la DPP. En mi concepto se trata de exigencias distintas, en efecto, y si acaso ocurriera, como pareciera entenderlo el DPP, que en el pasado la exigencia prevista en los Reglamentos o la práctica parlamentaria respecto de las firmas en un dictamen ha sido superior que la prescripción general para adoptar acuerdos, esa sola y única circunstancia ni deja sin efecto las reglas del Reglamento vigente, ni sería criterio idóneo ni suficiente para deducir el sentido de una norma cuyo texto no consigna tal regla lo que, por lo tanto, no justifica la afirmación de que tales normas rijan respecto de los procesos parlamentarios que se desarrollan bajo la vigencia del Reglamento de 1995, ni para vincular al servicio parlamentario en la aplicación de la práctica frente al texto expreso del Reglamento.

No concuerdo pues en que el Reglamento exija más firmas en el artículo 70 que las que requiere el artículo 52. El artículo 52 no regula el número de firmas exigible. El artículo 52 define cuándo hay acuerdo para las Comisiones, sean o no acuerdos relativos a la aprobación de dictámenes (este distingo no resulta ni lo hace el Reglamento de 1995 vigente, a diferencia del distingo que sí hacen otros Reglamentos en la historia del Congreso). De otro lado, el artículo 70 sí es una norma cuya finalidad es regular el proceso de suscripción y presentación de dictámenes con un número de firmas determinado.

La posición del DPP se sustenta en la afirmación de una *tendencia unívoca* que cree advertir en las normas de Reglamentos precedentes (que habrían antecedido en vigencia al artículo 70), a la cual tendrían que ajustarse quienes deben aplicar el Reglamento actual, no obstante que el texto de este mismo Reglamento no avale ni contenga norma expresa que recoja dicha práctica ni, en consecuencia, norma que reproduzca los textos que existieron y rigieron durante la vigencia de los Reglamentos anteriores.

No basta pues enunciar tal tendencia para que ésta exista. Es necesario probar que en efecto hay una misma y expresa continuidad textual, mediante la cual se agravan e intensifican las exigencias de mayor rigor en el requerimiento de firmas en los

dictámenes según la época en la que se dictan los Reglamentos parlamentarios nacionales. Para demostrar tal tendencia habría que mostrar, en primer término, cómo así todos los Reglamentos regulan los mismos supuestos de una manera uniforme, y demostrar igualmente, en segundo término, cómo, en caso que las normas tuvieran uniformidad y fueran las mismas en el tiempo, el sistema presente en cada uno de los Reglamentos tuviera compatibilidad con el sistema actual en el cual la supuesta similitud de reglas tiene el mismo valor.

***¿Existe alguna tendencia en las reglas de los diversos reglamentos sobre votos y firmas en los acuerdos y dictámenes de Comisiones?***

El DPP refirió la tendencia o el sentido de la regulación advertida en los distintos Reglamentos, en los que encuentra sustento para afirmar que existe un requisito mayor para la aprobación de dictámenes que el que se exigía para los acuerdos de Comisión. Los Reglamentos en los que encuentra apoyo son los de la Cámara de Diputados y del Congreso Constituyente Democrático.

De modo que la propuesta de lectura que intenta el DPP haga sentido se requeriría que las referencias a la *fórmula* de votación mayoritaria en todos los Reglamentos sea la misma y que igualmente dicha fórmula sea aplicable en sistemas de votación en los que coincidan los mismo tipos de *formas* de votación. Como se verá, no existe uniformidad en este último respecto y, por lo tanto, no es posible dar razón al DPP.

Así como el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, vigente hasta 1988 para la Cámara de Diputados, era mucho más exigente en sus fórmulas de votación para los procesos de toma de decisión (esto es, el número de votos para que haya acuerdo), porque exigía mayorías mucho más altas para definir cuándo existía acuerdo en una Comisión, de igual modo el sistema de votación de este mismo Reglamento requería la exigencia de firmas en los dictámenes acorde con dicho sistema, que es, comparativamente, más alta. En este sentido, como podrá advertirse, el Reglamento del siglo XIX tuvo un cuidado más intenso respecto de la solidez y firmeza de los acuerdos del Congreso que el que se consigna en los distintos Reglamentos del siglo XX, que, al permitir la abstención, relativiza y dispersa en grado impredecible la legitimidad de las decisiones colectivas y, con ello, hace mucho más difícil e ineficiente la gobernabilidad en el Congreso.

El Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988, siendo similar al RICL en cuanto a la exigencia de mayoría para que haya acuerdos en Comisiones, introduce dos aspectos novedosos en el sistema de votación. El primero es el reconocimiento de la abstención como forma válida de expresión del voto. Y el segundo es la incertidumbre respecto de la fórmula para definir si hay o no dictamen en mayoría, dentro de un sistema en el que cabe acuerdo sólo cuando hay mayoría absoluta, pero es potestativo y ya no es obligatorio presentar dictámenes en minoría (como sí ocurría con el RICL, en el que, además, sólo podía votarse o a favor o en contra

pero no abstenerse), lo cual, ciertamente, genera dificultades para anticipar y determinar con certeza los resultados de un pronunciamiento en Comisiones.

Por lo tanto, puede verse cómo con el reconocimiento de la abstención como forma de expresión de la voluntad en el Reglamento de la Cámara de Diputados se introduce elementos que hacen más complejos los procedimientos parlamentarios, que no solamente no aparecían en el RICL, sino que han tendido a hacerse más complejos con los posteriores Reglamentos del CCD y del actual Congreso unicameral. Esta mayor complejidad lleva a examinar con el debido cuidado y detenimiento el sistema, antes de pretender ni asumir una presunta continuidad tendencial en la regulación de la exigencia del número de firmas para los dictámenes, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 70 del Reglamento vigente.

La regulación respecto del reconocimiento del voto por la abstención estuvo insuficientemente desarrollado y experimentado en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988 (rigió sólo poco más de 4 años, de los cuales 3 fueron en el período 1985-1990, y uno y medio en el período 1990-1991), y no existía en el Senado. Es más, la consulta y la opción por la abstención no se aplicó en los procedimientos de la Cámara de Diputados (en gran parte como consecuencia de que el sistema de votación predominante fue el de votación mediante el *golpe de carpeta*, el que suponía a consulta únicamente por los votos a favor y en contra).

Las insuficiencias en el desarrollo y práctica del efecto de la abstención en los procedimientos parlamentarios y en los procesos de toma de decisión, fue resultado del cambio dramático frente a una práctica uniforme y sostenida de más de un siglo, que establecía que los votos, además de ser obligatorios, podían ser sólo a favor o en contra. El desarrollo de esta forma de votación se inicia recién con el uso generalizado del sistema de votación electrónica, así como con el cambio del tipo de voto mediante *golpe de carpeta* por el voto a *mano alzada*. Y ello no ocurre hasta la segunda mitad de la década de los 90s en el siglo pasado.

