

**TEORÍA DE LAS FUENTES DEL
DERECHO PARLAMENTARIO**

(texto en proceso de revisión y reelaboración)

César Delgado-Guembes

2009

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

1. EL FUNDAMENTO POLÍTICO DE LAS FUENTES DEL ORDEN PARLAMENTARIO

- 1.1 Los conceptos de fuente formal y material, y el dilema del principio de supremacía de la voluntad popular en el Estado de Derecho**
- 1.2 Los principios de soberanía popular y de igualdad ante la ley**
 - 1.2.1 La aporía de la igualdad y principio estatal de decisión soberana**
 - 1.2.2 El sentido de la sujeción normativa de la representación**
 - 1.2.3 El carácter abierto del sistema normativo parlamentario**

2. EL MARCO LÓGICO DE LAS FUENTES Y LAS INTANGIBILIDADES DEL RÉGIMEN NORMATIVO

- 2.1 El concepto cerrado del sistema legal y la naturaleza externa de las fuentes de derecho**
- 2.2 Los límites normativos del parlamento y las intangibilidades implícitas en el ejercicio normativo de la representación**
- 2.3 Los límites de la lógica democrática**

3. LOS TIPOS DE FUENTES Y LOS CRITERIOS DE SU CLASIFICACIÓN

- 3.1 Concepto angosto de fuente normativa. Fuentes formales y materiales**
- 3.2 Los criterios de clasificación de las fuentes formales**
 - 3.2.1 El criterio de precedencia axiológica, ética y política**
 - 3.2.2 El criterio del núcleo normativo**
 - 3.2.3 El criterio organizacional**
- 3.3 Las fuentes materiales**

4. LAS FUENTES FORMALES PRIMARIAS

- 4.1 La Constitución**
 - 4.1.1 El carácter subjetivo y cultural de la Constitución**
 - 4.1.2 El carácter normativo de la Constitución en el derecho parlamentario**
- 4.2 El Reglamento del Congreso**
 - 4.2.1 El límite fundamental de la autonomía normativa del Reglamento**
 - 4.2.2 El límite orgánico de la autonomía normativa del Reglamento**
 - 4.2.3 El carácter jurisprudencial del contenido del Reglamento**
 - 4.2.4 El Reglamento como parámetro de legalidad y constitucionalidad**

5. LAS FUENTES FORMALES SECUNDARIAS

- 5.1 Las Resoluciones y Acuerdos de los órganos deliberativos**
 - 5.1.1 Los Acuerdos del Pleno**
 - 5.1.2 Las Resoluciones del Pleno**
- 5.2 Las Resoluciones y los Acuerdos de los órganos directivos, coordinadores y auxiliares**

- 5.2.1 Las Resoluciones y los Acuerdos del Consejo Directivo**
- 5.2.2 Las Resoluciones y los Acuerdos de la Mesa Directiva**
- 5.2.3 Los Acuerdos de los órganos auxiliares**
- 5.3 Las Decisiones de la Presidencia**

6. LAS FUENTES FORMALES NORMATIVAMENTE COMPLEMENTARIAS

- 6.1 La ley**
- 6.2 Las Resoluciones de órganos jurisdiccionales nacionales**

7. LAS FUENTES MATERIALES

- 7.1 El reconocimiento y valor de las fuentes materiales**
- 7.2 La clasificación de las fuentes materiales**
- 7.3 Las costumbres**
- 7.4 Los precedentes**
- 7.5 La práctica parlamentaria**
- 7.6 Los usos**

TEORÍA DE LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

César Delgado-Guembes (*)

INTRODUCCIÓN

El Congreso es el órgano estatal responsable de la representación política. A través de este órgano del Estado, quienes son elegidos en un proceso de consulta directa a la colectividad, se hacen cargo de la dirección y control de las políticas públicas que la Constitución les asigna a los representantes de la república ante el Congreso. El Estado es un Estado representativo en la medida en que quienes lo operan y hacen efectivas las funciones que le competen y corresponden en la distribución del poder estatal son agentes efectivamente representativos de la voluntad de la república. Si el origen y la operación del Estado no funcionan efectiva y concretamente bajo esta premisa el Estado no es operativa, funcional ni efectivamente representativo, no obstante así lo consigne la proposición del texto constitucional que así lo enuncia.

De ahí que el mandato de la república a sus representantes se hace operativo no al absoluto albedrío de sus voluntades de éstos, sino a partir de premisas funcionales y deónticas que suponen la imputación de sus decisiones a quienes representan, y a partir de normas que ordenan los procesos estatales en los que se articula operativamente la voluntad política. Esas premisas y normas tienen distinto origen y naturaleza. Tienen, también, distinto alcance según las materias y contenidos propios de cada tipo de norma, y según las respectivas competencias de quienes tienen titularidad reconocida para crearlas.

A las premisas funcionales, deónticas, o lógicas, y a las normas de carácter más o menos general que con carácter obligatorio y vinculante rigen los actos, organización, procesos y actividades en general de los sujetos a los que ellas están destinadas, o que tienen la obligación de hacerlas cumplir, suele estudiárselas y considerárselas dentro del tema del marco y sistema de fuentes en el ordenamiento jurídico. Es propósito de este aporte examinar esos marco y sistema de fuentes en las que se sustenta el funcionamiento de la voluntad representativa de la república en tanto ésta es operativa en el órgano estatal de la representación del poder de la república.

El autor es abogado (1983), tiene estudios de pregrado en filosofía (1974-1975) y en ciencia política, y ha concluido el posgrado en sociología (2007) por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En su condición de investigador de la institución parlamentaria ha publicado libros y artículos especializados sobre el estatuto, la organización, gestión, procesos y normatividad parlamentaria entre los que se cuenta *Manual del Parlamento* (2012); *Para la Representación de la República* (2011); *Prerrogativas Parlamentarias* (2007); *Congreso: Procedimientos Internos* (1995); y *Qué Parlamento Queremos* (1992). Es profesor de derecho, gestión y procesos parlamentarios en varias universidades peruanas. Está vinculado laboralmente al Congreso desde 1980, donde se ha desempeñado en posiciones asesoriales y funcionariales. Fue Sub Oficial Mayor de la Cámara de Diputados (1991-1992), Oficial Mayor del Congreso (2003), y Director General Parlamentario (2003, y 2010). Para acceder a las publicaciones del autor puede llegarse a través del enlace electrónico <http://www.scribd.com/people/view/5117586-delgadoquembes>.

En esta reflexión se asume como perspectiva del concepto de normas uno que no coincide exactamente con el modelo que suele adoptarse en la disciplina y estudios jurídicos, tanto en los centros de estudios universitarios, en la noción corriente y considerado correcta por el promedio de profesionales que practica con las leyes, como en el concepto dominante entre quienes enseñan, investigan o publican sobre temas propios del derecho. Se opta por una perspectiva más amplia y flexible, que si bien no deja de tener el carácter de obligatoria y vinculante, no se limita ni restringe al criterio formal con el que se califica como norma en sentido estricto en las ciencias llamadas jurídicas.

Lo que se asume como criterio esencial del concepto de norma es que la conducta de quienes operan en la institución parlamentaria se desarrolla y ejecuta según pautas y criterios sustentados en la voluntad política de la comunidad, y no indiferentemente a ella, de espaldas a ella, ni contra ella. La voluntad política que son responsables de honrar los representantes tiene la naturaleza de un mandato. Y ese mandato tiene carácter normativo fundamental, independientemente de que desde el punto de vista legal sea inexigible por carecer de efecto jurídicamente vinculante ni tener carácter políticamente imperativo. No obstante esas salvedades legal y política, la voluntad representativa es la hipótesis normativa básica y primordial del mandato que se confía políticamente a quienes tienen la responsabilidad inabdicable de representar y de actuar políticamente por cuenta de la comunidad, que es el titular originario de todo el poder político. Se trata de una hipótesis normativa que sin mandato legal ni exigibilidad política es sin embargo una norma de imperativo ético. El pueblo vota no para que a quienes confía el poder que les delega hagan durante el término de su mandato lo que les plazca o apetezca sino para que honren responsablemente la confianza que se les presta.

La pureza discrecional y decisoria del mandato político no está exenta de modos reconocidos para llevarlo a la práctica. Esos modos son los modos afectados según una naturaleza normativa. Entre las normas aceptadas y reconocidas que conducen el ejercicio de la voluntad política en el mandato ante el órgano representativo del Estado la principalmente mencionada desde una perspectiva jurídica es la Constitución Política. Ella sustenta que las diversas funciones parlamentarias en el Estado se lleven a cabo de acuerdo a determinados parámetros, aunque el valor normativo que tiene el texto constitucional es básicamente el jurídico y sólo residual, pero no menos teleológicamente, aspira a orientar la conducta política con carácter ético.

En principio en el cuerpo de la Constitución está la base técnica de la organización del desempeño de la representación de la república. Es un instrumento de gestión de la vida política, de la organización funcional del Estado y de la representación de la colectividad. Los representantes deben cumplir las funciones parlamentarias según el modelo organizacional que la Constitución encausa. Pero esta Constitución no se agota ni sus normas se extinguen en el texto que las encarta. La Constitución tiene un carácter material y concreto abierto a la vida política en la que ella adquiere sentido. La Constitución es un producto de la vida política capaz de configurarla y estructurarla, pero también es una norma capaz de existir según los usos y formas con que de ella disponen quienes la viven y operan. En este último sentido es que la Constitución es un producto de la vida y de la existencia constitucional de quienes en su desarrollo histórico la operan.

En sí misma la Constitución es una propuesta políticamente incompleta. Es un documento que no termina de escribirse en el texto que se promulga. La Constitución es más un proyecto y una propuesta de dirección en la existencia política de la comunidad. Sin esta perspectiva el valor de la Constitución queda sin aplicación

práctica y se reduce al de un mero pretexto para el uso interesado del poder según la conveniencia de quienes se apropian de un poder que es sólo de la comunidad entera. La Constitución no es un producto acabado ni estado de crigenización. Su existencia y sus sentidos son los que se construyen a partir de la convicción sobre los modos en los que quienes la decidimos preferimos compartir un espacio de convivencia colectiva.

Las técnicas para descifrar los significados del documento constitucional son parte de las estrategias para eludir el núcleo vivencial y afectivo de la racionalidad política en la que transcurre nuestra experiencia comunitaria. La constitucionalidad de los actos es siempre una experiencia provisional que depende de los flujos de la historia y del tiempo. Es por eso que la mejor actitud para saber qué es lo que nos constituye, y por lo mismo, qué es lo que tiene carácter constitucional, supone exiliar el discurso sobre la teoría constitucional del refrigerador al que se tiene el riesgo de arrinconar la propia cultura constitucional cuando se minusculiza la totalidad de la experiencia al estéril ejercicio del mero desentrañamiento de los posibles significados de las proposiciones contenidas en un texto al que por conveniencia llamamos constitución, y al que por fariseísmo escribimos, además, con mayúscula, para simular una importancia que no nace de la convicción y compromiso constitucional sino del apetito interesado por afirmar poderes privados o particulares en vez de la visión de un mismo destino comúnmente compartido.

Ese modelo organizacional de Estado e instituciones estatales estructurado por la *Constitución*, pero también capaz de significar a esta última con los actos y con la comprensión, interpretación y reconocimiento que se haga y se de a sus preceptos, tiene como supuesto elemental que los representantes de la voluntad política, encargados de gestionar las políticas estatales a cargo del Congreso, se distribuyan la carga de trabajo según los distintos tipos de demanda política, de acuerdo a la naturaleza de las funciones estatales por las que es responsable el Congreso. El modelo de distribución de cargas de trabajo político en el órgano estatal de la representación de la voluntad política, por lo tanto, es parte del concepto de organización que tiene el Congreso de sí mismo, no menos que de la calidad del vínculo ético con el que sus integrantes rijan el mandato que la comunidad les confía.

Parte de ese modelo es la definición de los órganos entre los que se distribuirán las cargas de trabajo que es indispensable de procesar, para alcanzar los resultados institucionales por los que este órgano estatal es responsable ante la comunidad. La voluntad política se ejercita y cumple, por lo tanto, según un diseño de organización apto para procesar exitosamente los requerimientos políticos de la sociedad ante la institución representativa del Estado. Esa voluntad política tiene capacidad constitucional, resulta de los preceptos constitucionales, pero también concreta y da vida y significación a las normas constitucionales. Sin sujeto no hay función estatal, ni proceso político. Son los operadores de la organización constitucional del Estado los que definen los contenidos de la voluntad estatal, como consecuencia del mandato de representación de la voluntad política.

En esta exploración el tema a investigar es el fundamento político de la capacidad estatal del Congreso para ordenar y organizar la carga funcional que le corresponde, y también el tipo o modelo de uso de organización de la capacidad que tiene para fijar las reglas por las que se rigen los procesos y actividades parlamentarias. Las preguntas que pretende atenderse son en consecuencia qué órganos de la organización e institución parlamentaria son los que toman a su cargo la atribución de establecer las normas de organización y procesamiento de la carga de trabajo del Congreso, y qué criterios de asunción o asignación de competencias subyacen al tipo de reglas que fijan para sí los órganos que las acuerdan y establecen.

La finalidad más importante de este estudio es presentar un diagnóstico preliminar sobre el estado del sistema de fuentes normativas en el régimen parlamentario peruano, a partir del comportamiento propiamente normativo de los actores que deciden sobre el contenido y sobre los alcances del marco de fuentes normativas, de forma que pueda contarse con evidencia material relativa al concepto que tiene el parlamento peruano del modo en que define, procesa y usa la potestad de decidir cuáles son las normas que rigen su desempeño institucional.

El primer objetivo es examinar algunos aspectos básicos relativos al fundamento del orden normativo en el parlamento peruano, así como de los modos en los que este orden es definido por los actores (¹). El segundo objetivo es plantear el marco conceptual que se deduce de los usos y de la operación concretos que la organización parlamentaria realiza de la potestad de definir de forma autónoma el derecho o normas que rigen su organización, procesos o actividad institucional. Y el tercero es explorar sobre una posible sistematización del ejercicio de la potestad de definir el orden según el cual se organiza el Congreso, y se resuelven las cuestiones por las que el Estado le asigna a esta institución estatal la atención de la expectativa representativa que le confía la comunidad.

Este estudio se justifica en la necesidad de contar con información que permita percibir los tipos y modalidad de usos y ejercicio efectivo de la potestad autoregulatoria del Congreso, así como en la concepción del sistema de fuentes normativas que resulta de las modalidades de generación de normas por los actores y titulares de la potestad normativa.

Como puede deducirse de esta presentación, el enfoque de estas reflexiones tiene una doble perspectiva. La primera es plantear las bases del sustento y límites de la capacidad normativa en la institución parlamentaria. La segunda es documentar y reflexionar sobre la acción propiamente normativa de la institución parlamentaria, a partir del uso de los órganos parlamentarios que define contenidos normativos para la operación de la institución parlamentaria. El modo cómo se llevará a cabo este esfuerzo es a través de la reflexión sucesiva de las capas en las que se produce la operación de la actividad funcional y decisoria del Congreso. En una primera capa el examen implica la revisión de principios que concurren en la comprensión del papel y de las fuentes normativas del parlamento. Una segunda capa se destinará para atender los límites que propiamente trascienden al universo legal y que, más bien, son presupuestos de su funcionamiento y operación. Y en una tercera capa se aborda lo que regularmente se conoce como las fuentes del derecho desde una perspectiva específicamente legal. En esta última dimensión se procura atender los principales supuestos políticos en los que se justifica la capacidad de decisión normativa del Congreso sobre su propia organización y procesos, y la valoración de los distintos

¹ Es importante tener presente que la pretensión de este estudio se constriñe al ámbito de la experiencia en el parlamento peruano. No existe postulación en este trabajo que aspire a tener alcance más allá del Perú, en razón a la consciencia que tiene el autor de las singularidades que hacen del ordenamiento normativo peruano situaciones no importables a otras latitudes. De esta forma se confronta, complementariamente, las pretensiones que suele acompañar a una tendencia doctrinaria más o menos general mediante la cual se refieren experiencias ajenas a la peruana como si fueran portátiles, haciendo caso omiso a las diferencias que nos oponen a las que se producen en otras naciones, sean estas en el propio continente americano, o en Europa, sea Italia, Francia, Alemania, España, para las cuales muchas de nuestras instituciones constitucionales son una realidad desconocida. Se menciona a título de ejemplo el reconocimiento que hace nuestra Constitución de la atribución del Congreso como órgano de interpretación de la Constitución y de la ley, las mismas que puede reformar previo recurso al proceso desarrollado tanto en la Constitución como en el Reglamento. De igual forma otro carácter sustancial y distintivo es que, a diferencia de otros países, en particular los europeos, el Congreso es el órgano de control de idoneidad funcional de los más altos funcionarios públicos, en particular y no exclusivamente a través del proceso de acusación constitucional.

casos de uso de la atribución de normar el desempeño institucional del Congreso, a cargo de los distintos órganos que asumen la función autoregulatoria a su interior.

El período que tratará de cubrirse es el comprendido entre el año 1980 y el año 2009, dentro del cual se cuenta con referencias de distinta naturaleza y calidad sobre los distintos tipos de ejercicio de la potestad normativa del Congreso para definir su organización, procesos y actividad funcional. Las limitaciones más notables a mencionar son que, en general, no se siguió como práctica institucional el seguimiento sistemático de las prácticas parlamentarias, ni se contó con una tipología rigurosa o consistente, basada en criterios replicables y confiables, de la actividad autoregulatoria del Congreso. Para llenar parcialmente el vacío es que se espera presentar o postular los criterios básicos que sirvan para iniciar o desarrollar una disciplina normativa menos improvisada y más sujeta a estándares conceptuales mínimos que faciliten la conceptualización del orden normativo del Congreso. Si esta empresa parece audaz, temeraria o excesivamente ambiciosa, la calificación que merezca sólo depende de la magnitud del vacío que marca el desafío pendiente. Si el reto es grande, tanto más grande debiera ser la ambición para aceptarlo.

EL FUNDAMENTO POLÍTICO DE LAS FUENTES DEL ORDEN PARLAMENTARIO

En medio de diversidad de criterios preconcebidos, quienes inician algún tipo de trato o relación con la institución parlamentaria sin experiencia ni comprensión previa de su naturaleza, esperan, unos, que en ella el orden se rijan según los preceptos que señalan las normas jurídicas, pero otros que en el parlamento no debiera existir otra regla que la de la voluntad popular para decidir qué se hace, cómo se hace y cuándo se hace.

Estas dos perspectivas son discordiales entre sí. El esquema de la regulación de la acción política según normas jurídicas, suele derivar de posiciones en las que se asume que el Estado es un órgano cuyo desempeño se rige por la racionalidad en el uso del poder. Y el esquema de la primacía de la voluntad política como regla básica de las decisiones que deben tomar quienes reciben el mandato popular, se origina en la convicción de que la voluntad del pueblo no admite limitaciones distintas a las que nacen con esa voluntad, la cual es fuente de todo orden en la sociedad y en el Estado.

Desde el punto de vista lógico o analítico la discordialidad suele expresarse generalmente en dos planos, el político y el académico. En los escenarios parlamentarios será no tanto como enfrentamiento declarado o abierto entre una y otra posiciones, sino como justificación del uso instrumental de las normas de acuerdo a la voluntad política por unos; o como condena velada del uso del poder sin adecuado sustento normativo con iguales propósitos instrumentales por otros. En el escenario académico la afirmación de la voluntad como regla de derecho estará en la base de posiciones decisionistas de raíz maquiaveliana, hobbesiana, rousseauiana, arendtiana o schmittiana, y la afirmación de la ley en las posiciones liberales de origen lockeano en las que se basa la teoría del Estado de Derecho para la cual la decisión política debe resignarse sumisamente al derecho.

Cada posición tiene ventajas prácticas y sustento teórico, pero está muy lejos de haber quedado resuelta la presencia contradictoria de ambas en la vida ni en la teoría. Un ejemplo elemental puede consistir en el reconocimiento de ambas tesis en la Constitución peruana de 1993, en la que se repiten textos de anteriores constituciones, cuando señala que la fuente del poder en el Estado es la voluntad popular, pero el principio de organización del mismo se da según la Constitución y las leyes del país. La contradicción expresada desde una perspectiva lógica y analítica se ha trasladado al texto normativo fundamental de la sociedad, y quienes lo usan, desarrollan y aplican no pueden dejar de hacerlo sin tomar partido por una u otra opciones.

Dado que la contradicción parece ineliminable, es preciso que entre ambas orillas se tiendan puentes de entendimiento que, sin desconocer valor a la voluntad popular como sustento material en el ejercicio del poder, tampoco signifiquen desconocimiento del valor que tiene el uso y aplicación de la misma según reglas que ordenan y limitan los usos y sentidos posibles en el ejercicio del poder. Uno de los espacios en los que se trata de enfrentar la discordia de actitudes, de posiciones y de principios para conciliar la original contradicción entre ambas tendencias, es el espacio en el que se discute sobre las fuentes del orden en el parlamento. A esta materia se la designa

habitualmente como fuentes de derecho, sin embargo esa denominación equivale a tomar partido por adelantado en una arena de posiciones no precisamente pacíficas, si no explícitamente cuando menos tácitamente.

En estas reflexiones sobre las fuentes de orden en el parlamento se ha considerado iniciarlas con la comprensión del significado que tiene el carácter confrontacional de las posiciones que sustentan el orden en la acción parlamentaria. Pasar por alto la cuestión tendría como efecto el sostener la fantasía de que, o el derecho tiene asegurado un papel como fuente externa de homogenización de toda conducta social, y que la voluntad política ocupa un lugar secundario frente al orden ideal que pretende asegurar el derecho; o de que el poder de decisión es la regla suprema para el soberano, que el derecho es un límite innecesario para quien tiene la potestad de ordenar la colectividad, y cuya utilidad sólo se aprecia para disponer que el súbdito se someta a quien lo proclama. Por eso es necesario presentar y no obviar el problema, de modo que así la experiencia de la acción y actividades parlamentarias queden mejor enfocados y, por ello, la gestión con mejores posibilidades de ser efectiva y comprendida por quienes la dirigen, la apoyan y la analizan.

Un segundo tema que seguirá a éste será uno derivado del anterior, igualmente con una dimensión confrontacional, que se presenta como el conflicto entre los principios de igualdad ante la ley, y el principio de soberanía popular. Uno y otro principios están en la base de la discusión sobre las fuentes de orden en el parlamento, porque refieren, como en el caso previamente anotado, el fundamento del orden en la acción parlamentaria. Pero además se trata de un problema fundamental cuya atención es necesaria antes de tener claridad respecto a cuál sea la base del orden y las fuentes legítimas de derecho en la institución parlamentaria, porque presumir que tal orden y sistema de fuentes sean tales o cuales tipos de formas o tipos de decisión sustantiva, conduciría a la construcción de un orden falaz cuya vigencia no tendría mayor sustento que el mero carácter preformativo de su constante e irreflexiva repetición por los actores de los procesos parlamentarios.

Resulta por ello necesario revisar proposiciones que condicionan el sistema de fuentes en el ordenamiento parlamentario. Es preciso examinar si es así que si es un principio reconocido en la sociedad y en el Estado que en la democracia el poder se origina en el sufragio y en la voluntad del pueblo, entonces tal sola voluntad sería suficiente como criterio de orden, puesto que lo que no se basara en él tuviera carácter espurio, y lo que estuviera fuera de esa voluntad carecería de la característica diferencial básica de ese régimen que se legitima y denomina como democrático debido a ese rasgo esencial de su organización. Y de modo similar, proposiciones, por otro lado, como las que señalan que si la voluntad popular es la fuente del orden político y la fuente también del orden normativo, entonces todo integrante de una sociedad democrática tendría igual facultad para que baste su sola voluntad como criterio de orden, puesto que si no contara su voluntad para decidir el orden, entonces el orden bajo el cual vive ese sujeto no es un orden democrático, sino uno en el que hay a quienes no se reconoce su voluntad como fuente del orden político.

La diferencia concreta y la desigualdad material de unos frente a otros niega igualmente la idealidad de la condición democrática de un régimen, porque el reconocimiento de la facultad de unos y la exclusión de los otros lesiona la condición igualitaria con la que debe caracterizarse el ejercicio radical de la voluntad popular. Si hay desigualdad entonces el poder es y no puede ser sino un poder de pocos y no de todos. La voluntad decisoria y soberana de esos pocos es un signo de que el orden no es ni puede ser un orden igualitariamente democrático ni, por consiguiente, que la voluntad popular sea el origen de un poder que designándose democrático no reúne ni puede reunir las condiciones para serlo.

1.1 Los conceptos de fuente formal y material, y el dilema del principio de supremacía de la voluntad popular en el Estado de Derecho

La cuestión de las fuentes en el derecho estudia qué es una fuente y cuáles son las fuentes, así como las relaciones de valor entre ellas. Menor importancia suele dársele a por qué una fuente lo es, o debe serlo. En el área del derecho parlamentario este es un tema de singular trascendencia, porque su discusión reviste especial complejidad debido a dos razones. Primera, porque se trata del sistema de fuentes para el órgano estatal que es el principal productor de la ley. Segunda, porque el sistema normativo para producir normas tiene como peculiaridad que tiene como objeto la regulación de la voluntad popular, la misma que la Constitución reconoce como base o sustento en el ejercicio del poder.

El sistema de fuentes en el derecho parlamentario debe prestar atención a una doble perspectiva, que no aparece en relación con la explicación de este mismo asunto cuando se piensa y desarrolla el sistema a nivel nacional. El sistema de fuentes en general no diferencia a los distintos sujetos a los que las fuentes se dirigen. Pero en el derecho parlamentario el tema de las fuentes es trascendental porque es el punto en el que confluye con mayor exactitud la relación entre el poder y la norma. No es irrelevante que el Congreso sea a la vez el principal productor de normas y que lo sea, además, porque es la suprema voluntad política en la república. La cuestión, en otras palabras, es si la sola voluntad política de los representantes es el principio normativo de la república, o si esta voluntad debe sujetarse a alguna norma distinta a la que tienen capacidad y son competentes para expresar los representantes por cuenta e interés de la república. ¿Admite el poder otra fuente distinta a sí mismo? ¿Puede ejercitarse el poder según un orden distinto a sí mismo y seguir siendo considerado en efecto como principio del orden político?

Las preguntas anteriores se sitúan además en un contexto en el que el mismo sistema político para el cual la voluntad representativa del pueblo es la fuente del poder opera en una organización estatal otro de cuyos valores supremos es el ejercicio e imposición del poder de acuerdo al sistema normativo de la república. ¿Qué tan suprema podría ser la voluntad popular de la representación en un tipo de Estado en el que el poder se rige con arreglo a normas? ¿Puede seguir considerándose supremo el principio de la voluntad popular si ésta está mediatizada en parámetros distintos a ella misma?

Adicionalmente a las dudas que despiertan el planteamiento de estas preguntas aparecen otras complementarias, como la derivada del origen de esas normas que parametrarían el ejercicio regular de la voluntad popular. Las normas no aparecen de la nada. Lo son porque hay quien las fija, describe y aprueba. Y lo son también porque hay quien las explica e interpreta una vez que quedaron fijadas, descritas y aprobadas. Las normas sólo mandan a través de la voz de quienes las leen con algún sentido. En tanto no se releva uno sentido en vez de otros las normas no existen. La competencia entre los distintos sentidos posibles, entonces, no es una competencia entre norma y voluntad, sino entre las distintas voluntades que se valen de ellas para que prevalezca un sentido en vez del otro. Y esa competencia por el sentido hegemónico de la norma deja de ser un problema normativo en sí mismo, para transformarse en el problema de la hegemonía en el uso del poder para mandar según el sentido que monopólicamente puede dar alguien a los textos de las normas.

Pero la cuestión se complica cuando el sistema normativo propone reglas para interpretar las normas, de forma tal que ellas no queden libradas al solo arbitrio o

antojo de quien está en posición de usarlas desde el poder que ocupa o detenta. En buena cuenta las reglas de interpretación pretenden convertirse en un sistema regular que el propio sistema de normas genera para asegurar el sometimiento de la voluntad a las normas, y que existan menos posibilidades de que la voluntad se baste a sí misma. El sistema de interpretación de las normas es una construcción derivada de las proposiciones normativas en las que se reconocen los valores e intereses que pretende protegerse con el derecho. Y que se protegen precisamente en contra de las posibles amenazas o riesgos que el uso arbitrario de la voluntad de poder configura.

El sistema de interpretación crea así una metodología de uso del poder para resolver los sentidos que compiten por posición hegemónica o monopólica cuando está de por medio el ejercicio de la voluntad política. La voluntad política queda restringida a dar sentidos según esa misma metodología y parámetros hermenéuticos, fuera de cuyo correcto uso el poder incurriría en arbitrariedad o abuso. La consecuencia y efectos deseados son que el poder tenga efectiva libertad de juego sólo y únicamente en el marco que configura la hermenéutica de los sentidos normativos.

Pero llegar a este punto conduce a un nuevo nudo de la cuestión original sobre la primacía de la voluntad política o la de la razón normativa. En efecto, la construcción de tal sistema hermenéutico no opera en el vacío. Son nuevamente sujetos políticamente autorizados quienes establecen la racionalidad del sistema de interpretación. Sea que las pautas interpretativas las fije un órgano estatal representativo o jurisprudencial, en cualquier caso debe detectarse la presencia de personas que leen, comunican u ordenan el marco interpretativo. Esas mismas personas ocupan una posición de autoridad para regular los parámetros interpretativos.

Por lo tanto continúa sin resolverse el dilema, porque el sistema de interpretación de las normas no lo fijan las normas independientemente del sujeto que encuentra la racionalidad imponible en ellas. Se trata de mecanismos que pretenden restringir, indefinida y reiteradamente, el poder y los modos de operar discrecionalmente posiciones de dominio o dominación, en la sociedad. Detrás de estos mecanismos queda velada, una y otra vez, la presencia de voluntades según las cuales la voluntad política puede imponerse por cuenta e interés de la república, ya sea a través de sus representantes o de las autoridades con competencia para decidir y resolver la orientación y acción que debe seguir la sociedad.

El derecho al cual debe sujetarse el poder en un Estado cuyo valor es que el poder se ejercita según normas se construye, de esta manera, en un orden cuyo ámbito natural son los espacios intersubjetivos que crean una cultura política. Las normas y su interpretación no existen al margen de la subjetividad. La racionalidad de los sujetos que establecen los parámetros hermenéuticos es una racionalidad que absorbe en ella el universo de valores de una época, de un momento histórico, de paradigmas, de mitos y de tabúes propios de quienes tienen la posición para marcar los límites e interdicar unos usos y promover otros. La racionalidad no es sino una racionalidad humana. El derecho no es un orden trascendente al ser humano, a su época, a su tiempo. Por ello mismo, también a los mitos, paradigmas y tabúes de la cultura en la que el derecho se autoproclama patrón de ejercicio del poder.

Desde esta perspectiva es posible tener un panorama menos *naïf* que el que suele plantearse en las escuelas de derecho, en las que a los estudiantes se les enseña que el poder y la voluntad, no obstante lo suprema que sea la autoridad que lo tenga, ejercite, decida o exprese, no son un valor salvo que sea un poder y una voluntad ejercitados, decididos y expresados según las normas vigentes y válidas para toda la comunidad. Lo cual incluye a gobernantes y a gobernados, según cuál fuera el

destinatario de cada tipo de norma. La voluntad de la república comprendida de esta manera desde la academia no basta, y la negación de los límites a que ella debe someterse constituye una ofensa contraria a las bases del orden constitucional de la comunidad.

Es más. Es principalmente en la academia, sea la nacional o la que se desarrolla en otras latitudes pero que se importa y asume a nivel nacional, donde se elaboran precisamente los parámetros hermenéuticos, la racionalidad de los sentidos normativos posibles, y los contenidos proscribibles en el uso del poder según las normas. La doctrina que proponen y desarrollan quienes estudian la norma y sus sentidos es una de las fuentes principales a las que recurren quienes desde el poder delimitan los modos de interpretar el derecho. Nuevamente en este mismo orden puede advertirse otra vez la presencia de la doble perspectiva y la reformulación del mismo dilema entre voluntad y razón, entre poder y derecho.

Cuando la academia estudia los usos plausibles del poder, y los sentidos normativa y válidamente hegemonizables desde la interpretación, no lo hace desde una posición de poder político efectivo, sino desde la autoridad cognitiva o deóntica en que se autocolocan quienes pretenden definir cómo debe ser el gobierno y representación de la sociedad. La autoridad de la academia no pretende usurpar el poder de la autoridad política, pero su poder impacta en la autoridad política que adopta las tesis académicas que ella elige o prefiere incluir en el marco normativo de su propia acción. Se trata por lo tanto de un poder político indirecto, en cuanto afecta e impacta en una doctrina políticamente aceptada sobre el uso del poder. La academia, sin embargo, suele descolocarse y pretende no responder desde la posición política cuando la autoridad política la interpela. La autoridad cognitiva de la academia lo es no porque le corresponda resolver las cuestiones prácticas por las que son responsables quienes tienen autoridad política, sino porque se ubican en una posición de ajenidad a la cuestión práctica de la acción política, y porque responden a preguntas políticas sin compromiso ni responsabilidad política, pero sí con compromisos y responsabilidades cognitivos o deontológicos.

Llegados a este punto es importante precisar el objetivo detrás de la línea de reflexiones que se desarrolla en este estudio. El propósito es enfocar la difícil y dilemática cuestión sobre la primacía de la voluntad o de la norma, no desde una perspectiva política, sino desde una perspectiva cognitiva o gnoseológica. No es misión de quien reflexiona sobre este dilema resolver o proponer alternativas para resolver qué es antes, qué es mejor, y qué es más valioso, en vez de quienes pueden y tienen capacidad para resolver esas cuestiones, sino tratar de desmontar los supuestos que quedan sin exponer en el ejercicio de la práctica política. Sea la práctica de quienes representan y actúan en tanto voluntad política directa de la república, como la de quienes controlan desde la jurisdiccionalidad los parámetros de los usos válidos según criterios y reglas de interpretación preferentes y vinculantes para todo agente de poder.

Si bien es cierto cabe demandar del conocer formas útiles de acción en el terreno de la acción y de la práctica, no es menos cierto que la decisión de conocer es una decisión con objeto o contenido distinto a la decisión que debe tomar quien tiene la responsabilidad de dirigir. Quien dirige debe saber cómo hacerlo, poder hacerlo y querer hacerlo; de ahí que no baste con urgir recetas prácticas para dar por cumplida la tarea, si antes no se ha tenido la necesaria paciencia para entender cuál es la base, cuáles son los límites y cuál es el sentido de su capacidad de decisión. Dirigir no es sólo mandar, salvo que no interesara hacia dónde se quiere dirigir y para qué se pretende mandar que se cumpla lo que el conductor dispone.

Porque la perspectiva asumida tiene carácter eminentemente cognitivo cabe retomar la cuestión donde quedó pendiente. Se señaló que es en la academia donde se elaboran y construyen los parámetros hermenéuticos para fijar sentidos en las normas que regulan el ejercicio del poder por la voluntad representativa de la república. Y se señaló que esa posición es una posición establecida por sujetos que comparten el imaginario de una cultura, mitos, tabúes, valores, principios y hábitos de comprender y de actuar en el mundo, y que no se deduce en el vacío puro y abstracto de una racionalidad objetiva o deshumanizada. En este terreno es en el que coinciden el universo y la vida políticos, y el universo y la vida culturales, cuya interacción define y enmarca la normatividad para el uso del poder. La norma para el valor y el uso del poder es una norma culturalmente predeterminada y, por ello mismo, generalmente insuficientemente asumida en su genealogía.

Es posible afirmar que el dilema entre el poder y la norma es un dilema genealógico. Depende de quién tiene el poder y qué premisas son desde las que opera para fijar su fuerza y también sus límites. El derecho es el derecho hegemónicamente afirmado en una cultura determinada. Son las posiciones culturales hegemónicamente dominantes las que ejercitan y definen el poder y sus límites, y las que validan o proscriben usos compatibles e incompatibles con los paradigmas culturalmente hegemónicos según dichas posiciones. Es en ese sistema de valores y de prácticas en los que hay que encontrar cómo debe afirmarse el poder o cómo debe limitárselo y configurarlo según un sistema normativo válido para el momento, la cultura y los protagonistas del escenario en el que se resuelve el dilema.

Está en la naturaleza del derecho su bidimensionalidad. Por un lado el derecho equivale a validez formal. Pero por el otro a su legitimidad material. La primera tiene capacidad de organizar establemente la sociedad con mínimos de seguridad normativa. Pero la segunda tiene capacidad de satisfacer a la colectividad con un orden justo y legítimo en el que encuentra posibilidades de convivir de modos satisfactorio y justo. La relación y los límites entre una y otra dimensiones pueden verse con especial claridad en situaciones como las que se presentan en los golpes de estado. Los golpes son formas incuestionablemente atentatorias contra el orden constitucional. Pero los golpes suelen tener éxito y reciben respaldo popular cuando quienes lo protagonizan representan sentimientos multitudinarios de la población. En una y otra posiciones, la que afirma la validez del orden constitucional, y la que afirma la primacía de la voluntad popular, hay dos concepciones del derecho y del poder. Según una el poder no puede ejercitarse al margen del derecho. Según la otra el derecho formal no debe anteponerse a un derecho anterior de carácter material y concreto, que es precisamente el que asegura principios de convivencia cuya negación en nombre de la validez procesal en el ejercicio del poder niega el sentido de la representación y de la organización del Estado.

Si debe afirmarse como preferible la posición que sostiene el sometimiento de la voluntad política al derecho, los golpes son todas formas inválidas y usurpatorias, cuya condena no puede omitirse. Si debe afirmarse como preferible la posición que sostiene la afirmación de la voluntad política, aún en contra del texto constitucional que niega el acceso al poder por vías distintas a la electoral o de la sucesión constitucional, entonces los golpes son formas válidas y efectivas para asegurar los mínimos de convivencia según un orden intangible, material y concreto.

En el primer caso, sin embargo, la fuente de derecho que es la ley constitucional carece de fuerza material para hacerse efectiva. En el segundo, la voluntad política carece de la fuerza formal para calificar el golpe como un acto de poder ajustado a la racionalidad del derecho. Tanto como la república debe funcionar según reglas y orden para impedir el ejercicio arbitrario del poder, no es menos cierto que la república

también es capaz de demandar a los gobernantes su responsabilidad por el ejercicio inconforme que ella juzga que tiene su desempeño, así su autoridad fuera escrupulosamente ejercitada de acuerdo a la ley.

Del mismo modo como sin tanques y sin fusiles la ley es vacía, de igual forma sin ley el poder es ciego. El punto de encuentro es el ejercicio del poder según un orden interno colectivamente comprometido, y un orden legal valioso para alcanzar la justicia y el bienestar que reconozca y se sustente en los valores materiales a los que están dispuestos a comprometerse tanto la comunidad como sus líderes. Es en las situaciones límite en las que el derecho agota su capacidad material de ordenar, como el poder su capacidad de formal para decidir y mandar legalmente. Puede ser tan fuente el orden interno, material y concreto en el que se funda el ejercicio legítimo del poder, como puede igualmente serlo las reglas cuyo uso reconocen por igual detentadores del poder y súbditos del mismo.