Adicionalmente, el tránsito hacia el reconocimiento pleno de la abstención la adaptación tuvo como consecuencia que se dieran los desencuentros naturales, propios y esperables de ocasiones en las que se cambia un cuerpo normativo de carácter orgánico. Ello es tanto más significativo cuanto que este Reglamento se aprueba a la mitad del período 1985-1990, en un contexto en el que habían un número importante de Diputados que se había formado y adquirido toda su experiencia parlamentaria dentro del legendario y tradicional Reglamento de 1853. Por ello debe verse que el tránsito hacia el régimen de reconocimiento de la abstención como forma de voto y los efectos institucionales consiguientes empieza sólo nominalmente en 1988, pero en la práctica el reconocimiento generalizado sólo empieza a darse desde 1995. Este hecho, antes que mantener (y menos fortalecer) una tendencia, la cambia sustancial y significativamente. Es decir, concluida la vigencia del Reglamento de 1988 perdura una práctica que termina recién en los últimos 5 años del siglo XX.



Este cambio tiende, por otro lado, a hacerse más notorio en circunstancias en las que los grupos parlamentarios carecen de mayoría absoluta en el Congreso, en un esquema de pluralidad de grupos minoritarios ninguno de los cuales puede resolver por sí solo los procesos de toma de decisión corporativa sino que, por el contrario, deben recurrir con mayor intensidad a la conformación de consensos o alianzas entre dichos grupos minoritarios. Por consiguiente, la dispersión o atomización de minorías incide en mayor incertidumbre y en mayores dificultades procesales (y, políticas) para anticipar los resultados de votaciones en Comisiones o en el Pleno. De ahí que la dimensión que adquiere la explicación que tratamos de hacernos mediante este desarrollo puede tener como causa la insuficiente percepción de los efectos que genera en los procedimientos parlamentarios el reconocimiento de la abstención como forma de votación.

En este contexto es que se da la incertidumbre adicional incentivada por el fenómeno de la distinción entre los requisitos para el acto de la aprobación de un acuerdo y para el documento en el que tal acto se registra. En tanto que el RICL de 1853 exigía firmas completas en los dictámenes como requisito para que los dictámenes ingresen al Despacho de la sesión de la Cámara, el RCD de 1988 (coherente con un sistema electoral que introduce la facultad del elector de afectar la propuesta electoral de los partidos mediante el voto preferencial) no sólo reconocía el carácter facultativo de los Diputados para presentar dictámenes en minoría, sino que además reconocía que podía no presentarse dictamen (es decir, abstenerse de votar o de suscribir un dictamen).

Tales exigencias resultan de dos factores, primero, que en los Reglamentos vigentes hasta 1993 los votos que contaban para aprobar eran únicamente los votos a favor y en contra, pero en el RCD de 1988 permite la abstención como forma reglamentaria de expresión de la voluntad del representante. La facultad de abstenerse puede manifestarse dejando de presentar o de suscribir un dictamen (desde 1988 en la Cámara de Diputados no hay obligación de firmar los dictámenes).

Otro factor era que la mayor exigencia en los procesos de toma de decisión (es decir, la mayoría exigida para que haya acuerdo) iba aparejada con la mayoría exigida para definir la admisibilidad de un dictamen como mayoritario. Hasta 1993 hay correspondencia de exigencia puesto que el número de firmas en los dictámenes era un requisito para que pudieran admitirse en el Orden del Día de las Cámaras, en razón de lo cual, si el número de firmas fuera incompleto el dictamen debía permanecer en Despacho hasta la sesión siguiente, salvo que el Pleno acordara la dispensa del trámite de firmas. A estos efectos, debe considerarse que el requisito de firmas completas obedecía al principio que regía en ese entonces en el Congreso, en el sentido de que ningún representante podía dejar de votar. Por ello, siendo obligatoria la emisión del voto en una Comisión, sólo mediante dispensa del Pleno cabía que algún representante quedara sin pronunciarse en la Comisión a la que pertenecía (lo cual importaba, además, una forma de abstención que no estaba permitida por el Reglamento de 1853)

A continuación se presentan dos cuadros en los que puede verse la situación normativa en los tres ejes temáticos sobre los que dan estas reflexiones. En el primero se indican las reglas o su ausencia en los diversos Reglamentos de vigencia reciente en el Congreso peruano (Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de 1988, el Reglamento del CCD de 1993, y el Reglamento del Congreso de 1995). En el segundo se consignan las reglas usadas a través de la práctica parlamentaria, en particular cuando la regla carecía de claridad sobre la materia o, más aún, en ausencia de dicha regla.

En el cuadro que sigue se advierte que los tres temas que sirven de criterio de comparación son las normas sobre (1) aprobación de acuerdos; (2) aprobación de dictámenes; y (3) firmas en dictámenes, y en él se señala si existía o no norma reglamentaria, precisando cuál era el artículo del Reglamento en su caso.

## Cuadro N° 2

### REQUISITOS REGLAMENTARIOS PARA LA APROBACIÓN DE ACUERDOS Y DICTÁMENES DE COMISIONES Y PARA EL NÚMERO DE FIRMAS DE LOS DICTÁMENES

| SITUACIÓN TEMÁTICA                     | <i>RICL</i>   | <i>RCD</i>   | <i>RS</i>   | <i>RCCD</i>   | <i>RCR</i>  |
|--|---|--|---|---|---|
| <b><i>Aprobación de acuerdos</i></b>   | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | Más del cincuenta por ciento de los miembros hábiles (Artículo 84) | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | Mayoría simple de presentes (Artículo 30)                                   | Mayoría simple de presentes (Artículo 52)                                   |
| <b><i>Aprobación de dictámenes</i></b> | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | Mayoría de los miembros de la Comisión (Artículo 102)              | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | Mayoría simple (Artículo 31, inciso 3)                                      | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria |
| <b><i>Firmas en dictámenes</i></b>     | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | Mayoría de los miembros de la Comisión (Artículo 104)              | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | No hay norma en el Reglamento.<br><br>Se rige por la práctica parlamentaria | Mayoría de los presentes en el momento de la aprobación (Artículo 70)       |

Lo que deja en claro el cuadro precedente es que el RICL de 1853 no contenía regla expresa respecto a la mayoría necesaria para aprobar acuerdos ni aprobar dictámenes en comisiones, como tampoco otra en la que se señalaran los requisitos de firmas para la presentación de los dictámenes; que el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988 tenía tres reglas expresas para cada una de dichas situaciones (acuerdo de Comisión, aprobación de dictamen, y número de firmas requerido para su presentación); que el Reglamento del Senado de 1988 tampoco tenía regla expresa para ninguna de dichas tres situaciones; que el Reglamento del CCD tenía

regla para la aprobación de los acuerdos, y para la aprobación de dictámenes, pero no tenía regla para el número de firmas en la presentación de los dictámenes; y, por último, que el Reglamento vigente del Congreso tiene regla expresa para la aprobación de acuerdos y para la presentación de los dictámenes, pero no tiene regla para la aprobación de los dictámenes.

Según el DPP de la lectura de los distintos Reglamentos que preceden al vigente se puede observar, primero, *no sólo un mayor requisito de número de firmas en los dictámenes*, sino advertir, en segundo lugar, que *existe diferente regulación para los acuerdos de comisión (norma general) y para la aprobación de dictámenes (norma especial)*.

Sobre la primera de sus afirmaciones, habría que puntualizar que el supuesto mayor requisito de número de firmas en los dictámenes no es claro en los Reglamentos que cita, puesto que el requisito de *más del cincuenta por ciento de los miembros hábiles* es más estricto que el de *mayoría de los miembros de la Comisión*. No es cierto que *mayoría*, en general, equivalga necesariamente a una barrera superior a *más del cincuenta por ciento de los miembros hábiles*. El silencio o la falta de precisión sobre el tipo de mayoría a que se pudiera referir una norma (simple o absoluta) no permite asumir que tal mayoría lo sea del número legal (en vez del número de hábiles, o del número de presentes). De ahí que sea la práctica de dichas normas la que permitirá definir si es que el requisito para la aprobación de los dictámenes fue en efecto superior que el requisito general para la adopción de acuerdos.

Y en cuanto a la segunda de sus afirmaciones, habría igualmente que puntualizar que el distingo entre fórmulas para adoptar acuerdos y para aprobar dictámenes no es un distingo que se mantenga y permanezca en todos los Reglamentos y el hecho de que exista en algunos no permite trasladar dicho distingo como válido para todos los demás, sean anteriores o posteriores al Reglamento que los introduce o acepta. Cabe referir a este efecto, por ejemplo, el propio ejemplo del Reglamento de la Cámara de Diputados en el que pretende apoyarse el DPP, que si bien tipifica con claridad las tres situaciones (acuerdos de Comisión, aprobación de dictámenes, y requisito de firmas para la presentación de dictámenes), no es emulado con una técnica similar por ninguno de los demás Reglamentos. El RICL no tipificó ninguna de las situaciones; el RCD es el único que lo hace; el del Senado sigue la misma línea que la del RICL; el RCCD sí distingue entre los tipos de acuerdo de Comisión y de aprobación de dictámenes, pero no tiene norma respecto del número de firmas para la presentación de dictámenes; y, finalmente, el RCR de 1995, difiere de los anteriores en que contiene una norma general para adopción de acuerdos en Comisión (sin hacer lo propio con la norma especial para aprobación de dictámenes), y además incluye otra norma relativa al requisito del número de firmas para presentar los dictámenes.

En ningún caso es posible advertir, por otro lado, una *norma* en la que el requisito de firmas para la presentación de dictámenes sea superior al requisito para adoptar

acuerdos. Nuevamente, si tal exigencia existe ello podría resultar no de la norma sino de la práctica parlamentaria.

Como consecuencia de esta constatación debiera quedar claro que la supuesta tendencia a la que alude el DPP no tiene base en norma expresa alguna. Por el contrario, no existe tal tendencia sino más bien una pluralidad de estilos de regulación de la materia, donde en algunos Reglamentos existe regla y otros no y, además, cuando existen reglas, éstas son tendencialmente dispares y heterogéneas. Recurrir a los antecedentes reglamentarios como sustento para afirmar que en el Congreso se tiende hacia una mayor exigencia histórica en las reglas para aprobar dictámenes carece de evidencia en la realidad. No existe tal tendencia y por lo tanto tampoco el sustento para la lectura que propone el DPP.

La no existencia de norma, sin embargo, no debiera significar que no existiera un modo uniforme y obligatorio para definir cómo se resuelven los casos correspondientes a las tres situaciones. En el cuadro siguiente se explicita la práctica parlamentaria vigente en ausencia de las normas para atender a los tres tipos de situaciones.

### Cuadro N° 3

**REQUISITOS DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA PARA  
LA APROBACIÓN DE ACUERDOS Y DICTÁMENES DE COMISIONES  
Y PARA EL NÚMERO DE FIRMAS DE LOS DICTÁMENES**

| SITUACIÓN TEMÁTICA                     | <i>RICL</i>                       | <i>RCD</i>                      | <i>RS</i>                         | <i>RCCD</i>  | <i>RCR</i>                        |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|-----------------------------------|
| <b><i>Aprobación de acuerdos</i></b>   | Mayoría absoluta de los presentes | Mayoría absoluta de los hábiles | Mayoría absoluta de los presentes | Mayoría simple de los presentes  | Mayoría simple de los presentes   |
| <b><i>Aprobación de dictámenes</i></b> | Mayoría absoluta de los hábiles   | Mayoría absoluta de los hábiles | Mayoría absoluta de los presentes | Mayoría absoluta de los presentes<br><i>(práctica contraria al artículo 31 inciso 3)</i> | Mayoría absoluta de los presentes |
| <b><i>Firmas en dictámenes</i></b>     | Mayoría absoluta de los hábiles   | Mayoría absoluta de los hábiles | Mayoría absoluta de los presentes | Mayoría absoluta de los presentes  | Mayoría absoluta de los presentes |

Una primera e indispensable referencia respecto del registro de la práctica es que ésta es resultado en gran medida de la continuidad institucional que es ejecutada bajo la gestión del servicio parlamentario, y que mantiene y observa la representación nacional. De ahí que guarde coherencia, por lo tanto, que la práctica actual en el Congreso resulte de la gestión del DPP para quien, según lo afirma, *prima sin excepción la frase contenida en el artículo 70°*. Desafortunadamente la frase que genera esa práctica es, según queda constancia en este documento, extraída fuera de contexto y no guarda coherencia con el sentido del artículo 70. De modo que si la práctica vigente en el Congreso confirma la posición del DPP, ello no es resultado de una lectura apropiada del artículo 70, cuanto de la versión que se ha administrado desde el servicio parlamentario de tal aplicación.

Más allá de la génesis de la práctica vigente del Congreso en relación con el requisito para aprobar dictámenes (sobre el que no existe norma en el Reglamento) o del número de firmas para presentarlos, puede constatarse que hay también disparidad y no uniformidad en la práctica institucional. Por lo tanto, tampoco existe la tendencia a la que apela el DPP. Se nota, por ejemplo, que en materia de requisitos para aprobación de dictámenes la mayor exigencia la marcan el RICL y el RCD, en tanto que la práctica del Senado, que es la base para la práctica en el CCD y en el actual Congreso, es menos rigurosa que la que conoció la Cámara de Diputados hasta el año 1992. En el caso de la regla para la aprobación de acuerdos de Comisiones, igualmente, la práctica más exigente es la que registró la Cámara de Diputados entre 1988 y 1992, la misma que declinó significativamente a partir del CCD y que se mantiene con la práctica en el Congreso.

Y, por último, la práctica en relación con los requisitos de firmas para la presentación de dictámenes se nota, por tercera vez, que hasta 1992 en la Cámara de Diputados se contaba con niveles de exigencia mucho más altos que los que se registró desde 1988 en el Senado y en el CCD y el actual Congreso. El antecedente inmediato de la práctica vigente en cuanto a la aprobación de dictámenes, como se ve, no tiene raíces en la práctica derivada del entendimiento del RICL, ni en la de la comprensión del RCD, sino en la que se registró en el Senado de la República.