Estos apuntes permiten ver cómo es que es necesario aproximarse al tema de las fuentes del derecho parlamentario con especial cautela, y sin las prisas de quienes pretenden soluciones prontas y prácticas para problemas de singular trascendencia en la organización, los procesos y la actividad parlamentaria. No basta la posición esquemática y simplista de quienes cierran toda puerta a la consideración del dilema sobre el que opera el uso de la voluntad representativa. Porque se trata de una cuestión dilemática no existen respuestas simples que obvian la cuestión ignorándola gracias a atajos conceptualmente adhocráticos u operativos. Porque se trata de una cuestión compleja no hay modo de plantear una respuesta unívoca ni satisfactoria para todas las posiciones en controversia. Cualquier postura debe hacerse cargo de la vulnerabilidad y de las inconsistencias relativas inherentes a las premisas de las que se parte.

Todo el desarrollo precedente es expuesto precisamente para ver la dimensión conflictiva e insoluble del dilema, dimensión que exige el reconocimiento anticipado de la precariedad y provisoriedad ineliminable de esta cuestión. La actitud y el afán utilitario o pragmático de dar respuestas concretas y sencillas, como las que los creyentes pretenden encontrar en el catecismo para problemas de inagotable comprensión por la mente humana, no hace, por el contrario, otra cosa que complicar aún más lo delicado del tema.

Lamentablemente en la sociedad cada vez más utilitaria y pragmática en la que se desarrolla la actividad política y económica actual, tiende a simplificarse y reducirse las dimensiones de lo insondable con manuales para *dummies*, a los que se recurre para contar con habilidades o competencias que, quizá, aseguren el logro de resultados, y hasta rápidos probablemente, pero al costo inocultable de haber negado o reprimido aspectos no reconocidos o no elaborados antes de mostrar los resultados de los que los *dummies* se sienten patética y lamentablemente orgullosos por lo que suele denominarse sus competencias para la gestión por resultados. Lamentablemente también, es parte de la sociedad pragmática y utilitaria la producción de un biotipo de operador de los procesos sociales, económicos y políticos en base a la eficaz tecnología mediática y a los desarrollos informáticos que permiten controlar los usos y sentidos de las prácticas y de la cultura según contenidos enlatados en la normalización del gusto universal definido de modo imperial por los conglomerados financieros que pretenden apoderarse no sólo de los mercados sino de las preferencias individuales y de la conciencia colectiva.

El costo social de adoptar el pragmatismo como modelo de gestión política u organizacional no puede aún estimarse, pero es predecible que los valores cuestionables sobre los que sustenta los beneficios de su posición ocasione mayor

malestar, e incluso zozobra, que el que las cifras y los indicadores de resultados y desempeño pueden revelar. La efectividad en la gestión pública es sólo una de las dimensiones axiológicas de la acción política.

Los principios utilitarios que miden el bien público según el criterio práctico del mayor beneficio para el mayor número, y la lógica de gestión pública según la cual ésta debe asegurar la efectividad en la gestión política, generan en efecto un nivel de orden político. Sin embargo, detrás de los beneficios y efectividad creados por este mismo orden, definido como socialmente maximizado, no resulta ser otra cosa más que una realidad superficial y aparente, en cuya base permanece un universo de insatisfacciones y de malestar que no llegó a manejarse ni gerenciarse, precisamente porque se prefirió obviar y desatender el reconocimiento de la naturaleza de cuestiones teóricas esencialmente dilemáticas y controversiales, como las que se presentan cuando hay que examinar cuál es fuente de orden la acción política, si el poder queda efectivamente sometido al derecho cuando este último tiene contenidos culturalmente predeterminados por posiciones de poder, o si el derecho es en realidad eficaz para ordenar el ejercicio del poder y de la voluntad política independientemente de la norma interior de los sujetos a quienes se confía el poder de representar y de conducir a la república.

La aceleración como estilo de gestión, el modelo ejecutivo como prototipo de liderazgo político, la búsqueda sistemática de resultados rápidos y automáticos, y la insuficiente valoración de aspectos no sujetos a control o dominación mediante técnicas de gestión conductual o institucional, ignora las reglas básicas de la acción política que tienen que ver con actitudes éticas en los operadores de las posiciones de poder, más que con la medición de la eficacia según indicadores de gestión. La sintonía con valores espirituales es parte de la dimensión política, en sentidos incluso superiores al terreno de los logros prácticos en la gestión pública.

En suma, la comprensión de los alcances de las fuentes del orden parlamentario incluye la dimensión material y política de dicho orden. No se agota en la dimensión de la validez formal que asegurada hace de la acción política un orden bueno o eficaz. Y en el plano de la dimensión material, el orden no se agota en el uso instrumental de las normas para afirmar el principio de la propia fuerza ni en la mera dimensión de la eficacia práctica de la capacidad de mando, en exclusión de los principios espirituales que permiten encontrar en la eficacia el resultado no sólo de la gestión adecuadamente lograda, sino también los resultados que dependen de la dimensión ética en la que se encuentra la virtud. Poder y ley se encuentran como fuente del orden parlamentario en un mismo cuerpo normativo, cuyo óptimo es la acción política eficaz a partir de la dimensión ética y de los supuestos de la conducta virtuosa de los representantes.

1.2 Los principios de soberanía popular y de igualdad ante la ley

Bajo este acápite se pretende examinar el sentido del principio de soberanía popular como fuente u origen del poder político, frente a ese otro principio que establece que en la república todos son iguales ante la ley.

Una forma de presentar o plantear la cuestión es la referencia a algunas proposiciones elementales. La primera puede ser que si el poder que se ejerce según la voluntad es un poder soberano, entonces sólo es válido el orden que emana de la voluntad popular. Esa voluntad popular no admite disputa si quien la expresa no es reconocido como autoridad por el solo hecho de que no se admite que sea un tercero y no uno mismo directamente quien tenga la capacidad formal de expresarla; o si el contenido

material y concretamente expresado, no obstante reconocérsele la capacidad formal de decir la voluntad popular, no coincide en efecto con la voluntad de quien es representado por la autoridad que la expresa.

De otro lado, una segunda proposición sería la que afirma que si todos son iguales ante la ley, corresponde a todos decidir cuál es la voluntad popular. Si todos son iguales ante la ley entonces no cabe que sólo unos pocos tomen el nombre de la voluntad popular para decir cuál es la voluntad de todos, sino sólo la de quienes efectivamente la dicen, puesto que no es de todos sino sólo de quienes dicen hacerlo por cuenta de todos.

De una y otra proposiciones se sigue que si todos son iguales ante la ley, entonces no es posible que sólo unos pocos puedan decidir por cuenta de todos cuál es la voluntad popular según la cual se decide el orden en la república, puesto que la igualdad significa que la soberanía está en todos y no sólo en algunos, y si sólo hay unos pocos que pueden decirlo por cuenta de todos, entonces esa voluntad ni puede ser la del pueblo soberano, ni quienes la dicen están realmente en situación de igualdad ante la ley. Sólo si quienes dicen esa ley saben en efecto cuál es la voluntad de todos, y la expresan auténticamente, además, en fidelidad a la voz colectiva, cabría imaginar que la ley fuera la ley de todos y no sólo la de quienes alegando conocerla la imputan falsamente a todos sin que lo sea.

Por lo tanto, no es cierto que exista una tal voluntad popular democrática si es así que sólo unos pocos dicen que lo sea sin que *todos* sean quienes la afirmen, ni es cierto que todos *sean* iguales ante la ley, porque *hay* quienes se valen de esa afirmación para que sólo *quienes no dicen* cuál es la voluntad popular se mantengan en una situación de súbditos igualados en la misma situación de sumisión ante quienes mienten al decir que su voluntad es una voluntad popular que material y concretamente no lo es.

La formulación integral de estos planteamientos propone que la cuestión se formule según supuestos de validez que de no satisfacer las condiciones que las premisas implican, equivale a que el orden político no puede sustentarse de acuerdo a tales premisas y habría que encontrarlas en otros principios distintos. De ese modo el axioma democrático resultaría de una deficiente comprensión del significado igualitario que él postula, basado en imputaciones de alcance incierto, y el orden político carecería de bases sostenibles bajo tal modelo.

Estos son los extremos de la cuestión relativa a la capacidad de decidir de la representación, según un orden normativo cuya fuente es el derecho vigente. Es una cuestión relevante para comprender el problema de las fuentes de orden en el régimen parlamentario, porque la claridad que se derive de su esclarecimiento permitirá ubicar mejor el sentido del sistema normativo en la institución parlamentaria. Esto es, permitirá explicar, y quizá comprender, e incluso justificar, cómo es que la representación tiene autoridad para decidir cuando procede según fuentes de derecho, en razón a que su desempeño y actividad resultan del reconocimiento de una fuente de poder que no es única y exclusivamente la voluntad de quienes ocupan una posición representativa sin estar en real capacidad de expresar la voluntad representativa de la república.

1.2.1 La aporía de la igualdad y principio estatal de decisión soberana

El derecho parlamentario tiene como objeto de análisis y estudio este complejo fenómeno en el que voluntad representativa y potestad legislativa son las

características que definen la posición del órgano estatal responsable, soberano y preeminente de la función legislativa. Quien puede decidir el contenido de la ley con su sola voluntad posee los rasgos esenciales con los que se define la soberanía, aun cuando ésta sea una soberanía ejercitada por cuenta de otro, puesto que los actos del Congreso son actos imputados a la voluntad de la república y no a quienes tienen mandato para representar a ésta y para actuar por su cuenta e interés.

Si quien a su sola voluntad y criterio puede decidir qué es ley, esa entidad debe poseer el poder supremo, y nadie puede estar encima de esa misma voluntad y criterio. Si no lo tuviera la consecuencia es que las leyes dictadas por tal agente de la legislación no son voluntad del pueblo y, por lo tanto, que la república no es la forma de gobierno de tal pueblo en la que se define que el régimen es un régimen en el que la voluntad del pueblo es soberana y que tal voluntad se ejercita mediante la imputación que se hace de los actos que decide con su voluntad la representación de la república.

Puesta así la cuestión sigue la pregunta si la voluntad y criterio de quienes tienen capacidad para representar, y para que sus actos sean imputados como los actos que resultan de la voluntad y criterio de la república, deben proceder según alguna norma que no sea la de su sola voluntad, o más aún, que la de su solo criterio para interpretar cuál es la voluntad constitucional de la república. Esa es la posición singular del Congreso y de los representantes, y es desde ahí que debe responderse a la pregunta por el sistema de fuentes normativas en el derecho parlamentario en general, y en el derecho parlamentario peruano en singular.

Por eso es que la conceptualización del problema de las fuentes del derecho parlamentario tiene una naturaleza distinta a la que suele utilizarse para exponer o explicar el problema de las fuentes del sistema jurídico. Por lo general quienes exponen y analizan esta última dimensión no tienen la perspectiva del problema de la relación entre la voluntad de decir y decidir la ley, y la peculiaridad del distinto nivel vinculante y de obligatoriedad que tiene en el sistema político el concepto general del sistema de fuentes normativas. El principio de legalidad consiste en que los actos de la sociedad y del Estado deben fundarse en la ley y no en el arbitrio ni el capricho, ni de la autoridad, ni de cualquier grupo o individuo particular, pero el caso no es el mismo para quien no tiene la responsabilidad de decir la ley, como lo son los ciudadanos, a diferencia de quienes, según el principio de soberanía popular, tienen la autoridad para decir la ley por cuenta e interés de todos.

Una posición simplista reduciría la magnitud del problema desconociéndolo y limitándose a proposiciones en las que se indicara que no debiera existir ninguna diferencia entre los sujetos que viven bajo un mismo ordenamiento jurídico y, por lo tanto, que el sistema de fuentes es igual y uniformemente aplicable al congresista, a toda otra autoridad y todo otro sujeto sea persona jurídica o natural, de derecho público o privado, y que cualquier excepción transgrediría la regla básica del Estado de Derecho que preceptúa que todo acto debe realizarse según el ordenamiento jurídico vigente. Dentro de la fórmula estricta de este planteamiento, toda falta contra la ley pone al infractor en una situación jurídica, social y políticamente indeseable, porque desconoce la base legal sobre la que la sociedad puede ordenarse sin incertidumbre, de forma segura, estable y sostenible. Reconocer islas impenetrables de inaplicación del principio de igualdad ante la ley erosiona los valores y principios que sostienen la constitucionalidad de la sociedad.

El ángulo que pasa desapercibido, el punto ciego de esa posición, es que en esa misma sociedad de iguales ante la ley, también se supone que haya quienes deben tener una facultad especial para decir cuál es esa ley, dado que no es factible que la

ley dependa del solo arbitrio de cada individuo. La igualdad ante la ley no asume como premisa que la ley sea un producto que cada ciudadano puede decidir concreta y materialmente según su propia voluntad y criterio. Sólo hay un grupo que califica como hábil y competente para que se le adjudique y reconozca la potestad de representar a todo ciudadano de la república, y en ejercicio de tal representación decidir qué es ley. Y este importante y selecto grupo exclusivo es separado de entre quienes son iguales para ser diferentes, porque sólo ellos podrán hacer la ley ante la cual los demás serán iguales.

Desde el punto de vista lógico la igualdad ante la ley no es tal, efectivamente, si la ley no es lo que cada individuo decide y aprueba que sea, sino lo que deciden y aprueban que sea los miembros excluidos de la igualdad para definir los contenidos de la ley que hace iguales y que se aplicará por igual a todos los demás. Si en efecto hubiera de entenderse por igualdad ante la ley un precepto inoponible, tal precepto no es compatible con el hecho de que haya que reconocer que no todos pueden decir con igualdad de facultades qué es y qué no es ley en un mismo territorio. Tampoco es compatible con el hecho de que deba reconocerse que haya que identificar a un grupo, entre todos los ciudadanos, cuyos integrantes sean a los que se encargue que digan qué es y qué no es ley por cuenta e interés de todos quienes no tienen esa facultad expresamente reconocida, porque si no se excluyera de la categoría de ciudadanos iguales ante la ley a un grupo que no lo sea, pero a quien se responsabilice de decirlo de forma general para y por todos el orden político, la misma asociación política bajo un mismo Estado sería inviable e imposible, toda vez que cada quien exigiría para sí la potestad material de decir la ley y negarse a acatar la que otro dijese, estado que caracteriza no a una sociedad ni un Estado de Derecho, sino un Estado de Naturaleza en el que sólo el más fuerte tiene derecho a existir y también a someter a quienes sean más débiles. En este último supuesto no sería posible una ley general sino sólo leyes particulares equivalentes a la sola y concretamente diferenciada voluntad de cada uno de quienes pretenden asociarse en una misma comunidad política. En realidad sería la negación efectiva y masiva de cualquier tipo de asociación, porque nadie se asocia para no hacer sino lo que individualmente le plazca.

Pero además hay otra esfera en la que cabe advertir la imposibilidad e inexigibilidad de la estricta igualdad ante la ley. En efecto, si la ley hace a todos iguales ante ella, por lo tanto no hay modo de actuar sino en acuerdo con toda ley preexistente. La igualdad supone que incluso la autoridad esté sometida a la ley. No de modo diferenciado sino como si fuera irrelevante la relación de jerarquía que define toda relación entre quienes dirigen y quienes se rigen por lo que quienes dirigen dicen y mandan. No habría otro modo en que los representantes decidieran qué es y qué no es ley sino es porque la propia ley, ante la cual todos son iguales, los obliga a no decir sino lo que ella ya dijo. Es el caso que en tal supuesto la ley obligaría incluso a los representantes de todo el pueblo a repetir cacofónicamente su texto cuando legislan y cuando definen los contenidos de la ley.

Como puede advertirse en este supuesto nos encontramos con una imposibilidad, primero, porque si ya existen todas las leyes no sería necesario que existiera un grupo de representantes a quienes se confíe la potestad de decir lo que ya está dicho. Y segundo, porque si no estuvieran dichas todavía todas las leyes entonces no sería posible decir ninguna ley nueva por quienes no pueden decir sino lo que la ley les autoriza y da potestad para que digan y decidan.

El sistema jurídico, por lo tanto, no es un sistema capaz de funcionar u operar como un sistema cerrado basado en la igualdad legal, porque toda ley debe ser dicha por quien en algún momento no esté regido por ella, de forma que así no resulta lógica ni materialmente posible de decirse lo que no ha sido aún dicho. Y ello equivale, una vez

más, a reconocer que el principio de igualdad no es un principio absoluto sino relativo, y relativizado por los principios de decisión y representación del poder con los cuales debe concordarse y compatibilizarse su exigencia.

Puede deducirse de ello que para decir la ley debe recurrirse a un factor extraño y externo a la propia ley. El sistema jurídico lo es porque hay una voluntad distinta a la de la ley capaz de introducirla formalmente en el universo normativo. Si todo lo que pudiera hacer el congresista fuera decir la ley que ya lo es, su existencia es inútil. El congresista lo es porque se lo faculta para que desde su voluntad representativa, y no desde otra fuente, decida qué es ley según un marco de referencia extraño al sistema jurídico. El principio de regulación de la sociedad por la ley, por lo tanto, que es a lo que se llama el Estado de Derecho, se sustenta en una realidad genealógica, política y realmente anterior a la ley, que es el Estado de Decisión. Esto es, una situación anterior y necesaria en la cual haya un grupo de personas con potestad para fijar las reglas y determinar también qué está exceptuado de las mismas.

El Estado de Derecho, en este sentido, es una postulación supletoria de la realidad que la origina y la justifica. Esa es una realidad cuya genealogía es heterónoma, y por ello jurídicamente impura. La ley no se justifica en sí misma. Es resultado de una decisión que la precede y en cuya superioridad axiológica queda justificada su existencia. La ley es enunciada y el acto de enunciación funda la ley según un fundamento que no es la ley. El acto y el fundamento son decisión de un sujeto con jerarquía suficiente para justificar un orden basado en la voluntad de decir una ley que goza de reconocimiento, o que tiene poder bastante para hacerla cumplir.

La ley es siempre una ley creada por un orden anterior a sí misma y según fuentes distintas a las de ella misma. El estatuto del Estado de Derecho en este sentido no es lo inhumano que pretenden que sea quienes lo rescatan de las canteras del racionalismo descarnado. En realidad el Estado de Derecho consiste en un orden inscrito, de carácter provisional y temporal, cuyo sustento es la voluntad también provisional y transitoria de quienes tienen una posición histórica y políticamente hegemónica.

Nada más ajeno a la ley humana que la universalidad cultural e histórica de su pretendida permanencia. La ley que se concibe en el Estado de Derecho no puede sino ser una ley conectada al tiempo y a la cultura en los que existen quienes lo soportan o sostienen en una época determinada. Si bien el propósito es dictar una ley universal, no puede dejar de reconocerse que cualquier universalidad normativa resulta de la capacidad de un grupo particular a quien se reconoce la potestad de decir qué es lo universal para cada comunidad, que además goza de reconocimiento de universalidad o generalidad por la propia comunidad para la que ese grupo particular tiene autoridad para producir proposiciones normativas universales. La ley, por eso, es universal sólo desde una perspectiva topológica. Es la ley universal de una comunidad y no de todas las comunidades presentes, ni de las que las precedieron en la misma u otras latitudes. Tampoco, naturalmente, es la ley del futuro ni aún de la misma comunidad para la cual la ley es hoy su ley universal. La universalidad de la ley es una universalidad localizada.

Antes que un orden desconectado de carnalidad, el Estado de Derecho es manifestación y resultado de una realidad cratológica concreta ante una asociación política; pero una cratología insuficiente si carece de reconocimiento y sustento ético y público. Es el poder del orden ético, y el orden ético que tal poder sustenta respecto del Estado que crea. El Estado de Derecho y todas sus variantes, como lo son el Estado Social de Derecho, el Estado Constitucional de Derecho, o el Estado Democrático de Derecho, son consecuencias o productos de una realidad sustancial

anterior de carácter material, que no consigue eliminar el Estado de Derecho cuando pretende imponerse colectivamente desconociéndola.