De igual modo el antecedente en relación con el número de firmas en los dictámenes que actualmente exige la práctica, también se origina en una práctica cuyo origen se registra en el Senado, como parte de sus costumbres para el manejo de este tipo de situaciones, y no en la Cámara de Diputados. Lo cual tiene como significado que no habría pues tampoco tal tendencia, a menos que se entienda que ésta es la que se haya adoptado a partir de la experiencia del Senado.

Esta experiencia, costumbre y práctica, en todo caso, no es más rigurosa en la actualidad ni lo fue en el Senado, que la que se conoció en la Cámara de Diputados. Lo cual importa antes que una marcha hacia la mayor exigencia y rigurosidad, una desviación hacia niveles de mayor flexibilidad (y por lo mismo probablemente hacia la dispersión y fragmentación en los procesos de toma de decisión colectiva, cuyo efecto es la mayor dificultad en los niveles de gobernabilidad institucional en el país), puesto que el cálculo de las mayorías absolutas a partir del número de presentes representa una base de cálculo menos severa que la mayoría respecto del número de los hábiles (que es un número mayor al de miembros presentes en una sesión).

De manera que pueda visualizarse de manera tangible el efecto de la práctica en un caso concreto, cabe aplicar dicha práctica en un ejemplo. Si el quórum y el número de miembros hábiles **presentes** en una Comisión de 13 congresistas fuera, supuestamente 4, 5, 6, 7, y 8 miembros la aplicación de las reglas anteriores traería como consecuencia los resultados como los que aparecen en el cuadro N° 4, en el que se consigna, adicionalmente, un número progresivo e hipotético de miembros hábiles, de manera que quepa advertir el distingo cuando la base en la fórmula electoral sea el número de hábiles en vez del número de presentes.

**Cuadro N° 4**

| <b>REQUISITOS DE LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA RESPECTO DE LA MAYORÍA EXIGIDA EN ACUERDOS Y DICTÁMENES DE COMISIONES, Y EN EL NÚMERO DE FIRMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS DICTÁMENES</b> |                           |                             |                    |                   |                  |                    |                   |
|---|---------------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|
| <b><i>Situación temática</i></b>  |                           |                             |                    |                   |                  |                    |                   |
| <b><i>Mayoría en acuerdos de Comisiones (Artículo 52)</i></b>   |                           |                             |                    |                   |                  |                    |                   |
| <b><i>Total</i></b>   | <b><i>N° hábiles</i></b>  | <b><i>Quorum (ptes)</i></b> | <b><i>RICL</i></b> | <b><i>RCD</i></b> | <b><i>RS</i></b> | <b><i>RCCD</i></b> | <b><i>RCR</i></b> |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>5 miembros</i></b>  | <b><i>4 miembros</i></b>    | 3                  | 3                 | 3                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>6 miembros</i></b>  | <b><i>4 miembros</i></b>    | 3                  | 4                 | 3                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>7 miembros</i></b>  | <b><i>5 miembros</i></b>    | 3                  | 4                 | 3                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>8 miembros</i></b>  | <b><i>5 miembros</i></b>    | 3                  | 5                 | 3                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>9 miembros</i></b>  | <b><i>6 miembros</i></b>    | 4                  | 5                 | 4                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>10 miembros</i></b> | <b><i>6 miembros</i></b>    | 4                  | 6                 | 4                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>11 miembros</i></b> | <b><i>7 miembros</i></b>    | 4                  | 6                 | 4                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>12 miembros</i></b> | <b><i>7 miembros</i></b>    | 4                  | 7                 | 4                | N/d                | N/d               |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>13 miembros</i></b> | <b><i>8 miembros</i></b>    | 5                  | 7                 | 5                | N/d                | N/d               |
| <b><i>Mayoría de firmas en dictámenes (Artículo 70)</i></b>   |                           |                             |                    |                   |                  |                    |                   |
| <b><i>Total</i></b>   | <b><i>N° hábiles</i></b>  | <b><i>Quorum (ptes)</i></b> | <b><i>RICL</i></b> | <b><i>RCD</i></b> | <b><i>RS</i></b> | <b><i>RCCD</i></b> | <b><i>RCR</i></b> |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>5 miembros</i></b>  | <b><i>4 miembros</i></b>    | 3                  | 3                 | 3                | 3                  | 3                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>6 miembros</i></b>  | <b><i>4 miembros</i></b>    | 4                  | 4                 | 3                | 3                  | 3                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>7 miembros</i></b>  | <b><i>5 miembros</i></b>    | 4                  | 4                 | 3                | 3                  | 3                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>8 miembros</i></b>  | <b><i>5 miembros</i></b>    | 5                  | 5                 | 3                | 3                  | 3                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>9 miembros</i></b>  | <b><i>6 miembros</i></b>    | 5                  | 5                 | 4                | 4                  | 4                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>10 miembros</i></b> | <b><i>6 miembros</i></b>    | 6                  | 6                 | 4                | 4                  | 4                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>11 miembros</i></b> | <b><i>7 miembros</i></b>    | 6                  | 6                 | 4                | 4                  | 4                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>12 miembros</i></b> | <b><i>7 miembros</i></b>    | 7                  | 7                 | 4                | 4                  | 4                 |
| <b><i>13 miembros</i></b>   | <b><i>13 miembros</i></b> | <b><i>8 miembros</i></b>    | 7                  | 7                 | 5                | 5                  | 5                 |

El cuadro anterior deja ver, en primer lugar, como dato notable, que la vigencia efectiva de la regla de la mayoría simple para definir los acuerdos de comisiones, a partir de la experiencia del CCD, trae como consecuencia que no sea posible anticipar una cantidad determinada de votos para que dichos acuerdos queden adoptados. Ello resulta de dos factores, primero, el reconocimiento de la abstención como forma de votación, y segundo, de la regla de la mayoría simple en vez de la mayoría absoluta, que disminuyen la exigencia para adoptar acuerdos.

En segundo lugar, el cuadro permite apreciar que no existe una tendencia uniforme en la práctica parlamentaria, según lo anuncia el DPP. Por el contrario, cabe advertir que la aparente uniformidad tendencial sólo es parcialmente temporal y que sólo se produce respecto del caso de la exigencia de mayoría de firmas en los dictámenes.

¿Cuáles son los órganos en los que se da esa práctica tendencialmente similar? Del Senado, a partir de 1988, del CCD y del actual Congreso. No existe pues base en la tradición ni es uniforme la tendencia ni la aplicación de la práctica actual. Se trata de una práctica que se sustenta en la experiencia próxima del Senado. En realidad, además, el momento en el que mayor exigencia reglamentaria y práctica se ha dado es durante la práctica del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y del

Reglamento de la Cámara de Diputados (y ello no obstante, para este último caso, el reconocimiento de la abstención como forma de expresión del voto).