De ahí se deduce que el congresista, en consecuencia, tiene poderes extraordinarios respecto del sistema jurídico y, por ello mismo, no se sujeta a la ley según el mismo sistema de fuentes normativas que rige para el resto de la sociedad. Porque el congresista es el representante de la comunidad, la suya es una posición desde la cual su voluntad es la razón necesaria para que pueda decir la ley, porque sin esa voluntad no hay ley. Es en este sentido que la voluntad del representante es anterior a la ley y no está en el mismo plano axiológico que la ley, ni debajo de ella. La voluntad representativa es voluntad para constituir y formar la ley por cuenta del titular del poder suficiente para que la ley exista. La voluntad del representante es una voluntad política. No es una voluntad que se rijan por otra ley que por la ley de la voluntad de la comunidad a la que representa políticamente.

De ahí también que el rol del representante lo haga a la vez diferente ante la ley, y esa posición suya incompatible con el precepto de igualdad que se predica respecto de quien no tiene la condición ni ocupa la posición de representante. A esa situación es a la que cabe calificar como una posición jerárquica. El Congreso y los congresistas ocupan una posición por lo menos cratológicamente superior y no igual a la que es exigible, por lo menos, y en general, al resto de la sociedad, pero será una posición también superior si además de la capacidad cratológicamente superior se ejercita y produce resultados públicos según un orden ético reconocido colectivamente. El sentido de su existencia y de que no se trate de entidades, órganos o sujetos inútiles o innecesarios, es que esa misma sociedad que quiere regirse según reglas de igualdad ante la ley, necesita de una instancia capaz de decir y decidir cuáles son las leyes ante las cuales será exigible la igualdad. Pero esa misma instancia tiene un poder necesariamente excepcional que es el que permite organizar la normatividad para la convivencia en igualdad.

Ellos mismos son una excepción necesaria para que la ley pueda crearse y decidirse. La ley no decide por sí sola, autónomamente, sobre la ley. Su origen es un origen política, cratológica y éticamente heterónomo. La ley formal es una ley materialmente decidida. La ley dice la sustancia normativa en la que ella se funda y por la que ella es posible en el universo de la existencia cratológica. Es la autoridad competente para decidirla la que está en la capacidad de señalar sus contenidos, y ella misma, en este sentido, no es una autoridad regida por la ley, sino por el reconocimiento que tiene la sociedad del necesario poder extraordinario que debe corresponderle para poderse desarrollar con orden y seguridad. La validez del ejercicio del poder de esta autoridad es una validez de origen y de desempeño que tienen como base la legitimidad del reconocimiento con que desde su origen y desempeño la mantiene la sociedad.

De ahí la importancia de que quienes eligen a los miembros de esta instancia excepcional tengan conciencia respecto a las especiales calidades que deben exigir de los candidatos para seleccionar a los que mejor puedan decidir qué es la ley de la república, en primer lugar; pero en segundo lugar, y no menos importante, es que luego sepan reconocer que a esos elegidos y sólo a ellos les deberá ser reconocido el papel excepcional que necesariamente deben ocupar respecto a la exigibilidad igualitaria en el cumplimiento de la ley, porque la discrecionalidad de su voluntad y de su criterio trascienden la discrecionalidad de la voluntad y del criterio que tiene el resto de la sociedad que carece de autoridad para ubicarse al margen de la igualdad ante la ley.

La extraordinariedad y excepcionalidad de la posición del congresista frente al sistema de fuentes normativas por esta razón requiere una contemplación conceptualmente

menos simplista y más exigente de la noción de ley. Se necesita una conceptualización en la que se trate de compatibilizar las características esenciales de la ley en el sistema normativo, con el especial papel que tiene la voluntad representativa como criterio extraño al sistema jurídico para producir la ley.

La proposición simplista, por lo tanto, de que a los congresistas les es igual y mecánicamente aplicable el sistema de fuentes normativas no toma en consideración el rasgo diferenciador del sistema político, en el que se prevé que deba existir una instancia capaz de decir la ley según datos, conceptos, valores, intereses, y emociones diferentes a las prescritas y presupuestas en el propio sistema jurídico. El maximalismo de la igualdad ante la ley peca pues de simplismo, porque no le es posible advertir la diferente realidad que hace que sea posible plantear la igualdad por quienes no pueden ser iguales, pero que sin ser ellos mismos iguales deben ser diferentes para permitir la exigibilidad de la igualdad como propósito colectivo deseable por el Estado para que la sociedad sea una sociedad ordenada. Sostener el principio de igualdad desde esa perspectiva irreductible o maximalista, a partir de una posición pétrea y rígidamente formal para la que el sistema jurídico se concibe como un sistema cerrado e impenetrable de injerencias valorativas, o de circunstancias políticas de la realidad en la que él se crea y se aplica, hace impracticable e irrealizable tanto la creación y aplicación de la ley, como la misma sociedad legalmente igualitaria en cuyas premisas se afirma.

En suma, es posible plantear que la posición maximalista que reduce simplistamente la dimensión del Estado de Derecho a una situación en la que no haya sujeto que bajo ese Estado deje de regirse de igual modo ante la ley resulta de una posición aporética, porque afirma que quienes deben crear la ley deben hacerlo según la propia ley lo establece. Es *inútil* que se cuente con una instancia encargada de decir lo ya dicho. Por lo tanto, es necesario que quien cree la ley lo haga a partir de una situación en la que cuente con discreción suficiente para utilizar su voluntad y su criterio sin otra sujeción que el poder que le dan quienes reconocen ese Estado cuya capacidad consista en poder decidir qué es la ley.

Es una contradicción, igualmente, que la ley sea voluntad de la sociedad, porque ello equivaldría a que cada individuo tendría igual potestad de afirmar su preferencia de lo que es ley, y si ello fuese así entonces sería *innecesario* que se reconociera a una autoridad con potestad para decir la ley, puesto que cada ciudadano sería autosuficiente para decirlo sin necesidad de quien lo represente ante el Estado para que la diga. Del mismo modo, si fuese así que en mérito al principio de igualdad ante la ley a cada individuo le correspondiera un cupo o cuota el concepto de ley sería un concepto vacío porque la ley que cada quien dictara sólo sería exigible por cada quien, y ese cuadro equivaldría al hipotético estado naturaleza en el que las relaciones se rigen por la ley de quien más fuerza tiene para someter a los demás según su propia voluntad. Un estado como éste además de indeseable sería irrealizable en escenarios como los que actualmente se desenvuelven las colectividades en el planeta.

Por lo tanto, la tesis maximalista es una tesis insostenible por las imposibilidades de aplicación que generan, y por la inconducencia de los criterios en los que se basa para deducir que los representantes deban reducirse a decir la ley según la ley. Parece necesario buscar una mejor explicación al sentido en el cual la gestión, desempeño y conducta de los representantes lo sea en efecto de modo soberano, pero en un régimen que, sin restarle soberanía a la república, reconozca y se base en mínimos indispensables de orden normativo que controlen y reduzcan las posibilidades de uso arbitrario o autocrático del poder y, naturalmente, que no consistan en el orden conceptual que excluye la subjetividad, y por lo tanto la humanidad, en la ley que tal tipo de concepto sostiene.

1.2.2 El sentido de la sujeción normativa de la representación

Contra la articulación previamente discutida, una tesis que se construye como razonable formula el argumento de que no es pertinente simplificar los alcances de la igualdad como principio de organización política, porque, en primer lugar, los representantes pueden no estar sujetos a la ley cuando la crean pero, esos mismos representantes, sí lo están en cuanto actúan como sujetos de derecho privado, o administrativo, aún cuando a ellos les corresponda un régimen distinto sólo en cuanto desempeñen funciones representativas. Esta sería una primera forma en la que los representantes sí están bajo la ley en igualdad de condiciones, y según esta tesis la experiencia de la igualdad, la memoria de su ocurrencia y la proyección hacia lo que no durará permanentemente, permiten al ciudadano que durante el ejercicio del mandato representativo se desempeña en situación de autoridad, y por lo tanto, dispensado de la igualdad, desempeñarse tomando como referencia la normalidad en la que ocurre su existencia antes de recibir el mandato.

Pero una segunda forma es dar cuenta que desde el punto de vista cultural o ético esos mismos representantes no pueden dejar de reconocer parámetros de orden aceptables colectivamente, los que no son congruentes con el ejercicio irrestringido o ininterdictable de la voluntad sin reconocer límite alguno. Entre esos parámetros culturales o éticos de la conducta política algunos básicos y fundamentales son los que se alcanza a postular o inscribir, sin agotarse, en el texto de la Constitución política de la república. No sería pues así que los representantes, como no lo son todos los ciudadanos considerados como república, pueden decidir soberanamente sin límite de norma alguna, porque la sola existencia de la sociedad es posible únicamente porque hay mínimos elementales de convivencia que la hacen posible y sostenible. Y esos mínimos elementales son los que registra el texto cuya letra aplican quienes representan desde la desigualdad, para que la igualdad sea verificable.

La dificultad de ambas argumentaciones es que resultando aparentemente razonables no dejan de reproducir en su formulación la misma tesis que niegan. Esto es, sostienen, la primera, que la memoria y la proyección de la igualdad permiten imaginarla a quien no la ejerce de modo concreto en su existencia desde la posición de representante, y la segunda, que el texto de la Constitución actúa como inhibidor efectivo en el ejercicio de la representación. Lo que está en duda es que imaginar la igualdad baste y que el poder del texto tenga fuerza inhibitoria suficiente.

Lo dudable de ambas argumentaciones lleva a buscar alguna forma menos impugnable de entender la sujeción a un orden común tanto para quien representa desde una posición desigual, como para quien es puesto en una posición de igualdad formal a partir de la desigualdad de origen que tiene la aceptación de la representación como modo viable de existencia política y como modo más eficiente de organización política que la que resultaría o del caos o de la tiranía. La cuestión será cuál es ese orden constitucional que limita la voluntad política que expresan los representantes, que no se reduce ni al imaginario de igualdad que reposa en la memoria o en la capacidad de anticipar la ilusión del retorno a la igualdad. Cuál es ese orden constitucional ni textual ni imaginario en el que habría que encontrar la fuente del orden superior que sujeta la voluntad del representante al que corresponde afirmar la soberanía de la comunidad cuyos mandatos interpreta. Cuál es esa sustancia inagotable y fundamental en la que se genera la constitucionalidad, siempre genealógicamente anterior al texto constitucional y, además, vivencialmente más segura que el imaginario de una igualdad existencial no concreta.

Es necesario por lo tanto indagar más allá de estas versiones elementales pero incompletas. Es necesario enfrentar ese otro orden fundamental, ni textual ni meramente imaginario, que sustenta el poder y la capacidad representativa. No es el orden privado en el que vive parte de su existencia quien es representante mientras no ejercita la función representativa. Tampoco es el orden textual que precaria, provisional, temporal y parcialmente se expresa en el registro de la Constitución escrita y que es esencial y sustancialmente incompleto. Debe ser un orden desde el que la representatividad del mandato se ejercita como una representatividad y mandato capaces de reconocerse como sustancialmente constitucionales por la fuerza constituyente en que fundan la acción política. Esto es, el orden sin trampa que no repita la idealidad idolátrica de la norma en que incurre la versión *naif* o ingenua de la legalidad, y con alguna mayor solidez que la que se asigna a la capacidad imaginativa de quien no estaría precisamente en condiciones de tener el propósito de usarla para usar menos su voluntad en una posición de poder.

Una forma de advertir la presencia de ese orden ni privado ni textualmente normativo, pero igual y sustancialmente normativo es la observación y revisión del momento en que se produce la articulación de la voz y acción del sujeto representativo al orden significativo de la gramática constitucional. La acción política y el poder no se ejercitan en el vacío. El déficit normativo desde el que la voluntad de poder se afirma no es absoluto. La hegemonía y el dominio no son categorías puras exentas de referente normativo. El poder se afirma y se reconoce no sólo por el miedo a la propia muerte que impone el rifle, el filo del acero, la amenaza de perder vida o patrimonio propios o familiares. El poder se afirma en nombre de algún valor colectivamente precedente. Ese orden predecesor al que se apela es un orden capaz de estructurar y de encadenar por igual a autoridades y a súbditos bajo una misma regla cuyo reconocimiento iguala a quien tiene poder y a quien de él depende. La sequedad del poder puro es insuficiente para que fluya el líquido del reconocimiento y de la autoridad. El poder sin autoridad no es poder sino fuerza, y ésta no dura lo suficiente para mantener la continuidad y estabilidad del orden en el tiempo.

La pretensión de poder sin la autoridad de valores estructurantes pone a quien se ubica en tal posición en una situación política y éticamente deficitaria. La hegemonía no es compatible con el déficit normativo. El poder es operativa y efectivamente contingente. Tal condición es una forma de apelación a la necesaria arbitrariedad con que se expresa. El poder tiene una dimensión natural y otra dimensión convencional. Es imposible que el poder no exista, y esa es la dimensión natural. Pero la existencia y reconocimiento de formas hegemónicas, que no son sino expresión de que el poder opera y tiene un desempeño efectivo y constatable en la sociedad, es también una forma de afirmación explícita de la arbitrariedad y de la contingencia en la que se funda toda convención social.

El poder lo es por su capacidad de llenar el déficit de orden con un orden basado en el respaldo de una pluralidad suficiente que lo sostiene. En ese respaldo es donde se estructura el encadenamiento de la voluntad del representante a la gramática de la colectividad que lo avala y que no lo depone ni lo insignificatiza. La falla que es connatural a la arbitrariedad de todo acto contingente, como lo son los actos convencionales, es una falla suturable por el respaldo que legitima colectivamente el fondo colectivo en el que se comparte la constitucionalidad. Quien representa se afirma desde la sutura del respaldo. Sin ese reconocimiento la arbitrariedad del ejercicio del poder hace de la voluntad afirmada un exceso insustentado de mando sin capacidad para confirmar la convención.

¿Cuál es ese orden significativo capaz de avalar el poder del representante? Si es un orden convencional, y por ello confrontado en el ámbito de la arbitrariedad posible de

su afirmación, es necesario reparar que no hay en la naturaleza forma alguna de deducir su legitimidad. El orden convencional tiene una raíz y contexto arbitrarios. Su sustento no es la naturaleza sino el vacío de la misma. En la naturaleza sólo cabe advertir órdenes efectivos y eficaces según un orden de carácter cultural. El orden significativo es un orden culturalmente inventado. Se sostiene con la operación incesante y sostenida de sí mismo. Pero la ilusión de regularidad, sin embargo, no borra la situación originalmente vacía sobre la que se construye el invento de la convención. El poder político de los representantes, por lo tanto, sostiene y es sostenido por el vacío sobre el que se pretende el mando efectivo y no violento sobre la colectividad.

Ese es el orden significativo que expresa la coincidencia entre representación y orden constitucional cuando el ejercicio de la representatividad es efectivo porque se enlaza apropiadamente a la cadena de significantes constitucionales. Es el orden significativo de la gramática constitucional a la que se encadena el orden semántico de la política representativa. Es en ese orden que existe el límite al gozo político. El límite a la vez que reconoce, y teme, la existencia efectiva del puro goce del poder, le niega el estatuto de absoluto ontológico. Sin el goce no hay poder, pero el poder puro que resulta del goce ilimitado amputa la dimensión política en la que nace y se sustenta la representación y el vínculo representativo que la hace políticamente posible.

El límite al goce del poder no equivale a la eliminación de éste sino a su ordenamiento. El poder no es goce sino capacidad de conducción hacia una finalidad colectivamente deseable. El poder entendido como goce del sujeto es una distorsión teleológica que invierte el propósito de la capacidad de decisión anteponiendo la individualidad del sujeto que pretende el goce y subordinando a él la colectividad sobre la que impone su goce mediante el poder de que dispone. El poder cumple una función social políticamente indispensable. El poder político es por naturaleza un poder concentrado, pero por ello quien lo ejercita tiene el deber de ordenar su propio ánimo de forma que el objetivo en razón del cual existe y se lo reconoce mejora la condición de la comunidad en la que quien detenta el poder no se sirve de él para su goce sino según el orden que permita y asegure el bienestar colectivo.

No se trata, por otro lado, de un orden que desaparezca al sujeto de la representación, esto es al sujeto representativo, sino todo lo contrario, porque precisamente porque actúa adecuadamente su representación es que el sujeto representativo es fiel al orden político en el que la manifestación de voluntad que expresa es una manifestación constitucionalmente inscrita en el orden colectivo que se compromete a reconocer y a expresar durante su mandato. Lo de democrático que tiene ese orden constitucional es su fundamento público y político. Sólo el reconocimiento de que la afirmación de la democracia, o del Estado democrático de Derecho, no es en realidad garantía de orden político, ni refugio válido para eliminar el vacío sobre el que se afirma su capacidad operativa para organizar el Estado y la sociedad, sólo tal acto de confrontación con el vacío y la verdad de esa radical imposibilidad, es capaz de mostrar el fundamento efectivo del orden de la acción representativa en el Estado a cargo de los representantes de la república.

La creencia es el nudo del orden político. En ella se funda la autoridad del representante. Si la sociedad avala el carácter representativo del orden político desde el que la república opera el Estado ello ocurre porque el vacío al que se arriba con la insatisfacción por la limitada capacidad operativa del sistema político es la causa misma de que se crea que debe sostenerse el orden político representativo para no perder la posibilidad real de verlo instaurado plenamente. Si la plenitud es imposible es peor perder la posibilidad de alcanzarla que de abandonar la estructura en la que el deseo de plenitud sustenta el proyecto de existencia personal y colectivo. Finalmente

es la incoherencia la que hace coherente el orden político, porque su aceptación reflexiva le da sentido a la creencia de que no obstante la imposibilidad absoluta se acepta sin resignación el orden contingente como más deseable que la nada política.

El orden democrático de la república no es un orden democrático sino en la medida en que la acción representativa consiste en la ficción políticamente sostenida de una acción democráticamente imputada a la república, y nunca efectivamente comprobada su legitimidad plena por la comunidad. El fetichismo de la textualidad constitucional no explica porqué hay orden en el desempeño político de la representación, pero a la vez tampoco explica porqué los déficits normativos no impiden el sostenimiento de la creencia en la preferencia por la representación antes que en su eliminación como noción estructurante del sistema y de la vida política. El fetichismo de la textualidad constitucional carece de perspectiva para comprender la dimensión constitucional en la que opera y funciona efectivamente el orden político no sólo del Estado sino de la propia comunidad que reconoce concretamente, y sostiene efectivamente, al Estado con sus actos y su discurso. El desencanto por el orden constitucional absoluto es el discurso en el que se sustenta la afirmación del deseo por el mismo orden imposible. La salud de la vida política supone la caída porque ella misma se funda en una falla ontológica. Sin falla y sin caída no hay proyecto de existencia compartida. Es en una y en otra en las que el vacío incolmable del absoluto es progresiva y siempre tentativamente compensado.

El orden que funda la capacidad y el poder de la representación es un orden esencialmente performativo. La arbitrariedad de los valores que aglutinan la cantidad según una forma distinguible e identificable con identidad y unidad propia es, a pesar de todo, una arbitrariedad reconocida y compartida. Desde el vacío ontológico de su esencia natural se apuesta por sostener un orden en el que la igualdad no impide la representación a quienes dejan de ser iguales mientras la ejercitan y desempeñan.

La incoherencia fundamental que reconoce colectivamente la sociedad hace las veces de la naturaleza en la que la teoría premoderna sustentó el orden político. La razón abandonada a su propia fragilidad muestra que la ausencia de sustento en ella misma cuenta, sin embargo, con una estructura constitucional más sólida en el deseo y en la subjetividad cuyas fallas y rupturas intentan infructuosamente e incesantemente suturarse en el vínculo político tanto por representantes subjetivamente incompetentes para llenar el vacío políticamente ontológico, como por la comunidad de representados insatisfechos con la incompetencia de sus representantes.