Por último, el cuadro expresa también cómo la práctica ha aplicado uniformemente una regla sobre número de firmas como regla para definir si hay o no aprobación de dictámenes, independientemente de si existe o no una regla especial para una y otra situaciones temáticas. La administración del Reglamento ha conducido a costumbres en contra de su texto expreso. La práctica ha mantenido una continuidad injustificada en la norma reglamentaria. Por el contrario, la práctica ha subvertido el texto expreso en nombre de hábitos y exigencias cuya génesis se dio en un órgano y bajo una dinámica cuya fuente no es el Reglamento sino la administración y gestión del mismo por órganos que lo aplican de modo directo e inmediato.

Se deduce, en consecuencia, que de todos los antecedentes relativos a la exigencia de un número de firmas para presentar y recibir dictámenes que prevé el artículo 70 del Reglamento, probablemente el más directo sea la práctica observada en el Senado, según la cual la mayoría exigida se calculaba sobre la base de los presentes (no de los hábiles, como ocurría en la Cámara de Diputados). No hay evidencia de una uniformidad institucional y menos una tendencia hacia niveles de mayor rigor o exigencia en la cantidad de votos para aprobar dictámenes, ni en la cantidad de firmas para presentarlos..

En el cuadro N° 5 se grafican las lecturas del DPP y la del suscrito, y en ellas se refleja cómo, según la práctica que patrocina el DPP, una exigencia de requisitos distinta a la que prevé textualmente el Reglamento del Congreso (según la lectura del DCD).

### Cuadro N° 5

#### POSICIONES ADOPTADAS POR LA DPP Y LA DCD

| SITUACIÓN TEMÁTICA          | DPP                           | DCD   |
|-----------------------------|-------------------------------|---|
| <i>Acuerdos</i>             | Mayoría simple de presentes   | Mayoría simple de presentes   |
| <i>Dictámenes</i>           | Mayoría absoluta de presentes | Mayoría simple de presentes   |
| <i>Firmas en dictámenes</i> | Mayoría absoluta de presentes | Mayoría absoluta de los que aprueban el dictamen en mayoría (por tanto, la mayoría absoluta de la mayoría simple de los presentes con quórum) |

Hay concordancia, en efecto, en relación con el requisito de mayoría simple para adoptar acuerdos en Comisiones, pero discordia respecto del requisito de mayorías y de firmas para aprobar y presentar los dictámenes. El DPP presume que el RCR tiene una regla especial respecto de la aprobación de los dictámenes, hecho que, como se ha visto *ut supra*, no tiene sustento en regla expresa sino en la aplicación de una práctica insuficientemente fundada en el Reglamento (y que ha venido sosteniéndose como aplicación de una norma presuntamente existente), toda vez

que el Reglamento vigente no tiene norma para ese supuesto (como sí la tuvieron el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del CCD).

De otra parte, la práctica que sobre el requisito de firmas en los dictámenes sustenta el DPP es resultado de esa lectura fragmentada del Artículo 70 que pasa por alto el sentido que éste tiene, y que pierde de vista que la mayoría a la que dicha norma se refiere tiene que ver, no con la mayoría de los miembros de la Comisión *presentes en la sesión*, sino con la mayoría de los miembros de la Comisión *que aprobaron el dictamen* (por lo tanto, se refiere a la mayoría de quienes aprobaron el dictamen en mayoría). Menos sentido tiene, por lo tanto, asumir que la frase *mayoría de presentes* en la sesión en que se aprobó el asunto, se refiere a la *mayoría absoluta*, toda vez que no sólo ello no lo expresa el texto sino que, además, sí se reconocen formas de votación adicionales a la votación a favor y en contra como es la abstención (lo cual impide que la mayoría absoluta se presuma).

***La variación del texto del Reglamento precede sobre la continuidad de prácticas contrarias al texto, así como sobre normas expresas divergentes del nuevo texto.-***

No existe pues una misma inteligencia ni regulación común en los Reglamentos ni en la práctica anteriores y en el vigente. Hay normas expresas en las que cabe advertir las divergencias. No hay una misma y unívoca tendencia que justifique la lectura propuesta por el DPP a partir del texto del Reglamento vigente y sus antecedentes legislativos. Las normas que anteceden al Reglamento de 1995 dejan ver las diferencias de tratamiento así como la inexistencia de una norma en la que se consagre el supuesto de la exigencia de mayoría específica para aprobar dictámenes, a diferencia de lo que sí ocurría en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Congreso Constituyente Democrático. *In claris non est interpretatio*, dice el adagio, esto es, cuando hay claridad en el texto no es necesaria la interpretación. Y, de otra parte, no es menos cierto que las tendencias no pudieran tener sino carácter presunto, en razón a que, salvo que existiera una voluntad consciente y expresamente declarada en dicho sentido, no cabe alegar *ex officio* una supuesta voluntad tendencial en una corporación ni en un individuo, puesto que cabe desvirtuar mediante prueba en contrario (*iuris tantum*) la presunta tendencia.

Adicionalmente, de haber ocurrido que la tendencia hubiera querido hacerse efectiva como fuente de derecho, sería esperable que el legislador recurriera a textos como los consignados en los Reglamentos del CCD o de la Cámara de Diputados. El caso es que el actual Reglamento del Congreso se ha apartado de la tendencia que quizá pudiera haber existido, según como pareciera pretenderse en la argumentación del DPP.

Si existe variación entre el actual y los anteriores cuerpos normativos, tal hecho no resulta de la interpretación del suscrito, sino de la voluntad declarada del legislador en el texto que consigna, tanto como en la propia práctica. En ese caso, la duda razonable no corresponde ser absuelta por quien lee en ambos artículos aquello con lo que disiente el DPP, sino por el Congreso que aprobó tal norma y mantiene en toda su radicalidad tal variación, no obstante la razonabilidad de la duda del DPP.



La revisión de los propios antecedentes que invoca en su lectura el DPP dejan ver que si bien en otros cuerpos reglamentarios se hizo el distingo entre requisitos para adoptar acuerdos en una Comisión y requisitos para aprobar dictámenes, tal distingo no ha sido incorporado en el Reglamento de 1995. No basta que haya sido así en el pasado para que ello se mantenga como fuente de derecho. Las normas derogadas no son fuente de derecho. Tampoco lo son las prácticas basadas en el error de lectura del derecho. Sólo cabe afirmar una aplicación arreglada a derecho a partir de un marco normativo que razonablemente sustente la misma. No cuando se fuerza la aplicación práctica a partir de normas que alguna vez existieron y que no reciben consagración en el ordenamiento vigente.

El DPP compara la posible mala práctica institucional relativa a devoluciones injustificadas de dictámenes a Comisiones por el Pleno, con otras prácticas equívocas, como podrían serlo las sesiones de Comisiones sin quórum, basadas en "licencias imaginarias" (entre las que incluye las dispensas o los avisos), o la definición de dictámenes por unanimidad cuando éstos son suscritos con el acuerdo de los miembros de la Comisión *presentes* y no con el de los miembros *hábiles*.

El que diversas prácticas contravengan normas expresas no las hace más válidas. La sistematicidad del error no lo convierte en derecho. La repetición de equívocos no modifica la calidad del error de la misma forma que la suma de mentiras no transforma su condición ni la calidad que tienen como falta de veracidad. No puede pues sustentar una mala práctica el hecho de que ésta sea frecuentemente repetida.