Por eso es que finalmente la representación es una forma precaria pero aceptada de ejercicio de la autoridad, cuya precariedad se agrava cuando se evade su ontología para plantearla como un fenómeno ideológico instrumentalizado más allá de la dificultad ontológica. Si bien en el orden performativo de su funcionamiento es imposible que ocurra otra cosa que no constituya una incoherencia lógica imposible de remontar, esa ideología de la representación, que la postula como una fórmula válida y políticamente valiosa, y también como alternativa efectiva y satisfactoria en la pretensión de enlazar la dirección del Estado y el orden político en la sociedad, distorsiona y se aprovecha perversamente del carácter precario de su funcionamiento para beneficiar a quienes prefieren que la precariedad quede disimulada y protegida de todo desmontaje crítico. La ideologización de la representación se constituye de este modo como un intento cínico de aprovechar la imposibilidad de la igualdad y la imposibilidad de no recurrir a la representación en los regímenes políticos modernos a los que se reconoce como democráticos. El cinismo se expresa como la maximización de beneficios en provecho personal de individuos o de partidos, habida cuenta que no existe modo de auditar la calidad de la voluntad representativa.

Como toda ideología, la ideología de la representación opera como un orden autónomo, autoreflexivo y autosuficiente, independiente de cualquier sustento que la trascienda, y su capacidad de funcionamiento es relativo al interés privado de quien la usa los hilos que cosen y anudan proyectos políticos. Si los puntos de la costura se exhiben como comunitarios, pero en el núcleo de la brecha misma no existe vínculo sino con las ventajas privadas de quienes representan, la ideología sirve únicamente como pretexto para negar la sustancia misma de la constitución política, puesto que no hay contradicción ni daño más grande que el uso de bienes públicos con fines privados.

Es desde la inmanencia privada del carácter ideológico con que funciona para quienes se desempeñan según tales premisas, que se vela y encubre la polémica y la pugna en el orden concreto, entre los intereses contingentes de los hombres que las invocan o las aplican, y los intereses de la comunidad en cuyo servicio e interés deben operar los representantes. No es en la ideología de la representación donde es posible encontrar el orden al que deben remitirse quienes ejercitan el mandato. La ideología de la representación es un orden inmanente diseñado para el uso y beneficio privado de quienes apelan a su concepto para usar del poder obviando y pasando por alto la dimensión política de la existencia humana y el aspecto comunitario de su sentido. El bien que está capacitada para generar, en medio de las limitaciones lógicas y performativas de su funcionamiento, se aleja con las formas corruptas de apropiación de quienes se valen de la representación para manipular la voluntad pública en provecho faccioso de sus propios intereses.

Más allá de las distorsiones y usos corruptos de la ideología de la representación, es en el plano de la existencia y no en el plano de los conceptos en el que se resuelve la alternativa entre el interés privado o las exigencias mínimas de orden político. La ideología de la representación opera como máscara en la escena política contemporánea para mimetizar formas de corrupción bajo la investidura de la autoridad. La meta de quien recibe el encargo para actuar como representante es restaurar el sello que una la pura fuerza y voluntad de poder con el orden trascendente que está más allá del poder político. Si esa meta se pierde de vista y se la sustituye por la consecución de logros facciosos, no hay orden político al que le corresponda tal calificación, puesto que la usurpación de bienes públicos con fines privados es un obstáculo esencial que se opone y resiste en el concepto y en la naturaleza de lo político.

¿Cuál es pues en este entorno el sentido de la sujeción normativa de la representación? ¿Es la brecha insuturada del vínculo entre representantes y sociedad garantía de que el desempeño representativo será uno basado en un orden colectivamente aceptable? ¿No es más bien el reconocimiento de la arbitrariedad de la convención y la imposibilidad ontológica de la representación absoluta, un incentivo para la imposición de la voluntad irrefrenable e irrestringible de la representación mientras dure en la posición de poder en la que lo sostiene el voto o el aval de la sociedad? Es cierto que el carácter fáctico de lo arbitrario en el orden político está en la base de la acción políticamente posible. Sin embargo es también un hecho indisputado que existe un orden permanente en la acción política. ¿Cuándo el orden es cualitativamente óptimo, y cuándo niega la meta de la acción política?

Es la tendencia orgánica a la autorecreación que se rige por la ley de la cohabitación con quienes no pueden sino ser y sentir como diferentes a cada uno. El vacío desde el que se enhebran las relaciones de poder entre autoridad y sociedad no excluye el arreglo convencional según mínimos vitales y convencionales de existencia. Y esos mínimos se regulan y componen el orden político según reglas de vida y de existencia. La cuestión, que es un cuestión antigua que acompaña a la humanidad y todas las

colectividades desde sus orígenes, es si el orden es simplemente un orden impuesto y soportado, o si dicho orden trasciende la voluntad de quienes detentan el poder y la resignación de quienes a él se someten.

Esa es la línea que distingue a quien desempeña un poder capaz de ser reconocido como necesario, aún cuando carezca de capacidad para reconocer en él el ejercicio equitativo, y quien lo usa conforme a la razón colectiva capaz de incluir a la colectividad según un designio común y compartido. Sólo la creencia y la existencia política arreglada a las finalidades últimas de las que depende la calidad humana de la vida concreta de los pueblos, y de sus ciudadanos, permite anudar la autoridad provisional de los representantes según las pautas de una autoridad ética para su performance. En ese punto se separan la plenitud de la nada política. Inscrito el punto no hay revés posible. O se representa según un orden trascendente que está más allá del puro y amenazante goce de la voluntad pura de poder, y más allá también del puro y amenazante disfrute del poder para satisfacer intereses individuales y privados, o se claudica según los imperativos de la destrucción.

El poder no es un fin en sí mismo, sino un medio eficaz para asegurar el bien de la comunidad. Y esa condición lo pone en una situación instrumental arreglada al principio ético de la existencia humana en comunidad. El orden relativo que permite existencias con sentido comunitario concreto, y no sólo un orden formal que devora hombres para engordar oligarquías en la metrópolis global de los nuevos imperios.

Sólo el orden político es en y desde el que cabe definir el tipo de organización estatal cualquiera que fuese la denominación que se le diera, y en ese mismo orden político no cabe garantía de poco más que nada, porque es el orden del goce, que sólo limita la ley inscrita en la subjetividad colectiva que lee en sí mismo cada sujeto del orden constitucional, en el que opera, rige y actúa la acción política.

Es para quien el goce del poder es posible o accesible, el sujeto del goce político, para quien existe el mandato o deber de la sujeción de su deseo al orden inherente a la naturaleza del poder colectivo de la comunidad a la que representa y por cuya cuenta toma decisiones en su interés. Si la ley del goce del sujeto fuera la que rigiera la dinámica de la voluntad política, finalmente todo acto político no sería en realidad un acto ajustado al orden y a la ley que trasciende la individualidad, la temporalidad y la fuerza, sino un acto que se valdrá de la ley y del derecho para justificar el goce privado del imaginario ideológico de la representación.

Sin el deseo de sujeción al orden colectivo el goce puro del sujeto que detenta el poder se hace, apropia y usurpa la ley que ordena los usos legítimos del poder. La desviación del sujeto del poder hace de su goce individual la ley que sujeta a la colectividad. El uso espurio según el goce individual es por eso un uso innoble y políticamente desarticulado, porque no existe deseo en el sujeto de ajustarse a un orden superior al de su apetito y satisfacción. Cuando impera el goce sin deseo de orden el discurso que en nombre de la república emite y expresa desde el poder quien lo detenta es falso. La invocación de la república como sustento de orden y de poder no pasa de tener la suerte de un amuleto, escapulario, o detente, que se ostenta contra el fracaso, o como tótem con el que se pretende conjurar la contingencia de la ley que se dicta bajo el supuesto nombre del pueblo al que ella se dirige.

1.2.3 El carácter abierto del sistema normativo parlamentario

Según la línea de reflexión anteriormente expuesta, es posible seguir de ella cómo así es que el sistema normativo del parlamento no es tampoco un sistema suturado. Es

más bien un sistema abierto, precisamente porque así como exige para su funcionamiento la existencia de un grupo diferenciado de actores capaces de introducir, modificar y extraer de él normas según la discreción de su voluntad y criterio que tienen la potestad de definir, también existirán otras instancias en las que el sistema jurídico interactúa con otros agentes responsables de definir, interpretar y aplicar los contenidos incluidos en el sistema jurídico. Es tan abierto como lo es todo texto cuyos sentidos carecen de existencia hasta que alguien los descubre, los hace suyos y se propone hacerlos regir en la existencia de otros.

Por eso es posible y necesario comprender el sistema jurídico parlamentario más bien como un sistema en constante e incompleto estado de suturabilidad. Un estado en el que la brecha entre el carácter formalmente normativo y el poder material de los actores que definen su esencia y sus sentidos es cosido con el hilo de la praxis concreta. Pero una suturabilidad que nunca alcanza a completarse porque la distancia y el vacío entre ambos planos no se sella nunca de forma definitiva.

Así como el sistema normativo del parlamento es abierto por naturaleza, su sistematicidad consiste en el constante estado de sinapsis entre el orden jurídico y los distintos entornos con los que este orden interactúa. Fuera de la comunidad en la que el sistema jurídico aparece el texto carece de valor, porque carece de sentido y de significación. Vale y significa porque hay vidas que se apropian de sus contenidos en su existencia. La Constitución, como elemento básico y estructurante de la vida política, no tiene más valor que el que le dan los actores cuando se apoyan en los significados que le encuentran para ordenar y dirigir los proyectos políticos en los que creen y desde los que conducen sus vidas concretas.

La suturabilidad del sistema jurídico, a propósito del sistema político con el que se encuentra en una dinámica de permanente interacción y retroalimentación, es la característica en la que cabe prestar atención para comprender cómo opera, o cómo debe operar, el sistema de fuentes normativas en el caso singular de la instancia autorizada para incorporar y transformar factores exógenos al sistema jurídico como parte válida del mismo.

La característica insuturada del sistema jurídico es a la vez, también, una característica del sistema parlamentario. Si lo que se pretendiera fuese que quienes ganaran la elección para representar a la colectividad entendieran la discrecionalidad para su desempeño de modo tal que el solo mandato significara autorización para proceder sobre la base de la única voluntad y del solo criterio del representante, sin requerir sintonía, comunicación, interacción ni consulta alguna con la colectividad, este supuesto debiera asumir que la calidad de los representantes sea tal que desempeñe su mandato con excepcional cuidado respecto de las colectividades que en ellos confían, de forma que en cada situación tuvieran presente la responsabilidad de actuar por cuenta de colectividades a las cuales se les imputará las decisiones que ellos tomen por su cuenta.

Un sistema de esta naturaleza, que se definiría como un sistema suturado, funcionaría bien si los valores y la conducta éticos y cívicos de la colectividad estuvieran tan homogéneamente distribuidos que cupiese asegurar, o por lo menos esperar, que el cuerpo de representantes estuviera en condiciones efectivas de cuidar bien el mandato por el que son responsables. En previsión de la diversidad de racionalidades y de la pluralidad de capacidades éticas de la colectividad, es esperable que esos supuestos estén distantes de encontrarse realmente, tanto en la población como entre quienes ella elige de su propio seno y entraña y, por lo mismo, sería deseable que no fuera éste el tipo de representación que se confiara ni que recibieran nuestros representantes.

Si, contrariamente, el propósito fuese que esos representantes no tuvieran la opción de actuar discrecionalmente, sino que tuvieran que recibir instrucciones por cada determinado tipo de situación en la que se precisara de la decisión política de la comunidad, tal opción constituiría seguramente una solución políticamente más consistente con el principio de soberanía de la república, pero operativamente onerosa, crearía innumerables dificultades logísticas, y no habría la certeza de que la interacción entre el representante y la colectividad se desarrollara de modo efectivo.

En esta última opción la voluntad de la colectividad consistiría en esquivar fragmentarias inadecuadamente reflejadas en una unidad de propósito, porque al propio representante, en particular en circunscripciones de magnitud considerable y en distritos de carácter plurinominal, le sería imposible e inviable asegurar que sus representados entiendan razonablemente la información que les proporcione sobre la dimensión de los problemas sobre los que requiere instrucciones, y conozcan todos apropiadamente las implicancias técnicas de esos mismos problemas sobre los que debe señalar el sentido de su mandato, además por cierto de que carecería él mismo, por sí y ante sí, de la capacidad de convocar y consultar válidamente a la circunscripción a que representa a la vez que la autoridad electoral tampoco contaría con el presupuesto ni con la infraestructura para organizar estas consultas con la periodicidad regular que el Estado necesita que el Congreso defina las cuestiones de su competencia.

Entre la primera y la segunda maneras de entender la representación, si lo que se pretende con el reconocimiento de una instancia superior, integrada por sólo un grupo de miembros de la sociedad a los que se les confía el mandato para que actúen en su representación, es que ellos actúen discrecionalmente, y que puedan decidir cómo debe funcionar y ordenarse la sociedad, el sistema parlamentario requiere interactuar y sintonizar con los intereses y valores esa misma sociedad de forma tal que las decisiones, los criterios, y la voluntad que exprese, decida y apruebe sean decisiones, criterios, intereses y voluntad representativa de la república que les confió el mandato para decidir los contenidos del sistema jurídico y político.

Esta circunstancia requeriría que los procesos parlamentarios fueran configurados de tal manera que en determinados momentos de su desarrollo pudiera asegurarse, mínimamente, como indicador de la interacción entre la sociedad y quienes actúan por su cuenta, que toda decisión de los representantes garantice y prevea, razonablemente, dos cosas. Primera, que sea adoptada contando, primero, con información adecuada, tanto sobre la situación de la realidad materia de la intervención parlamentaria, como igualmente sobre el impacto que la medida de intervención ocasionará en la realidad sobre la cual se decide intervenir. Y segunda, con un sistema eficaz de comunicación que permitiera realizar consultas focales con los afectados en las medidas a tomar, y con publicaciones y difusión de la racionalidad, alcances métodos de evaluación y temporalidad de dichas medidas una vez éstas entran en vigor.

Si no hay modo de que sea materialmente posible que toda decisión de los representantes sea objeto de consulta previa o *ad referendum* para que se la tome como válida y vinculante para la sociedad, y no hay modo de que las decisiones de los representantes puedan tomarse legítimamente sobre la única base del criterio y voluntad omnimoda de ellos sin que cuente otra cosa que el solo imaginario de sus opiniones, parece necesario que el proceso representativo cuente con mecanismos que validen la intervención de los representantes según evidencia sustentable, y comunicable, que deje fe y constancia suficiente de la consideración que tienen en el ejercicio de su mandato respecto de las necesidades e intereses de la sociedad a la

que representan. No basta pues que los representantes decidan, aunque tengan poder para hacerlo. Los representantes deciden según la finalidad por la que se justifica su existencia y su mandato durante un período determinado ante el Estado.

Porque el ejercicio de la representación es una tarea por cuenta del titular de la soberanía que es la república, la acción parlamentaria debe cumplirse rindiendo cuenta de las razones por las cuales se toman las decisiones que se aprueban. Perder de vista el carácter sustentable de la deliberación y de las decisiones parlamentarias, es una forma de apropiarse y de usurpar el poder que no se recibió para darle usos que no admiten el sólo gusto o antojo de los representantes. En el núcleo de toda decisión representativa, por lo tanto, es esperable que quede expuesta la información y las consideraciones en virtud de las cuales es razonable tomarla.

Esta información y sustento razonables se exigen porque el proceso de toma de decisión es un proceso abierto a la comunicación con la comunidad a la que se rinde cuenta en cada acto de representación. Si no se tratara de un proceso abierto bastara en efecto que los órganos parlamentarios sesionaran a puerta cerrada, y que se limitaran a publicar los resultados de las decisiones a que arribaran por acuerdo entre ellos mismos. La representación es válida sólo si quienes confían en los representantes pueden, mínimamente, ver y conocer la valoración de la realidad y de los argumentos en razón de los cuales se toman decisiones por cuenta de la colectividad. Esas valoraciones y argumentos se visibilizan tanto por el carácter público de las deliberaciones como por la necesaria exigibilidad de la plena sustentabilidad de las decisiones que se toman.

Sin exposición y comunicación de la información relevante para cada decisión, los representantes agregan causas de disociación entre el Estado y la sociedad y acumulan condiciones de ineficiencia en el sistema parlamentario como método de representación de la colectividad. Rendir cuentas no quiere decir solamente presentar la Memoria de la cantidad de iniciativas presentadas por período, las respuestas telefónicas atendidas, los pedidos de informes tramitados o la cantidad de personas atendidas en las oficinas o en los viajes realizados a las provincias, distritos o localidades. La rendición de cuentas es antes y principalmente un hábito, y una disciplina, de documentar y razonar la sustentación de las decisiones que se toman por cuenta de quienes confían el mandato representativo.

El mandato representativo se rige por la norma de la fidelidad a la voluntad colectiva. Es la voluntad colectiva la que interpela y con la que dialoga cada representante. No es la sola e inmanente voluntad de los representantes. Es cierto que son elegidos para expresar la voluntad de la colectividad. Pero la sola elección no genera una ecuación que elimine al titular del poder al que el representante representa. Por el contrario, la elección es el medio que permite el mantenimiento del vínculo entre el representante elegido, y el elector que elige al representante. Ese vínculo, siendo político por la finalidad pública de la relación que se establece, no es un vínculo legalmente exigible. Es más. El propio sistema legal libera al representante de toda exigibilidad legal cuando prohíbe la revocabilidad del mandato al definir la representación sin carácter imperativo. Pero el mandato es más que su propia legalidad. El mandato político tiene un sustento y, por lo tanto, un nivel de exigibilidad ética.

Para que la representación sea posible la sociedad debe creer que la representación opera. Sin esta característica la elección carece de toda sostenibilidad. Sólo porque hay confianza efectiva en el funcionamiento de la representación es que es posible creer en ella, y sólo si se cree en la representación es que ella existe. Sin creencia en la representación apelar a ella o invocarla como sustento del poder es poco más que un acto de astucia hueco. La representación es un engaño monumental cuando los

representantes usan el puesto representativo, o cuando dicen y afirman representar sin honrar la creencia en ella. La fragilidad de la representación consiste en los niveles potenciales de autonomía con que pueden gobernarse los representantes descuidando el vínculo que sostiene el papel político que desempeñan en el Estado. Si los representantes obvian el vínculo público por y para el que son elegidos, y desconociendo el mandato violan el principio ético que los liga con la raíz misma que los asocia a la comunidad a la que representan. Esos son los riesgos inherentes a la representación, porque la ley del vínculo que se sustenta en la creencia y en la confianza es el núcleo esencial del principio sobre el que se apoya toda asociación política y toda vida en comunidad.

El sistema parlamentario, por esta razón, es un sistema abierto y suturable. No es un sistema cerrado en sí mismo. Los representantes lo son solamente en tanto sean representantes representativos de la voluntad y criterio que discrecionalmente pueden afirmar desde el sistema político y para el sistema jurídico. La acción parlamentaria que desempeñan los representantes no tiene un régimen complaciente consigo misma. Los representantes hacen representativos sus mandatos sólo cuando actúan en diálogo imputado a la colectividad presente en la acción que desarrollan. Ahí reside el carácter ético del mandato político y también el sustento ético de la representación. La decisión que están habilitados para tomar los representantes con su sola discreción y voluntad en los procesos parlamentarios puede ser válida y bastante para que las decisiones de la institución parlamentaria cuenten desde el punto de vista estatal, pero la validez legal y la corrección estatal de los actos parlamentarios son política y éticamente imperfectos si esa misma discreción y voluntad expresada en la decisión corporativa no incorpora e integra la imputación a la colectividad por cuya cuenta usan su discreción y su voluntad quienes representan a la república.

La característica de la apertura y suturabilidad de ambos sistemas, el parlamentario y el ético, permiten percibir el contexto en el que opera y funciona el sistema de fuentes en el derecho parlamentario. No son las normas legales entendidas en su positividad, sino las normas éticas que sustentan la operación de la acción representativa en el régimen parlamentario, la fuente última de la voluntad normativa que se expresa positivamente. El carácter ético de la decisión representativa es a la vez fuente y sustento normativo de la acción política en el parlamento. No es el solo hecho de la representación del que son titulares quienes son elegidos para representar. Ni la ley es un ordenamiento cerrado y autosuficiente, ni la representación es un sistema autorreflexivo que se baste a sí mismo para definir decisiones representativas. Existe un entorno externo en el que hallan base normativa las reglas de organización, procesos y actividad parlamentaria, y existe un contexto heterónomo en el que justifica su poder y capacidad política la acción representativa que se ejercita por cuenta de la comunidad.

En este encuadre es donde cabe distinguir la normalidad y la salud frente a la anormalidad y la insanía. En la misma medida en que los representantes tengan conciencia e intención de dirigir y orientar sus conductas según el carácter abierto del vínculo ético en nombre del cual tienen autoridad y jerarquía para decidir por cuenta de sus representados, es también la medida en la cual la representación opera eficazmente y sostiene la creencia en sí misma. Si la perspectiva de los representantes se imagina como autosuficiente al amparo de la ausencia de exigibilidad legal del mandato recibido, la calidad de su performance o desempeño no pasa de ser ilusoria. Toda gestión parlamentaria que pierde de vista el enlace ético de la actividad representativa con la comunidad, así como el papel político del representante ante el sistema legal del Estado, no pasa de ser una actividad imaginada sin capacidad para constituir simbólicamente la ley y el orden de la república.

No es parte de la normalidad constitucional que los representantes desavisados se apropien del mandato en el marco de la fantasía de su propia autosuficiencia. El representante no ocupa un rol mayestático en el sistema político. Reconocerlo exige un mínimo de madurez emocional, porque el sistema estatal opera a partir de los papeles de autoridad desempeñados, pero quien los desempeña en realidad no es la autoridad sino que representa a la autoridad por cuya cuenta opera el Estado. La distancia entre el papel representado y el vacío efectivo de autoridad desde el que funciona el representante genera distancias de satisfacción personal, porque el representante no deja de constatar en sí mismo que en realidad él no es autoridad que desempeña aunque se lo trate como tal. La incapacidad para procesar la frustración de no ser en realidad lo que se pretende y representa ser, es la que conduce al simulacro, y también a la usurpación, de competencias de que se carece.

Asumir el rol representativo sin distinguir el vacío o ficción de la realidad representativa que se desempeña y ejecuta, ni por lo tanto el vínculo ético en que se sustenta la voluntad estatal expresada por los representantes, puede generar condiciones de psicotización del mandato. Si el mandato no se asume en la dimensión simbólica del carácter ético y político que le corresponde y, contrariamente, se desempeña en la concreción del poder ilusorio o ficticio desde los que se cumple el acto de representación, ni la voluntad expresada será una voluntad representativa ni el ejercicio del mandato actualiza la legitimidad ética y política en cuyo nombre se lo reconoce como un instrumento de la constitucionalidad de la colectividad.

Para que el mandato lo sea y para que el representante represente, es indispensable que el sujeto que representa pueda disociar lo concreto del poder con que se lo inviste, respecto del símbolo que a él le toca operar prestándose para interpretar el guión o la partitura del papel que se le encarga. Negar la esfera ficticia del mandato, o el vacío efectivo de la posición representativa que él desempeña, llevan al representante a vivir desde un imaginario ilusorio, sin correlato efectivo ni consciente en la realidad de la responsabilidad ética y política que se presupone en el ejercicio de la representación.

Crear que el rol desempeñado es uno que le pertenece o del que puede apropiarse el representante por el hecho de su elección, es precisamente una característica de la patología de la representación. Ejercitar la representación *como si* el representante fuera sus representados, es decir sustituyendo su nombre y como si fuera la persona misma de sus representados, y no sólo por cuenta de su interés, es parte de la dimensión alucinatoria en el desempeño del cargo representativo. Es en y desde esta posición alucinatoria derivada del exceso de ilusión y del déficit de realidad, en y desde la que se el sujeto de la representación deja de ser representativo. El representante no representa, y el representado es suplantado por quien debía representarlo. La suplantación resulta de la escisión en la comprensión del papel y de la posición que se asume con la designación para representar.

Precisamente por la disociación que posee al representante es que su conducta lo aliena del vínculo y el mandato queda vacío de contenido. El continente es un recipiente hueco de la voluntad material de los representados, y los sonidos que emite son todos expresión de la imaginación maniaca del representante que, imaginándose poseído de un poder que no es ni propio ni real, usurpa el nexo entre sus electores y la responsabilidad con la que debe hablar y conducirse por su cuenta. Si en efecto desempeños patológicos de la representación como los que resultan de la escisión alucinatoria del representante con el vínculo representativo no suponen posiciones psicóticas en el sujeto de la representación, cuando menos están muy próximas a parecéseles.

Pero así como en las imperfecciones de percepción, imaginarias o alucinatorias, en que incurre el representante que ejercita el mandato sin reconocimiento del vínculo, otras versiones menos inocentes son las que protagonizan representantes que proyectan sobre sus representados la imagen de una conducta pulcramente representativa, para encubrir de modo deliberado y consciente el goce individual del sujeto mediante la apropiación y negación contumeliosa e insolente del mandato. En este otro tipo de ejercicio clínicamente defectuoso de la representación el representante se ve impelido a dirigirse a su representado para hacerle saber que no tiene más imperativo que el deseo de representarlo; que la voluntad de su representado es todo y el único móvil de la integridad de su acción representativa; que él, como representante, es rehén y cautivo sumiso de su representado; y que en su condición de representante está vacío de todo otro deseo que no sea la voluntad imperativa del mandato de su representado.

El exceso de vivencia estereotipada de la representación es, inversamente, una carencia de representación que se sustenta en la simulación de la representación para privarla de significado y de realidad mediante la actitud seductora del representante cuya finalidad es en último término afirmar no la voluntad del representado sino la suya propia. Esta grave distorsión del mandato tiene la naturaleza de una transgresión, porque precisamente invierte cínicamente la relación de representación arraigando en la proyección sobre el representado una voluntad imperativa imaginaria cuyo contenido efectivo no será otro que la voluntad patológica del representante. En este tipo de supuestos no existe alucinación sino designio e intención de practicar el uso indebido de la función en provecho privado, ya sea del individuo que representa o del grupo político al que este individuo pertenece. Naturalmente que este tipo de posición y actitud no es una forma psicótica de patología, sino más bien una forma psicopática como lo son gran parte de las formas perversas de transgresión.

Referir los casos previos como posibilidades psicóticas, o perversas, desde las que cabe distorsionar el correcto ejercicio de la representación, permite aproximarnos de modo menos ingenuo a las premisas sobre las que se suele estudiar el Estado de Derecho. Si la ley dice quien representa la soberanía popular, y esta soberanía se expresa como voluntad de decidir de los representantes, pero estos mismos representantes no son sujetos que mecánicamente ni automáticamente capacitados para expresar la Constitución, sino que más bien expresan una voluntad, toman decisiones y por lo tanto constituyen la realidad política y normativa de la república desde las condiciones y competencias psíquicas en las que se instala y desde las que opera el vínculo representativo, parece presumible que el mandato parlamentario no se entienda sujeto exclusivamente al derecho. La sujeción del mandato a los términos de la Constitución y de la ley no son sino formas mitificadas de postular el carácter representativo del Estado, de la democracia y del derecho. Hay esferas ajenas y primarias anteriores al derecho en las que el vínculo representativo ancla los alcances de su naturaleza y también de su efectivo desempeño. El universo simbólico y normativo de la representación supone pues la interacción con esas otras esferas no jurídicas que son las que le dan contenido jurídico a las distintas manifestaciones del mandato representativo.

El límite entre lo concreto y lo posible del y en el cargo, y lo simbólico de la representación es un modo más en el que es posible percibir el carácter abierto, y por lo tanto suturable (por lo tanto *nunca suturado*), del mandato. La lógica y el concepto del Estado de Derecho exigen la delimitación clara entre la normatividad positiva que reconoce poder y autoridad a quien representa, y las insuficiencias heteronómicas de dicha normatividad. El Estado de Derecho es una construcción analítica que exige complementación con el concepto de Estado de Decisión y de Estado Justo. En el

primero rige el principio de la mera validez formal. En el Estado de Decisión la capacidad de la voluntad para afirmar el poder. Y en el Estado Justo rige el ejercicio virtuoso del poder según reglas de ética pública compartidas políticamente por la comunidad.

Es en el sistema parlamentario donde puede verse con excepcional claridad cómo es que la pretensión del Estado de Derecho precisa de ajustes conceptuales de forma que sea posible reconocer los alcances de la finalidad perseguida con su reconocimiento constitucional, con el principio de coexistencia del Estado en un marco en el que la capacidad de decidir quede sujeto a la representatividad de la colectividad que legitima las decisiones cuyos contenidos son imputados a la comunidad representada ante el Estado. Sólo cumplida esta regla de coexistencia la comprensión del sistema de fuentes permite integrar la regulación de la decisión de acuerdo a un cuerpo de normas de representación que permitan y que aseguren que la ley y la totalidad del sistema jurídico se sustenten en un régimen político donde el soberano sea el auténtico titular de la potestad de decisión que es la república, y no el cuerpo de representantes que ella circunstancial y periódicamente elige.

Una visión del problema de las fuentes normativas de la acción parlamentaria como la que se presenta muestra el marco de indeterminación e incertidumbre en el que la representación desempeña su gestión política. Es en la asimetría entre la comunidad representada y la voluntad representativa que expresa el sujeto de la representación donde cabe determinar el éxito del régimen político. Si la creencia de la república en su representación no honra, ni es honrada, el parlamento pierde el poder que su correcta performance garantiza. La creencia en la supuesta certeza y predecibilidad que se predica sobre el Estado de derecho como doctrina política que asegura la uniformidad e igualdad de estándares de comportamiento puede no tener mayor valor que el que tienen las supersticiones en el manejo de la interpretación de la realidad. En particular cuando se invocan teorías que presumen una antropología y una epistemología cuyo marco lógico y filosófico ignoran el papel de la subjetividad desde la que se afirma y construye la supuesta objetividad que se predica del derecho y de la ley.

**EL MARCO LÓGICO DE LAS FUENTES DEL DERECHO Y LAS INTANGIBILIDADES
DEL RÉGIMEN NORMATIVO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO**

Cuando se examina la cuestión de las fuentes dentro del discurso especializado que se asume como patrimonio preferente y esfera de control de quienes se ocupan del derecho, se asume automática y virtualmente preconcepciones sobre qué es el derecho. Esas preconcepciones resultan del supuesto mejor saber técnico de quienes reciben entrenamiento universitario para hablar sobre el derecho. El supuesto mejor saber no es objeto de cuestionamiento y es más bien parte del conjunto de creencias compartidas de manera masiva y generalizada.

El problema de la asunción del supuesto mejor saber técnico de quienes reciben formación especializada en el derecho es que en aras de la certeza se corre el riesgo de sacrificar la mejor comprensión de la realidad. En especial cuando esas certezas resultan de la repetición de criterios o pautas de análisis como si poseyeran capacidades axiomáticas. La certeza es un atributo inherente al conocimiento y en sí misma no es en absoluto desdeñable. Lo que sí es materia de concernimiento es exhibir la certeza con ignorancia o menosprecio por la verdad que no llega a ser aprehendida. La certeza es una cualidad del conocimiento, pero su condición no es patrimonio del sujeto que cree poseerla. No son lo mismo el conocimiento cierto, que el sujeto que cree poseer la certeza del conocimiento. La certeza se aplica sobre el objeto del conocimiento, pero el sujeto puede sólo creer o declarar la certeza sin que esta sea en efecto una propiedad del objeto sobre el que afirma tener certeza.

Esta es una materia decisiva en cuestión de las fuentes del derecho parlamentario porque del concepto que se maneje y tenga sobre qué es el derecho y cuándo estamos ante una norma con capacidad vinculante de generar un sentido de orden colectivo dependerá también cuándo se considere que existe vulneración del orden o incumplimiento del mismo. La irregularidad de los actos parlamentarios se concreta no sólo respecto de la literalidad de una proposición normativa, como no basta que se clame tal irregularidad por quien esté en posición o posibilidad de afectar decisivamente la realidad en su favor, para que el orden parlamentario sea el justo o el correcto. El juicio sobre el orden y el derecho, y por lo mismo, sobre la fuente de la que se deriva ese orden y derecho y la validez de las decisiones normativas, no se produce con independencia del concepto que el operador o agente de la interpretación o de la aplicación asuma de modo explícito o tácito.

Precisamente por la última razón es que es una cuestión de primera importancia establecer la base desde la cual se propone una teoría de las fuentes. No hay modo de proponer un marco razonable de ordenamiento colectivo que no suponga el reconocimiento y declaración de las premisas desde las cuales se deduce qué es y qué no es una fuente que vincule jurídicamente los actos o las conductas en los procesos que se desarrollan en el órgano estatal de la representación. Obviar las premisas y base desde la cual se reconoce qué tipo de acto constituye una fuente con capacidad normativa vinculante supondría la elaboración indiscriminada de planteamientos con ocultamiento del fundamento del desarrollo que se propone, y por

lo tanto también una imposición vertical de modos de entender la operación del proceso hermenéutico, que no se compadece precisamente con el carácter reflexivo de cualquier organización colectiva que se jacte de su propia flexibilidad y pluralidad política.

2.1 El concepto cerrado del sistema legal y la naturaleza externa de las fuentes de derecho

Las fuentes de derecho tienen un significado claro para quienes se forman en la disciplina jurídica. Para los abogados o juristas las fuentes son la autoridad normativa a la que se le reconoce efectos vinculantes. Cuando una fuente de derecho no se acata o cumple el propio derecho prevé mecanismos de coacción para asegurar que la conducta se ajusta al precepto. El derecho basta en sí mismo como autoridad para generar conductas obligatorias, y no depende de orden ajeno al derecho mismo.

La claridad que tiene el asunto para quienes están vinculados al derecho y a la abogacía deriva de la formación que las escuelas de derecho ofrecen, así como de la concepción que de modo generalizado y uniformemente se sostiene en la práctica de la disciplina en los diferentes niveles de la vida estatal (en la administración pública y en la administración de justicia) o en la práctica privada. Es una claridad que deriva de una misma concepción o modelo paradigmático del derecho.

Esa concepción y modelo asume que el derecho es un ámbito cerrado en sí mismo, cuyo sustento es normativo. La ley es el sustento de la ley. La ley se basta a sí misma. No existe orden ajeno que funde o en el que se respalde el fundamento del derecho. La norma es el axioma que no requiere justificación. Es necesaria sin requerir demostración, y si se realiza el ejercicio de demostrarla es para reiterar el circunloquio. La ley es un bien que no requiere demostración. Es buena porque lo es. Es necesaria porque sin ella la sociedad es inviable. El hombre no puede existir sin ley. Sin ley el hombre deja de tener la naturaleza que lo define. La ley, en suma, es una profecía autocumplida.

La tendencia uniforme y dominante suele representarse el derecho como un cuerpo seguro, predecible y confiable, donde no cuenta otra cosa que el producto objetivo que los actores elaboran y producen *tout court*. Se asumen las tesis erróneas de que el derecho es un cuerpo autosuficiente y hermético, sostenible como base política de conductas socialmente obligatorias e imponibles, independientemente de la fuente que produce las normas, las ejecuta o dicta jurisprudencia según ellas. Su pretensión es eliminar la subjetividad, o la particularidad de que sean unas personas y no otras quienes elijan y decidan qué es derecho. Detrás de tal pretensión se avizora igualmente la supuesta eliminación de la controversia respecto ya no de las subjetividades o de las personas, sino de los sentidos que las mismas subjetividades y personas le dan al derecho cuando surge una situación de discrepancia, controversia, conflicto o antagonismo en la sociedad o en la vida política.

En esa misma perspectiva general en el universo de la academia jurídica no suele discutirse ni dudarse mucho sobre el fundamento de la naturaleza legal de los preceptos. Y ello es así porque, en el proceso de especialización que caracteriza a la modernidad, el corpus del derecho ha ido segregando fuera de su ámbito normativo normas sociales, morales o religiosas. El derecho es una disciplina que se afirma contemporáneamente en el concepto de que la norma es imponible por quien cuenta con competencia reconocida para hacerlo en nombre del Estado. Entre esas normas se menciona la Constitución, las leyes y tratados, los decretos y resoluciones administrativas del gobierno, los contratos y las sentencias jurisdiccionales.

Ese concepto cerrado de lo que tiene naturaleza jurídica es parte de la compartimentalización de las ciencias, a propósito de premisas que regulan conceptualmente los bordes de las competencias y de la especialización. En el propósito de asegurar la comprensión de los distintos objetos de estudio, disciplinas como el derecho han ajustado los linderos de sus alcances a límites tales que llega a verse cada vez menos cómo el objeto básico de toda ciencia o disciplina está relacionado con el sistema de vida humana. Las ciencias, y entre ellas el derecho, enfrentan un cuadro de pulverización o desintegración de su naturaleza.

La ventaja que representa tener el campo de juego delimitado, a su vez tiene el inconveniente de aislar analíticamente una realidad que trasciende a las esferas de cada una de las disciplinas en potencial disputa sobre la explicación de la realidad. La formalización de los límites entre las distintas esferas del conocimiento en realidad oscurece la comprensión de la realidad. Es una forma de simular y simplificar la inaprehensibilidad de la realidad, mediante un recurso técnico que hace abstracción de la compleja diversidad material que abordan las distintas especialidades y disciplinas académicas.

De ahí que lo usual que sería referir el problema de las fuentes del derecho parlamentario a un tema formal, configure una situación y una experiencia limitante en la que resulte inevitable el cercenamiento de parte importante de las dimensiones del ser humano. La perspectiva formal de la cuestión de las fuentes del derecho, según suele referirla tradicionalmente la escuela y la academia, adopta incuestionadamente una posición unidimensional. Unidimensionalidad definida a partir de la negación de factores que explican el sentido del derecho como una disciplina que nace del propósito de asegurar una sociedad con relaciones justas. La perspectiva en la que hoy se conoce y estudia el derecho lo concibe como un fenómeno o como una cosa ajena y extraña al deseo de justicia. El derecho se queda hoy sólo con la dimensión lineal de la validez positiva para imponer coactivamente normas dictadas por quien tiene fuerza suficiente para dictar la norma sin resistencia en la sociedad.

Si es así que la concepción unidimensional del derecho entendido sólo como validez legal elimina esferas esenciales de la vida de relación del ser humano, y que la ley es precisamente uno de los productos que elabora el parlamento con la capacidad que tienen sus miembros en el órgano estatal responsable de la representación para decidir qué es a lo se dará la condición de materia coaccionable con la fuerza, la hegemonía y el monopolio que tiene el Estado para someter al individuo, si ello es así, parece razonable que el cuestionamiento sobre esa misma concepción formal, lineal, y unidimensional, que se sustenta en la sola validez y en la fuerza para imponer o someter a la sociedad según la voluntad de quien tiene la fuerza para hacerlo, reciba una atención especial para tratar de encontrar vías o modos de entender y de hacer la ley que incluyan de modo efectivo otras dimensiones de la ley que permitan comprender por qué debe existir una ley y cómo debe ella asimilar el entorno de factores cuya inclusión permitiría a la sociedad contar con leyes justas, y no sólo válidamente discutidas, aprobadas y cumplidas.

Un mínimo de espíritu crítico demanda y exige reflexiones básicas. No es cuestión de no hacerse de problemas teóricos o innecesarios, ni de que los abogados pierdan inútilmente el tiempo con dilemas poco prácticos. Lamentablemente para los hábitos pragmáticos o utilitarios del hombre moderno y del modelo democrático igualitario, el descuido, negligencia, indiferencia, desinterés o ignorancia de la dimensión teórica forman parte de una actitud que desconoce y subvierte la capacidad y posibilidad de conocer y de hablar apropiadamente de la realidad. Ese hombre y ese modelo

contemporáneos optan por el pragmatismo de los resultados, como si obtener logros fuese una prioridad con el poder de excluir o negar cualquier otra actividad humana.