Pero más allá del principio relativo a la calidad jurídica de un comportamiento o conducta, es importante aclarar los dos distintos tipos de supuestas malas prácticas a que alude el DPP. La primera, sobre las "licencias imaginarias"; y la segunda, sobre la definición de dictamen por unanimidad a partir de los miembros presentes y no de los hábiles, que requiere el artículo 70.

Su observación es importante y trae consigo una advertencia que debe ser materia de estricta observancia en el control de calidad de los dictámenes que se presentan. Sin justificar la irregularidad a que lleva el equívoco, es útil tener presente que mucha de la práctica observada en el sistema de Comisiones del Congreso tiene su origen en la ausencia de presencia del servicio parlamentario. Como es harto conocido, la presencia del servicio parlamentario ha sido virtualmente inexistente en las Comisiones, las mismas que han tendido a ser atendidas por personal de confianza en vez de por personal estable y permanente del Congreso. El proceso de recuperación de la institucionalidad en nuestra institución debiera representar y aportar en dicho proceso. El cambio demanda tiempo y oportunidades que es importante definir, desarrollar y aprovechar. No basta con desear que las cosas sean distintas. Para cambiarlas se requiere la preparación de personas y la definición de procesos cuya ejecución deberá cuidarse con especial dedicación y constancia.

V

LOS APORTES DE LA DIRECCIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

En la tercera parte de su documento el DPP presenta sus *aportes* sobre las consecuencias operativas y reglamentarias que traería la aplicación del artículo 70 según el sentido concordante con el artículo 52 que se plantea en el estudio elaborado por el suscrito. En el cuadro N° 6, expreso brevemente mis comentarios respecto de cada una de sus conclusiones.

Cuadro N° 6

POSIBLES PREVISIONES FORMULADAS POR EL DPP

| <p style="text-align: center;"><b>APORTES SOBRE MEDIDAS A ADOPTAR<br/>QUE RESULTAN DE LA POSICIÓN DEL DPP</b></p> |   |  |
|---|---|--|
|   | <p><i>Consecuencias previsibles</i></p>   | <p><i>Acción por adoptar</i></p>   |
| 1   | <p>En razón de que el quórum de las comisiones se regula de manera arbitraria, por medio de esta ficción, un grupo parlamentario minoritario podrá imponer su posición y actuar como una mayoría parlamentaria.</p> | <p>El quórum en las Comisiones es una situación respecto de la cual no corresponde forma alguna de intervención al servicio parlamentario</p>  |
| 2   | <p>No existiría norma que establezca el número de firmas que requiere un dictamen. Podría presentarse el dictamen sólo con la firma del presidente de la comisión.</p>  | <p>Esta consecuencia es posible, debido a que la regla para aprobar dictámenes es la del artículo 52.</p> <p>Sólo habría un número fijo si en vez de la mayoría simple se estableciera la mayoría absoluta, y si, adicionalmente, el número de miembros de las Comisiones fuera fijo, y no se permitieran las abstenciones como forma válida de voto.</p>  |
| 3   | <p>Nada asegura que en otra comisión otro grupo parlamentario solicite una interpretación distinta.</p>   | <p>Esta situación no es materia de control ni intervención por el servicio parlamentario. Cada Comisión, en efecto, es “dueña” de sus propios procedimientos.</p> <p>Sin embargo, el filtro de la diversidad de comprensiones del Reglamento por las Comisiones es el Pleno (con el apoyo del servicio parlamentario que apunta los sentidos más recomendables en armonía con las reglas vigentes)</p> |
| 4   | <p>No se podría determinar cuándo las firmas en minoría o el retiro de firmas implicaría el retorno del dictamen a la comisión.</p>   | <p>Esta consecuencia es resultado del reconocimiento que hace el Reglamento de la facultad de los miembros de Comisión de adicionar o de retirar sus</p>   |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   |   | firmas en los dictámenes.<br><br>No corresponde adoptar ninguna intervención a cargo del servicio parlamentario sobre esta situación.   |
| 5 | Carecería de sentido la rúbrica del secretario de la comisión en los dictámenes.  | El Secretario de la Comisión debe rubricar los dictámenes en mayoría y en minoría en todos los casos. Su responsabilidad no desaparece como consecuencia de la aplicación del penúltimo párrafo del artículo 52, ni de los segundo o tercer párrafos del artículo 70.                       |
| 6 | Nada impediría la aparición de hermeneutas que pretendan también incluir la palabra “ <i>simple</i> ” luego de “ <i>mayoría</i> ” en otros artículos del reglamento.  | Esta consecuencia no es consistente con la lectura ofrecida por el DCD. La propuesta del suscrito dice <i>mayoría absoluta de los que aprueban el dictamen (según el artículo 52)</i> .   |
| 7 | Obviamente el número de dictámenes aumentará, pero como serían consecuencia de una posición minoritaria estarían destinados al fracaso en el Pleno del Congreso (más aún si se trata de un proyecto de ley que requiere votación calificada), en el mejor de los casos volverían a comisión por una cuestión previa o pasarían a otra comisión, con la consiguiente pérdida de tiempo y detrimento adicional de la imagen del Congreso. | El aumento o disminución de dictámenes no depende de la voluntad ni criterio del servicio parlamentario, sino de las decisiones colectivas válidamente adoptadas por la Comisión, según el Reglamento del Congreso.<br><br>No corresponde adoptar acción alguna respecto de esta situación. |

## VI

### LAS FACULTADES NORMATIVAS DEL SERVICIO PARLAMENTARIO

En la cuarta parte de su texto incluye su *concepto sobre las facultades del servicio parlamentario*, en particular en cuanto a una eventual o supuesta variación de interpretaciones que hubiera aplicado el Pleno del Congreso.

¿Qué límites tiene el servicio parlamentario en relación con los eventuales ajustes que pudiera generar en la aplicación de los procedimientos del Congreso? El DPP refiere la capacidad de *ajustar* las normas según resultados más o menos deseables (siendo lo deseable que los acuerdos cuenten con el mayor número de votos, y lo indeseable que la dispersión de votos impida la concentración de votos), a la vez que refiere igualmente que correspondería al servicio parlamentario *hacer retroceder a las Comisiones en su afán de presentar dictámenes con el respaldo de un número insignificante de votos y de firmas*. En este orden de ideas recuerda el DPP que *el accionar del Congreso no necesariamente se ajusta a los principios del derecho, porque no es un tribunal, es un órgano eminentemente político, y que lo*

*que le corresponde al servicio parlamentario es advertir los problemas que se vienen produciendo en relación al trámite de los dictámenes para que el órgano pertinente adopte la determinación que considere conveniente.*

Sobre estas apreciaciones me parece oportuno expresar las siguientes aclaraciones y comentarios, de manera que quede constancia de la posición del suscrito sobre las materias que deja anotadas el DPP.

***El servicio no varía las interpretaciones del Pleno.-*** El servicio parlamentario no es titular ni tiene competencia para definir qué debe o qué no debe decir una norma del régimen parlamentario de nuestra república. El papel que le corresponde el servicio parlamentario es actuar como custodio de los sentidos en los que los diversos órganos parlamentarios definen sus reglas. El alcance de esta custodia importa, naturalmente, mantener el debido celo por la jerarquía de las fuentes que rigen los negocios y procedimientos del Congreso, aportando en el esclarecimiento de los alcances o efectos que dichas fuentes tienen en el manejo de la organización. No con el propósito de contradecir ni corregir a los propios órganos parlamentarios que pudieran, en su caso, descuidar el cumplimiento de reglas expresas, sino únicamente con el objetivo de mantener el recuerdo de las mismas en quienes tienen responsabilidad por su cumplimiento. En eso consiste el apoyo del servicio a los representantes de la comunidad. Son los representantes los únicos responsables por la aplicación e interpretación de sus reglas.

***El servicio no ajusta la aplicación de las normas según su discreción.-*** El servicio parlamentario actúa con lealtad en la aplicación de las normas y parte de esta característica supone comunicar al congresista titular de la conducción de un proceso parlamentario sobre los diversos sentidos, y cuál es el que, según la misión que tiene el servicio parlamentario, se ajusta con mayor seguridad al Reglamento del Congreso. No es parte de esta misión recomendar prácticas insuficiente o indebidamente sustentadas en el bloque de la normatividad parlamentaria del Congreso. En este mismo marco es parte de esa responsabilidad hacer presente y dejar constancia de las dificultades de interpretación o de aplicación respecto de las cuales es indispensable consultar a la Comisión de Constitución y Reglamento, o al propio órgano que enfrenta la duda o dificultad de modo que el punto quede razonablemente expuesto y adoptada la decisión respectiva.

***Al servicio no le corresponde hacer retroceder ni avanzar a las Comisiones en el proceso de aprobación de dictámenes.-*** Todo lo que le corresponde es dar trámite a los dictámenes de conformidad con el Reglamento del Congreso. Escapa de la misión del servicio parlamentario cualquier intento o pretensión de conducir a los órganos del Congreso según un designio que no sea el que fija y establece el bloque normativo vigente. Pasar por alto este tipo de orientación supone confundir y suplantar a la autoridad política sustituyéndola con el criterio subjetivo de personas sin competencia para tomar decisiones para las que no se cuenta con el mandato popular. El personal del servicio parlamentario no cumple función política sino en un sentido tangencial, en la medida en que la labor desempeñada incide en la

orientación del comportamiento institucional de la representación política de la república. Cuando la labor y alcances tangenciales del servicio se asumen en dimensión distinta, de modo directo, el rol del servicio adquiere una connotación manipulativa que pervierte su naturaleza al perder de vista la lealtad que corresponde al principio de que quien decide por la comunidad son sólo sus representantes.

***Papel invocatorio del servicio parlamentario.***- En resumen, debe quedar claro que el servicio parlamentario agota su misión invocando las normas vigentes y proponiendo que toda duda o dificultad quede definida mediante la deliberación y voto de los órganos que solicitan esclarecimiento. Concluida la explicación sobre la vigencia de una norma o práctica, y su afinidad con el Reglamento, al servicio parlamentario sólo le resta desvincularse del proceso de toma de decisión y asesorar respecto de las normas para que la decisión por adoptar quede ceñida al bloque de normas parlamentarias vigentes.

## VII

### CARÁCTER VINCULANTE DE LOS PRINCIPIOS INVOCADOS

Como parte del proceso de esclarecimiento del sentido de los segundo y tercer párrafos del Artículo 70 del Reglamento del Congreso, y de los alcances del penúltimo párrafo del Artículo 52, se recibieron referencias relativas al modo en el que los principios constitucionales pudieran tener efectos directamente vinculantes, incluso en contra de norma expresa del Reglamento.

Los principios a los que hace referencia el Asesor de la Dirección General Parlamentaria son los de la especial relevancia de las Comisiones en el esquema de distribución de funciones en el Congreso unicameral, y el principio de resolución mayoritaria en los procesos de decisión colectiva del Congreso. El supuesto descuido de la importancia axiológica y normativa que tengan estos dos principios son los que llevan al ADGP a calificar la lectura del suscrito como una basada en reglas de interpretación propias del Derecho Civil, antes que en el Derecho Constitucional en general y del Derecho Parlamentario en particular.

Sobre esta apreciación es importante indicar que, a diferencia de los principios, las reglas expresas de un cuerpo normativo tienen carácter perentorio. Que una regla tenga carácter o naturaleza perentoria significa que su sola identificación como tal obliga a la acción y excluye la deliberación de otra razón respecto a cómo deban comportarse los operadores o los destinatarios de la misma. Este carácter perentorio lo es, además, independientemente del contenido que ellas tengan. Pudiera ocurrir que el Asesor de la Dirección General Parlamentaria y el suscrito estuvieran de

acuerdo respecto de resultados indeseables en la aplicación de las reglas expresas vigentes, sin embargo, nuestra opinión no puede valerse ni apelar a principios cuando disintimos de esos contenidos de las reglas que con su aplicación conducen a dichos indeseados resultados.

La naturaleza de una regla jurídica (sea civil o constitucional, ello es irrelevante) es que excluye todo otro fundamento para la regulación de los supuestos de hecho que ella cubre. A diferencia de las reglas, los principios no tienen carácter perentorio ni excluyen la valoración de otras razones. Lo cual significa que se convertirán en razones para la aplicación y acción inmediata sólo luego de la deliberación que sólo se realiza una vez determinada la inexistencia de una regla.

Por lo tanto, ante la existencia de una regla, como lo son los segundo y tercer párrafos del Artículo 70, o el penúltimo párrafo del Artículo 52, la invocación de los principios mencionados por el ADGP pierde sustento.

La última afirmación no importa, sin embargo, que las propias reglas contenidas en los artículos citados no prevean ni expliciten una forma de concreción de dichos principios. En efecto, uno y otro se refieren a formas de definir mayorías en las Comisiones. Por ello, no es que la lectura del suscrito equivalga a una subversión de principios como los de la adopción de acuerdos parlamentarios previa tarea de consensuamiento o concertación en las Comisiones (principio procesal de la *resolución mayoritaria*). Es que es en el marco de las normas vigentes para tomar acuerdos mayoritarios como el Congreso quiere que se definan los dictámenes (y, para el caso, como el Congreso quiere que se aprueben las leyes que, según quedó mostrado en los alcances y desarrollo que sucede al Cuadro N° 1 de este documento, podría ocurrir que sean aprobadas con tan pocos congresistas como el 10 por ciento del número legal... e incluso menos...). Más allá de que los operadores competentes para utilizar dichas normas o reglas se ubiquen en las fronteras de su aplicabilidad y, por lo tanto, dejen al desnudo los límites del valor de la definición consagrada en el Reglamento.