Esta disposición es parte igualmente de las actitudes y de las prioridades axiológicas del abogado. En particular cuando se plantea el análisis pragmático de las consecuencias concretas de la acción humana. Una de las versiones más elaboradas de esta disposición o actitud en relación con el derecho es la escuela del análisis económico del derecho, que en parte fue el antídoto frente al positivismo jurídico, para el cual la ley tiene una dimensión y valor autónomo e independiente del contexto político, sociológico o histórico en el que el derecho se afirma.

La actitud pragmática, instrumental o utilitaria que sobrevalora el rendimiento, los efectos o los beneficios, importa también, implícitamente, una toma de posición sobre el ser, la verdad y el valor de las cosas sobre las que tramitan procesos o se accionan pretensiones. Supone que el valor del derecho se mide y aprecia según la eficacia que la norma tiene para cambiar la realidad sobre la que se la pretende aplicar de forma que agregue una ganancia socialmente tangible y sostenible para la colectividad. Adoptar las prioridades teóricas del método inherente al pragmatismo excluye otros modos de valorar la naturaleza del orden político según los cuales más allá de la dimensión práctica, de los resultados o de los beneficios sociales, existen principios o fines que deben alcanzarse independientemente del costo o ventajas económicas para la colectividad.

Cuando se ignora la dimensión teórica de los problemas cuya solución se aspira a alcanzar con criterio práctico la consecuencia es que se da por descontado y se pasan por alto aspectos significativos en la calidad de la existencia humana cuyo valor no es priorizado por razones instrumentales, utilitarias o pragmáticas. La visión utilitarista del mundo, del hombre, de la sociedad y de la vida en general, es sólo una racionalidad o mentalidad más en el múltiple espectro cultural en que concurren o compiten las opciones y posiciones filosóficas a partir de las cuales se produce la praxis política. La pretensión de hegemonizar el discurso jurídico a partir de la posición instrumental en general, o de la escuela del análisis económico del derecho en singular, debe asumir el carácter parcial y particular que le corresponde entre la diversidad de escuelas, de forma que los procesos de creación, interpretación o aplicación del derecho no se formulen con carácter axiomático o dogmático. Contrariamente el derecho se convertiría en una disciplina de naturaleza semejante a la que tiene la religión, o formas fundamentalistas de orientar la acción humana.

Lo práctico es encontrar soluciones cuando el tema legal aparece y afecta intereses concretos de las personas, y no generar un problema que ponga al sujeto en emergencias prácticas inexistentes. La teoría del derecho resulta una cuestión de indeseables dimensiones, cuya naturaleza y alcances es inconveniente examinar, a menos que sobreviniesen cuestiones que exigieran evaluación y soluciones concretas. Sin tal emergencia la discusión es inútil e improductiva, porque lo que no exige una respuesta para un problema efectivo en la interacción social carece de significancia o trascendencia.

Una dimensión del problema está asociada, por esta misma razón, a la aparente dificultad de advertir y constatar cómo es precisamente que la falta de visión es la que impide a la comunidad jurídica en general darse cuenta del impacto que tienen los paradigmas teóricos en cuestiones concretas y prácticas relacionadas con el desarrollo social y con el bienestar de la comunidad. La dificultad o incapacidad de ver más allá de la frontera de la legalidad, es la que convierte a la profesión legal en un coto sumiso y mecanizado de practicantes de la ley, que no alcanza a cumplir los fines que los valores y principios inherentes al derecho demandan de la ley y de quienes la

administran y practican. Por el contrario familiarizarse con el fundamento teórico y con el origen conceptual de la normatividad legal habilita y capacita más al derecho y a sus operadores para alcanzar logros y resultados colectivos mucho más valiosos que los que pueden obtener debido al reducido marco en el que se enseña el derecho y en el que se ejercita la profesión legal.

Más allá de la supuesta irrelevancia de la dimensión teórica para el monopolio de la actitud pragmática o positivista, la cuestión sí tiene trascendencia y significación cuando el objetivo es definir si las decisiones políticas exigen todas sustento en el derecho, o si es una finalidad política la que decide que exista un orden legal fijado de acuerdo a una autoridad cuya potestad de decir la ley no pueda justificarse sólo en la ley misma sino en una fuente anterior o ajena a la ley misma. El cuestionamiento y crítica a la autosuficiencia de la legalidad no puede dejar de atender un tema como el de la fuente del poder o la fuente de la legalidad. La ley no es creada por la ley sino por un agente u operador que la define y que, además, la impone. La capacidad de decidir los términos de la ley, o la simple y básica capacidad de decir qué es una ley de alcance general para toda una asociación colectiva no puede resolverse dentro del sistema legal. Ese es un límite que la legalidad no puede resolver técnicamente. La ley no se sustenta en una decisión legal. No hay decisión legal sin sujeto que la decida, ni voluntad que la defina. La ley es insuficiente para fijar sus propios contenidos. Requiere de reglas, voluntad y sujeto capaces de definir sus contenidos.

Negar la capacidad de decidir la ley es ignorar la necesaria relación entre el poder y la legalidad. Esta es naturalmente una cuestión concreta innegable, cuyo desconocimiento o ignorancia pone a quien sólo se limita a operar desde la ley en la situación de súbdito de un orden en el que supuestamente no tiene capacidad de decisión. Una posición de esa naturaleza, sin embargo, no le hace favor alguno al régimen político en el que la legalidad es instrumento que apoya en el propósito de alcanzar resultados no todos los cuales son precisamente normativos.

Como se ve, hay por lo menos alguna dimensión anterior al derecho, desde la cual sus contenidos son fijados según un orden anterior a él. Para esa concepción del derecho es posible distinguir y diferenciar la capacidad o poder normativos sobre las conductas según fuentes no legales. Esas fuentes pueden ser internas, sociales, religiosas, morales o políticas. Cuando se refiere la cuestión de las fuentes de derecho se excluye en él, el carácter preceptivo de toda esfera diversa a la que tiene naturaleza legal. Y esa omisión no es precisamente una condición que auxilie en la comprensión del problema sobre las fuentes del derecho.

Hay una esfera esencial en la cuestión sobre la naturaleza y concepto del derecho que impacta respecto de la producción de la ley, y que además tiene que ver con la comprensión de la actividad productora de la ley. En el parlamento debe definirse cómo deben ser las normas que, además de producir la ley, aseguran adecuadamente la calidad de la representación de la comunidad. Esto es, el parlamento debe decirse a sí mismo cuál y cómo deben ser las normas para hacer las normas para todos, por cuenta de todos, y en interés de todos. Del concepto que tenga el parlamento de la ley y del derecho, dependerá el concepto y tipo de leyes que él mismo discuta y apruebe.

El hecho de que el parlamento sea el órgano responsable de decir la ley, lo pone en consecuencia en la posición de ser la instancia que debe decirla según otra ley que es desde la cual ejercita la potestad de discutirla y de aprobarla. La producción de la ley no se hace sólo desde la voluntad de quien decide cuál y cómo puede ser la ley. La cuestión es entonces conocer, determinar y definir cuál es ese universo normativo, cuáles son las fuentes de ese universo normativo, que ordena, en el propio Estado, a quienes les corresponde hacerlo porque tienen el mandato político, el poder estatal, y

la competencia constitucional, para ordenar y legislar, desde el Estado, para toda la república. Cuál es ese universo normativo, pues, que deben observar los representantes políticos de la colectividad ante el Estado, y que permite el funcionamiento ordenado de la organización, procesos y actividad parlamentaria; cuál es su naturaleza; cuáles son los diferentes tipos de fuentes que ordenan o encarrilan las decisiones que les corresponde tomar por cuenta e interés de la república.

Aquí se ubica la cuestión de las fuentes del derecho parlamentario. No es lo mismo hablar de las fuentes del sistema jurídico peruano, que hablar de las fuentes de derecho para el órgano que decide y produce diversidad de actos, además de los legislativos, en el sistema político peruano. El sistema jurídico se refiere a la organización normativa general para toda la sociedad, ciertamente, pero lo singular de la cuestión del problema de las fuentes en el parlamento es que éste es el órgano desde el que se produce la ley desde la capacidad y voluntad representativa de toda la república.

El análisis y la cuestión de la fuente del derecho adquieren un significado especialmente trascendente cuando se aborda a partir de la experiencia de la producción concreta de la ley por el agente estatal preeminente a cargo de la definición y decisión sobre qué es la ley. De modo análogo tiene también singular trascendencia el estudio de las fuentes del derecho en la dimensión jurisprudencial, pero la capacidad reveladora parece especialmente superior cuando se examina la producción de la ley debido a una diferencia crítica.

En tanto que la judicatura se integra por profesionales cuya especialidad es el derecho, en el parlamento la especialidad desaparece porque los agentes de la ley son titulares del proceso de formación del derecho no en mérito a su conocimiento especializado de la disciplina jurídica, sino en razón a cumplir con el principio central de la organización democrática del Estado que consiste en que la autoridad la tiene quien es elegido por el pueblo para establecer cuál es la ley de la república. De ahí que la revisión de la experiencia del agente a cargo de la producción de la ley permite comprender con mejor fundamento de causa cuál es la naturaleza de la ley y del Estado de derecho, y por lo tanto en qué consiste el sistema de producción de normas.

La teoría sobre las fuentes del derecho debe integrar e incorporar el fenómeno de la génesis política de la norma que en una sociedad y Estado democráticos está a cargo de quienes no deciden la ley según la ley, sino conforme a la voluntad y a la consciencia que de lo que debe ser ley tienen quienes representan a la sociedad. Y más que sólo integrar o incorporar, en realidad todo el problema de las fuentes del derecho deben asumir y suponer que en el núcleo y eje de la dimensión jurídica o legal la base no es propiamente legal sino quizá más concretamente una base de orden político o ético.

Ocurre, por ejemplo, que si el parlamento dice y decide la ley, es obvio que el nivel de exigibilidad de la ley para el propio parlamento no sea el mismo que para el resto de los órganos estatales, o que para el resto de la sociedad. Si el parlamento es el órgano estatal que impone la regla de la legalidad de la actividad de la comunidad, es coherente con esa posición que el propio parlamento asuma y funde su posición en un respeto similar por la ley desde la cual se fijarán los contenidos que luego obligará a toda la sociedad. Sin embargo, esa ley no se encuentra en el sistema legal, sino fuera de él, porque es desde fuera del conjunto normativo que alguien decide las normas por y para toda la comunidad. El carácter externo de la fuente de la norma, sin embargo, no excluye a quienes crean la norma de decidir qué es y cuál es el contenido de la norma según un orden que, sin ser propiamente legal, no deje de contar con el reconocimiento normativo de la misma comunidad que confía en quienes la

representen para adopten normas generales válidas para toda la sociedad. La regla de distribución de funciones políticas mediante la cual unos dictan la norma legal y otros la siguen y observan, se basa en principios de organización colectiva suficientemente sólidos y confiables como para que la función normativa merezca legitimidad en la colectividad en general.

Se trata de dos órdenes paralelos, complementarios, con válvulas comunicantes entre uno y otro. El orden legalmente normativo y el orden normativo cuyos principios fundan la legalidad. Ese orden normativo tiene naturaleza política, en la medida que se refiere a la asociación y vínculo de unión de una comunidad bajo una misma autoridad y unas mismas reglas, y también tienen naturaleza ética en la medida que sin un mismo orden compartido de principios éticos la base de la comunidad decae o se degenera. La cohesión de la asociación política depende del reconocimiento de un mismo orden ético para la colectividad que se agrupa. No es que exista un contrato en el que se consigne en un momento pasado e ideal la decisión de dejar el estado de naturaleza (*exeundum e statu naturae*) para pasar al estado de derecho, sino que el desarrollo histórico de las relaciones políticas ha reconocido de modo inmemorial la institución de la unidad política bajo un mismo mando o directo o de carácter representativo, cuya base se sustenta en la preferencia de un cuerpo competente y virtuoso de autoridades antes que en la indiferencia en la calidad, competencia y virtud de dichos representantes.

Sólo el orden ético de la asociación política garantiza la legitimidad en el uso de la voluntad de las mayorías en el parlamento. La sola fuerza de las mayorías no garantiza la cohesión de la comunidad ni la legitimidad de la voluntad que ellas expresen. Es la superioridad de la posición ética de la representación la que asegura que las normas que el Estado aprueba cohesionen y se reconozcan. El desarrollo político de la república se inspira, depende y se dirige hacia un Estado en cuya base existe un propósito ético y no sólo la mera reproducción de las reglas de decisión independientemente de la calidad moral de las mayorías que representan y que dictan las normas del país.

Debe en efecto tener alguna significación y sentido que quien tiene la capacidad, la potestad, la competencia, el poder y la fuerza para decir la ley, a partir de su sola voluntad corporativa, no esté lógicamente compelido a observar la ley en los mismos sentidos e intensidad que quienes no tienen la potestad de decirla ni decidirla a partir de su sola voluntad. Pero la lógica de la excepción legal, sin embargo, es distinta de la regla ética bajo la cual los representantes sí tienen igualdad de sujeción. En el plano político los representantes gozan de una posición jerárquicamente diferenciada y superior a la de quienes no son autoridad estatal. La voluntad de la representación expresa la voluntad de la colectividad, y por esta misma razón existe una relación cratológicamente asimétrica. A la expresión cratológica de la dimensión política, sin embargo, no le es ajena la dimensión ética a la que el poder se somete. La diferencia entre el despotismo o la tiranía, y el ejercicio ético de la autoridad, reside en que el despotismo y la tiranía son ejercicio de la fuerza sobre las mayorías; el ejercicio justo del poder, por el contrario, no se basa en la fuerza ni en la capacidad operativa y efectiva del ejercicio monopólico y legal del poder, sino en la correcta dirección y uso del poder según un orden y principios de conducta colectivamente superior.

De esa situación diferenciada es que cabe deducir que para el parlamento la ley no tiene el significado que tiene para quienes no son parte del parlamento. La experiencia parlamentaria permite ensanchar la comprensión de la ley y del derecho en modos tales que es improbable que se conozca en los foros especializados. El parlamento es existencialmente autónomo respecto a una ley que depende de su propia voluntad corporativa definir y decir. El resto de la sociedad no tiene la misma posición

existencial que el parlamento respecto de la ley. La diferencia no es irrelevante, ni poco significativa. Por el contrario, los rasgos de diferenciación justifican la jerarquía y la propia razón de ser del Estado como garante ético y político del todo el orden comunitario.

2.2 Los límites normativos del parlamento y las intangibilidades implícitas en el ejercicio normativo de la representación

La capacidad reconocida al Congreso para definir el ordenamiento es una capacidad discrecional pero no ilimitada ni indefinida. Primero, porque no basta la sola voluntad de una mayoría para adoptar los acuerdos políticos o normativos que correspondan, toda vez que es necesario valorar la fuerza de las minorías además de reconocer el valor de los argumentos que plantean durante el debate. Y segundo, porque su capacidad de establecer contenidos tiene como parámetro el marco de principios éticos y valores políticos reconocidos por la comunidad. Las limitaciones materiales de la capacidad de las mayorías, y los límites intangibles de carácter ético y político fungen de encuadre normativo respecto de la actividad del Congreso.

¿Qué relación existe entre el encuadre normativo de carácter ético y político al que debe ceñirse el Congreso, y los límites que la Constitución prescribe para el ejercicio de sus atribuciones funcionales?. ¿Cabe reducir la naturaleza de los límites éticos y políticos a aquellos que recoge el texto constitucional? ¿Es esperable que las dimensiones éticas y políticas estén todas incluidas en el ámbito normativo de la constitucionalidad? De otro lado, ¿qué tipo de exigibilidad corresponde a los órdenes propia y exclusivamente éticos y políticos, más allá de la exigibilidad constitucional en el ejercicio del poder? Finalmente, ¿cuál es el ámbito intangible que limita la capacidad de acción ética, política o representativa de quienes tienen el mandato popular? ¿O es que la intangibilidad tiene sólo y únicamente una dimensión constitucional?

Las preguntas anteriores bordean la cuestión del núcleo esencial de la constitucionalidad de la asociación política del pueblo. Todo admite reforma siempre que el contenido no lesione esos núcleos esenciales de la constitucionalidad de la asociación. Esos núcleos son formalmente explícitos, o materialmente implícitos. Entre la explicitud de los textos formales que lo precisan, o el carácter tácito de los núcleos materiales presuntos, existe un margen considerable de acción representativa. Este margen comprende desde la interpretabilidad de los textos formales explícitos, hasta la indiscutibilidad de obvios núcleos materiales dados por válidos universalmente por la comunidad.

En cualquier caso es necesario tener claro que la intangibilidad de los núcleos esenciales no depende de si éstos son reconocidos, intuitivos, deducidos o insinuados, en las cláusulas de la Constitución, porque pretenderlo es una forma de mitificar el carácter básicamente orientador y provisorio que tiene todo documento normativo, y ello no obstante la ritualidad y especiales exigencias que se impone para acordar los preceptos que dicho documento incluye o incorpora en su textualidad. En realidad no hay rito político en sociedades modernas como en las que vivimos, capaz de congelar la fluidez de la dinámica vivencial de cualquier órgano o asociación políticas.

El culto a la documentalidad normativa de los textos legales es una forma de sacralizar o investir de religiosidad secular lo que por naturaleza no tiene mayor valor que las creencias, convicciones o compromisos efectivamente alcanzados por la comunidad durante el desarrollo de su historia. Son resabios que adjudican al documento lo que antes tuvo un origen trascendente a la humanidad. La ley moderna no es una ley cuyo contenido tenga garantía en ella misma. Es una ley siempre deliberable y

argumentable por las comunidades en las que ella se reconoce como texto. Pero el documento mismo no es más valioso que la capacidad de las sociedades para reconocerla. La ley moderna, por esta razón, es sólo una ley inmanentemente fundada. No una ley externa cuyo cuidado y aplicación sea encomendado a una dinastía sacerdotal, guerrera o familiar, como la que sin mayor espíritu crítico pretende asumir por sí y ante sí la comunidad legal. La ley moderna es una ley sin otro vicario que quienes la viven hoy, aquí y en este mundo. No tiene más pontífices, diáconos ni custodios que quienes la operan y quienes debaten sobre sus alcances.

De ahí que las intangibilidades constitucionales no estén integradas por un canon o cuerpo venerable de preceptos, a cuya sola invocación se conjure la arbitrariedad por merced del dicho de la autoridad que los sentencia. Las intangibilidades constitucionales son las que se construyen mediante el discurso fundamentado de los operadores de los arreglos en casos de dilemas o conflictos normativos. El discurso legal no es un discurso acabado ni definitivo, sino contingente y temporalmente, en la medida en que lo sostienen quienes lo reconocen en la historia de la convivencia social. Lo que las leyes mandan tiene una legitimidad de origen cuando el proceso legislativo se desarrolla de modo concertado entre la pluralidad de representantes, pero esta legitimidad de origen niega la legitimidad de desempeño que ampara la voluntad estatal emanada del órgano de representación. Sin convencimiento ni compromiso de la comunidad de destinatarios a los que ella se dirige la ley es un valor vacío e inservible

¿Qué es lo intangible e inabdicable en el mandato que deben cumplir quienes asumen la representación política para organizar los procesos y la actividad representativa? La Constitución en su sentido documental no pasa de actuar como un dique semántico cuya textualidad es tan penetrable como su textura. En casos la textura es similar a la del diamante, y en otros como la del talco. La diferencia en uno y otro casos no es el tenor literal ni explícito de su texto, sino el convencimiento y la fundamentación argumentativa con la que se afirma y construye la constitucionalidad por quienes operan la representación por cuenta e interés de la república. Y esas afirmación y construcción deliberativas o argumentativas son siempre juicios sujetos a validación y legitimización *ex post* por la comunidad de destinatarios cuyo poder ejercitan los representantes por su cuenta e interés.