Si bien es válido el intento de pretender rescatar o redimir al Congreso de decisiones adoptadas con mínimos próximos a la inexistencia, es insuficiente apelar a la existencia o naturaleza de principios o valores constitucionales para inaplicar las normas vigentes según su sentido y alcances. Ha sido una dificultad constante en la práctica parlamentaria el conseguir el adecuado funcionamiento y el eficaz desempeño del rol que deben cumplir las Comisiones en el Congreso. Parte de esas dificultades han consistido, como lo recuerda con acierto el DPP, las deficiencias advertidas en materia de quórum o el tratamiento laxo de las dispensas de asistencia. Las dificultades y deficiencias de ese tipo y calibre han existido por larga data. Sin embargo, el remedio para las mismas no puede serlo proponer una lectura impropriamente técnica de reglas explícitas del Reglamento, ni tampoco pretender supeditar bajo la invocación desnaturalizada de principios constitucionales la negación de una regla. El remedio para prácticas defectuosas debe intentarse en el plano de la propia cultura que la auspicia, facilita y condona. No en el de la lectura distorsionada ni antitécnica de normas contenidas en el Reglamento del Congreso.

Por último, me parece necesario no perder de vista que, así como ha sido invocado el concepto del ex congresista Daniel Estrada Pérez, en relación con la naturaleza plural de los acuerdos de una Comisión, recordar que el mismo congresista tenía claro que la pluralidad corporativa no equivale a la desaparición de las fronteras entre mayoría y minorías, o entre mayoría y oposición, como le resultaba igualmente claro al ex Presidente de la Cámara de Diputados, don Fernando León de Vivero, quien en la asunción del penúltimo de sus mandatos como Presidente de la Cámara de Diputados, en Julio de 1986, dijo respecto del valor e importancia del disenso como virtud en una democracia, *que no hay democracia –no lo olvidemos jamás- sin oposición, sin alternativas, sin opciones, sin contrapartidas, sin fiscalizaciones y sin antagonismos. Democracia silenciosa, y aún peor, subordinada a sospechosa unanimidad, importa conciliábulo o complicidad.*

Con estos alcances dejo estos comentarios a disposición de quienes han aportado en la reflexión y en la crítica, de modo que, en su momento, sea adoptado el criterio que adoptaremos como servicio parlamentario en el proceso de asesoramiento sobre la aplicación de nuestro Reglamento.

3 Agosto de 2005

**CÉSAR DELGADO GUEMBES**  
**Abogado**

ANEXO

| REQUISITOS REGLAMENTARIOS EN ACUERDOS Y DICTÁMENES<br>SEGÚN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS NACIONALES |  |   |  |   |   |
|---|--|---|--|---|---|
| Tema  | RICL   | RCD   | RS   | RCCD  | RCR   |
| <b>Acuerdos de Comisiones (Artículo 52)</b>   | <p><b>Capítulo X</b><br/><b>Votaciones,</b><br/><b>Artículo 7.-</b><br/>Más de la mitad de los presentes que dan quórum.</p> <p>Las abstenciones están prohibidas.</p>   | <p><b>Artículo 84°.-</b> La regla es <b>más del cincuenta por ciento de los miembros hábiles</b>, con quórum en la sesión.</p> <p>Se reconoce el voto por la abstención (art. 170 RCD).</p> <p><b>Artículo 102°.-</b> Los dictámenes son aprobados por la mayoría de los miembros de la Comisión.</p> <p>La mayoría a que se refiere el art. 102 es la mayoría prevista en el art. 84: más del 50% de los hábiles).</p> <p>En consecuencia, los acuerdos se adoptan por <b>mayoría absoluta de los hábiles.</b></p> | <p>En el Reglamento del Senado no existió norma para definir cuándo había acuerdo en una Comisión.</p> <p>La práctica resolvió el vacío estableciendo que los acuerdos se adoptaban con la mayoría absoluta de los presentes (considerando que no había opción para votar por la abstención)</p> | <p><b>Artículo 30°.-</b> Los acuerdos se toman por el voto de la <b>mayoría simple</b> de los asistentes.</p> <p>Se guarda silencio respecto del voto en forma de abstención. Ni hay prohibición ni se admite facultativamente.</p> <p><b>Artículo 31°, inciso 3.-</b> Los dictámenes son aprobados por <b>mayoría simple.</b> Los miembros que discrepen pueden formular dictamen en minoría.</p> <p>Se entiende que para la validez de tales acuerdos debe contarse con <b>quórum</b>, el que según el Artículo 30 equivale a la <b>mitad más uno del número hábil</b> de sus miembros.</p> | <p><b>Artículo 52°.-</b> Los acuerdos se toman con el voto de la <b>mayoría simple</b> de todos los miembros presentes al momento de la votación, incluido el voto del Presidente.</p> <p>El <b>quórum</b> para la realización de las sesiones de la Comisión Permanente y de las distintas Comisiones del Congreso de la República es de la <b>mitad más uno del número hábil</b> de sus miembros.</p> <p>Sí se reconoce la abstención como forma válida de expresión del voto (arts. 56 y 57)</p> |
| <b>Firmas en dictámenes (Artículo 70)</b>   | <p>Según la práctica el cálculo de la mayoría de los firmantes es sobre el total de <b>miembros hábiles</b> de la Comisión.</p> <p>En concordancia con el sistema que no reconocía la abstención como forma de votación, el cálculo de los hábiles se adoptaba según</p> | <p><b>Artículo 104°.-</b> Cuando el dictamen está suscrito por la mayoría de los miembros de la Comisión, el Presidente de la Cámara dispone su inclusión en la estación de Orden del Día.</p> <p>El cálculo de la mayoría, según la práctica en la Cámara de Diputados, tomaba en</p>  | <p>No hay norma expresa en el Reglamento del Senado.</p> <p>La práctica en el Senado suponía el cálculo de la mayoría de firmas a partir del número de Senadores presentes en el acto de aprobación del dictamen.</p>  | <p><b>Artículo 31, inciso 6.-</b> No pueden ponerse, en la agenda del Consejo Directivo, dictamen alguno con firmas incompletas y sin conocimiento del Presidente de la Comisión o de quien lo reemplace, bajo responsabilidad del Oficial Mayor.</p>   | <p><b>Artículo 70°.-</b> Los dictámenes en mayoría requieren estar firmados al menos por la <b>mayoría de los presentes</b> en el momento de la <b>aprobación en que se debatió</b> el asunto, luego de verificado el quórum, y por los miembros que decidan suscribirlos posteriormente y hasta antes de ser considerados por</p>  |



|  |  |  |  |  |                              |
|--|--|--|--|--|------------------------------|
|  | <p>la fórmula de la <b>mayoría absoluta</b> la que se calculaba sobre el número de los representantes hábiles.</p> | <p>consideración el número de Diputados <b>hábiles</b>, no el total ni el de presentes.</p> <p>No obstante el reconocimiento de la opción de la abstención como forma de votación, la práctica en Diputados suponía, asimismo, el cálculo del número de firmas con el criterio de la <b>mayoría absoluta</b> (más de la mitad de hábiles).</p> |  |  | <p>el Consejo Directivo.</p> |
|--|--|--|--|--|------------------------------|