En similar situación se encuentra la aplicación de la Constitución y de las leyes por los jueces, porque las supuestas objetividades y explicitudes documentales en que suelen descargar el ejercicio de sus atribuciones funcionales, son todas formas de convencimiento o de creencias inmanentes en la comunidad por la que hablan. Lo judicialmente obvio no es otra cosa que la apelación a convicciones inmanentes a la comunidad desde la que se habla. No porque el texto tenga el poder de salvar la obligación de fundar el fallo de la autoridad jurisdiccional, sino porque quien falla pretende hablar desde el núcleo de creencias o convicciones en las que le parece encontrar autoridad para cesar en el esfuerzo de fundamentar o argumentar su fallo, sentencia o resolución.

La cuestión es qué tan factible es encontrar contenidos determinados a los que quepa dárseles la fuerza inmanente de la indiscutibilidad que excusa la ausencia de fundamentación y la exigencia de argumentación. ¿Cuándo es que la autoridad se encuentra ante una creencia o convicción comunitaria tan evidentemente compartida que le sea excusada la obligación de fundar y razonar la decisión que toma en su calidad de autoridad estatal o política? Esos son los límites de la constitucionalidad. En unos casos esos límites serán documentalmente razonados, en otros serán meras creencias o convicciones compartidas no necesariamente derivables de los textos. En uno u otro casos las decisiones se basan en una creencia o en una convicción de la

que se predica su valor universal y su inabdicabilidad. La razón última de una decisión política es siempre un criterio o principio en el que se cree encontrar la base esencial de la convivencia justa en una relación comunitaria. Llegar a esa razón última está en la base y el sentido elemental del ejercicio del mandato cuando debe decirse qué es la ley y qué es el derecho para la sociedad a la que se representa.

No hay en realidad más cláusulas pétreas o intangibles que las convicciones y creencias compartidas en la historia por los sujetos a cargo de un dilema colectivo, o de una cuestión cualquiera de importancia para la asociación política de la república. La comunidad es la única depositaria de esos valores intangibles, inmodificables o pétreos, y ellos siempre tienen carácter históricamente contingente. No hay más objetividad fuera de la inmanencia de las creencias compartidas y de las convicciones sostenidas colectivamente. Se trata, como puede verse, de un límite de naturaleza eminentemente intersubjetiva. Sólo lo que las creencias afirman, encuentran y reconocen como cierto o verdadero desde la concurrencia subjetiva de quienes intervienen y participan en la deliberación de asuntos colectivos tiene el carácter firme que alguna vez, antes de la modernidad, tuvieron las verdades universales y trascendentes.

El discurso legal que se pregunta por las inmunidades constitucionales que impiden redefiniciones no es más que la pretensión de encontrar verdades absolutas en comunidades históricas para las que hasta la pretensión del absoluto tiene carácter contingente. Detrás de la pretensión de inmunidad de los principios se oculta, en buena cuenta, la impotencia del derecho para garantizar verdades de orden objetivo y absoluto. Es un síntoma común en el derecho la actitud de asertividad con la que se espera negar la exigencia de sustento. La competencia es por decidir desde las creencias que no requieren fundamentación. Alcanzar la posición desde la que se enuncia lo que no se duda es una posición ética y políticamente poderosa. Es la dimensión de la actitud psíquica la que genera el vínculo de dominio y también de legitimidad. Por ello es que una comunidad basada en el sentido de dignidad y de honor de los ciudadanos requiere de su sentido crítico para no dar por evidente u obvio lo que no resulta ser más que el simulacro en el que el emisor de enunciados habla con una asertividad carente del adecuado sustento y razonabilidad.

El afán de poder es tanto más grande en las sociedades modernas cuanto más se siente la ausencia de un orden trascendente que asegure, elimine o mitigue la necesidad de argumentar y razonar las decisiones colectivas. De ahí los atajos que suelen tomar quienes, pretendiendo mayor seguridad que la humana y colectivamente alcanzable, asumen posiciones demagógicas y recurren a sofismas detrás de los cuales hay sólo poco más que un ego débil, e insuficientemente individuado, cuyos déficits se compensan con la imagen de líderes que creen ser y que proyectan socialmente, anteponiendo la astucia o sus habilidades seductoras, para compensar de esa manera la ansiedad que deja la fugacidad del éxito y de la gloria, y dejar de enfrentar así la contingencia del mundo y de los proyectos históricos de nuestra existencia.

Las antiguas seguridades del orden trascendente en el que el hombre moderno deja de creer y del que pretende prescindir asumiendo para ese fin la pose del hombre omnipotente que se sobra y se basta con su sola razón y competencias individuales, no eximieron nunca del honor que genera sabernos mortales pero a la vez sujetos obligados de llevar y morir una vida virtuosa y reflexiva. No las vanas falacias del racionalismo que endiosa a la razón desligándola del orden divino. Parte de esa pretensión es la que acompaña al mito de las autosuficiencias autárquicas de la legalidad que postula la sumisión del poder y del Estado a las máscaras de la ley, ignorando que, paradójicamente, éstos son los mejores argumentos detrás de cuyo

disfraz se escudan, con timidez o con alevosía, los espíritus despóticos que compensan su arbitrariedad con los artificios argumentativos y deliberativos de la razón instrumental.

Estos son los modos de la modernidad que crean las coartadas para la acción política en la que se embarcan a título de ciudadanos quienes no aprendieron a asumir las responsabilidades colectivas, no de los partidos en los que militan, sino las exigentes consecuencias espirituales de la república que heredamos de quienes nos la confiaron con esperanza en el testimonio de vida que nos dejaron en la familia y en la historia. Estos son alcances, si bien poco usuales en el discurso académico no menos reales, concretos y efectivos, y son alcances también que suelen minimizarse con petulancia si no con el halo de una generosidad mal fingida, para mantener ensoberbecidamente la hegemonía del discurso dominante, pero fatuo, vano y espiritualmente ineficaz, de la legalidad como orden autónomo de la ética y de la política.

Es por las razones que preceden que la inmutabilidad e intangibilidad en el sistema de fuentes normativas del parlamento carece de los límites míticos que el discurso legal suele endosar a los documentos. La inmutabilidad e intangibilidad es de naturaleza eminentemente discursiva. El poder de representación, si en efecto debe tener sentido la aspiración de un estilo de vida democrático o republicano, es un poder constitucionalmente argumentado y fundamentado. La constitucionalidad es una constitucionalidad histórica y subjetivamente construida a través de la elaboración de los diversos proyectos de vida que existen en un mismo espacio y tiempo histórico. Y por eso tales inmutabilidad e intangibilidad no puede ser más sólida, pétreo ni inmovible, que las convicciones y creencias de las comunidades en las que conviven los sujetos que se reconocen como miembros de una misma asociación política.

El *logos* es el sustento en el que el orden constitucional se funda. No en el fariseísmo de una legalidad exánime y pétreo que suele cosificarse en las tablas de los documentos. La escribaldad es parte de la imagen del mundo que compite con el paradigma de la oralidad y del discurso. No hay más ley auténtica que la ley que internalizan quienes conviven en una misma asociación política. Si esa ley se convierte en un fenómeno externo capaz de coaccionar y someter a quienes no la reconocen como regla de convivencia, la ley pierde la dimensión ética necesaria que define su utilidad y naturaleza.

El régimen normativo del parlamento es por estas razones un régimen mucho más rico que el de la documentalidad o de la escribaldad, y también mucho más complicado que el de la hermenéutica de los textos legales. La simplificación de esta realidad confunde el papel de legisladores, jueces y abogados, que reducen a la unidimensionalidad de la legalidad la trama compleja del universo normativo implícito en el proceso desde el que se cumple con la representación política. El régimen normativo es un régimen representativa y discursivamente construido. Pero por esta misma razón es que los malos usos de la representación pueden ocasionar la destrucción del lazo político cuando la arbitrariedad, el exceso o el abuso omiten fundar razonablemente las decisiones que se toman por cuenta e interés de la república. La diferencia entre el uso constructivo o destructivo del papel de la autoridad de la representación es frágil y no sencillamente distinguible.

El parlamento es el lugar en el que los contenidos constitucionales se procesan mediante la deliberación de los representantes de la voluntad colectiva. También el lugar en el que la acción colectiva se decide conforme a los valores públicos comprendidos por esa misma voluntad colectiva representada ante el Estado por los representantes. La acción parlamentaria es una acción constitucionalizante, porque

capta lo que pudiera tener carácter mutable y lo fija acoplándolo en una cadena de permanencias históricas. Si la posición de la constitucionalización de la representación es correctamente asumida en supuestos constitucionales cognitivamente bien conceptuados el límite de acción del parlamento está normativamente fundado. La crisis del vacío normativo es constitucionalmente subsanada desde la posición representativa. La acción representativa es por ello una acción constitucionalmente construida, condicionada y suturada, en la medida que los valores constitucionales sean existencialmente afirmados en la concreción de la deliberación y de las decisiones parlamentarias. Sólo el reconocimiento de los contenidos intersubjetivos efectivamente compartidos es lo que habilita la ilimitada capacidad representativa del Congreso para sustentar sus decisiones en un orden normativo políticamente sólido. La materialidad constitucional de la acción representativa se sujeta a la regla de la reconocibilidad de los fundamentos políticos de la asociación por quienes representan y expresan la voluntad representativa efectiva de la colectividad.

La capacidad de acción del Congreso según un orden normativo, su fidelidad a las fuentes normativas de su propio mandato, por lo tanto, no es legal sino política, salvo que se extendiera yuxtapositivamente el concepto de legalidad al orden político en el que funda su representatividad el parlamento. El parlamento tiene la capacidad de decidir según la voluntad representativa orientada a esos contenidos constitucionales existencialmente presentes en la comunidad, así los mismos no estuvieran inscritos en la documentalidad constitucional. El parlamento es la voz constitucional de la colectividad y su papel democráticamente asimétrico respecto de la población representada es tanto más ilimitado cuanto con mayor fidelidad refleje el discurso y decisiones parlamentarias el proyecto constitucional de la comunidad. Sin el reconocimiento especular de la voluntad constitucional la acción parlamentaria falla y yerra en su capacidad representativa.

Visto de este modo, los límites normativos del Congreso, a la vez que las intangibilidades de su acción deben enfocarse a partir de la dimensión cultural y simbólica de la institución parlamentaria. El Congreso es no sólo una instancia cuya acción se regula por normas, sino además un agente activo que capitaliza los símbolos de la colectividad. Actúa como símbolo y se reconstruye como símbolo en el imaginario de la sociedad, más allá del encuadre normativamente documentado de su acción y decisiones. El Congreso es el espacio del capital cultural en el que se ejercita el dominio y la hegemonía para establecer modos, estilos, gustos o tendencias de normalización grupal o colectiva. No obstante lo aparentemente inasible de conceptos como lo son los símbolos, paradigmas o creencias, su intangibilidad o invisibilidad no es menos vinculante y expresiva sobre la normatividad y normalización del comportamiento o del desarrollo de los procesos parlamentarios.

Es en este ámbito, cuyo criterio central es el acceso o mayor disponibilidad de capital simbólico y social de que dispongan los actores en los diversos procesos sociales o políticos, donde la mayor disponibilidad de ese mismo capital genera hegemonías de sentido y visiones o creencias que se concretan en el mayor poder de unos sobre otros. Los actores desarrollan tendencias de hábitos análogos de comprensión y comportamiento en relación con la estructura generada por los sectores dominantes en materia de acceso o disponibilidad del capital cultural de la sociedad. La normalidad es establecida por la lógica dominante de sentido que consigue imponerse.

El acceso al capital simbólico y su uso en función de intereses de dominio divide a la sociedad según posiciones relativas a la adaptación y al consumo de los patrones hegemónicos. Los patrones son relativos a las épocas. Las distintas imágenes del mundo varían y se tipifican de acuerdo a los paradigmas dominantes. La imagen dominante es la que consigue regir e imponerse entre lo que se aceptan como valores

colectivos dominantes. La imagen del mundo de una época es una imagen de hábitos, valores, gustos, afectos y sentimientos desde los que la sociedad se ordena y, también, se jerarquiza. Esto es, desde los que la sociedad se divide entre el orden, o normalidad, y el desorden, o la anomalía. Entre el orden, o el caos. Lo que no está comprendido en la imagen de la época constituye una amenaza que debe controlarse, aislarse y arrinconarse para que el orden prevalezca.

La estructura que se define según el patrón e imaginario dominante, no obstante, no agota la capacidad del actor en el sistema de sentidos compartidos como normales. El actor no es un mero operario del sistema, porque cada uno dispone de cierto capital social. Cada actor tiene capacidad para conspirar dentro del sistema para competir por una lógica distinta. El actor reproduce el simulacro social cuando conspira dentro del imaginario dominante para aumentar su valor con el capital culturalmente necesario que le asegure el acunamiento de visiones no hegemónicas. Existe pues una interacción entre el imaginario dominante y el imaginario de agentes cuyo deseo no se atiende adecuadamente por la norma dominante en el sistema. La reproducción del sistema se estabiliza a través de la constante interacción entre la visión dominante y las contribuciones conspirativas de quienes no se satisfacen con la mecánica sumisión a la cadena de producción de sentido colectivo.

El éxito del modelo hegemónico, por eso, es un éxito cuyos logros dependen de la constante capacidad del sistema de neutralizar o de reducir la competencia de agencias conspirativas que contradicen o niegan los valores dominantes. Las tendencias simbólicamente dominantes resultan del poder de adhesión que es capaz de generar la lógica de sentido que se mantiene en el gusto y los afectos de la colectividad, y ello a pesar de las lógicas conspirativas contra dicho sentido. El espacio para la pluralidad, según este esquema, es tanto más estrecho cuanto más universal sea la pretensión de afirmar valores particulares con el carácter de dominantes. La universalidad en la visión del mundo de cada colectividad es, así, una universalidad contingente, en la medida que es posible porque la pluralidad de agencias competitivas, o conspirativas, conviven y se adaptan al simulacro de la imagen dominante en cada época.

Los sistemas legales son precisamente rasgos del resultado más tangible del imaginario. Quienes definen la legalidad son agentes a cargo de la fijación de cuotas importantes del imaginario. Su poder reside en la capacidad reconocida formalmente para disponer del capital público. La cultura que llega a las posiciones desde las que se definen los contenidos constitucionales y políticos de la sociedad adquiere la capacidad de usar visiblemente el discurso público. Su capital cultural es potencialmente superior. El poder del discurso político consiste en el capital de intermediación que le reconoce el sistema político formal, además del capital cultural efectivo que cada representante pueda ejercitar. Si sus competencias culturales son escasas tanto menos relevante será su contribución y su capacidad de definir o perfilar la normalidad. Los déficits culturales del representante, a la vez, exponen la pobreza de los electores que lo seleccionan, tanto y no menos que las escaseces espirituales de los líderes de los partidos que lo proponen en la vitrina del sufragio.

El entorno de las fuentes normativas del parlamento no es insensible frente a esta lógica. El poder del parlamento es un poder ordenado según esta lógica. La imagen colectiva añade el concepto que el pueblo tiene del valor que agrega el parlamento para el bienestar político de su sociedad. La satisfacción o insatisfacción del pueblo con su parlamento es consecuencia del desempeño de sus representantes respecto del buen o mal uso del capital cultural que tienen responsabilidad de invertir, reproducir, gastar y hacer rendir desde la posición que ocupan, por cuenta e interés de la comunidad, en el Estado. De ahí la tanto mayor responsabilidad del ciudadano de

usar las capacidades de su agencia personal en la gestión que cumple y de las gestiones que exige de otros según el modelo constitucional que ordena ética y políticamente la convivencia social, no menos que la articulación fluida entre la colectividad y el Estado.

2.3 Los límites de la lógica democrática

Un tercer e importante límite en la producción del derecho del parlamento, y por el parlamento, son las consecuencias de las premisas democráticas en el proceso de producción de la ley.

El modelo constitucional supone que el origen del poder político reside en la voluntad popular. A ese concepto se alude comúnmente con el proverbio medieval que dice que *vox populi est vox dei*, la voz del pueblo es la voz de dios. La democracia es el régimen político sobre el cual se estima de modo genérico que es el menos malo de los distintos tipos de organización política, a pesar que los resultados de la medianía de esta forma de régimen distan mucho de generar un consenso satisfactorio en la ciudadanía. Sobrevive porque los demás tipos de régimen son más temidos, a pesar del rechazo que algunos de sus productos ocasionan en la consciencia pública.

En el centro del carácter polémico del régimen democrático debe apreciarse la crítica que el año 798 expresó el clérigo Alcwin, o Alcuinus Flaccus Albinus, rector de la escuela de York, cuando le dijera en una epístola a Carlo Magno que *nec audiendi qui solent dicere, Vox populi, vox Dei, quum tumultuositas vulgi semper insaniae proxima sit* (no hay que escuchar a quienes suelen decir la voz del pueblo es la voz de Dios, a aquellos que afirman que el carácter tumultuoso del vulgo está siempre próximo a la locura). Fuenteovejuna es en la tradición hispánica un hito que da la razón a Alcwin, y en el Perú del siglo XXI son los casos de ajusticiamiento o linchamiento popular de los que se da noticia en los medios de comunicación tanto en el interior del país como en algunos de los distritos de los conos norte, centro o sur de Lima metropolitana. Estos datos expresan la irreparabilidad del daño cuando se asume el criterio democrático en su radicalidad, y sin consideración alguna a los límites de un axioma insuficientemente convincente. La voluntad popular, en efecto, no siempre es correcta y por ello menos aún puede tratársela con la veneración que se reserva para las convicciones de índole teológica o religiosa. La vida política dista considerablemente de la infalibilidad de juicio y en mayor media aún de la santidad de opinión. Perder este límite de vista confunde la regla política con la experiencia mística o religiosa que adopta algún fundamentalismo democrático.

Porque es cierto que el sistema electoral es razonablemente eficiente en su capacidad de reproducción especular de la calidad del carácter del pueblo, no es apropiado ni conveniente olvidar el carácter sintomático de la capacidad reproductiva y especular del sistema electoral. Los representantes expresan fidedignamente el carácter, los hábitos y las actitudes regulares del pueblo. Por eso el Estado no puede tener mejor calidad política que la peor de las capacidades y actitudes del ciudadano que es representado en el Estado.

Si es así que las fuentes del derecho tienen como base el criterio popular de definición de la ley por quienes han sido ungidos representantes gracias a la voluntad del pueblo, no es difícil deducir que si el fundamento del derecho reside en la voluntad del pueblo, dadas las deficiencias en la calidad ciudadana, por lo tanto, la exponenciación de tal calidad en el plantel representativo de la voluntad popular producirá un derecho tan deficiente como la calidad política de los representantes igualmente elegidos por la raíz popular de la sociedad.

No hay modo de mejorar la calidad del derecho y de la ley que produce el Congreso que no pase por el reconocimiento de la necesidad de optimizar primero la calidad de política de la ciudadanía, la capacidad didáctica de los órganos de intermediación que son los partidos y agrupaciones políticas, y el conjunto de competencias y aptitudes con que llegan al Congreso quienes son elegidos por el pueblo para representarlo democráticamente.

La dificultad no es un obstáculo ni impide reconocer que las fuentes del derecho en general, y del derecho parlamentario en singular, no tienen carácter tautológico y, por lo mismo, tienen una base exógena al derecho. Esa base es la calidad política del criterio de los representantes. El derecho es un derecho afirmado desde la experiencia concreta de quienes con sus actos le permite existir en la relación colectiva de la autoridad con la colectividad.

En eso consiste la dualidad o ambivalencia en el carácter contradictorio o aporético del Estado moderno de las sociedades democráticas. Afirmar el Estado de derecho como si fuera posible que *sólo* el derecho (independientemente de la voluntad política de los agentes de creación o producción de la ley), limitara la capacidad hermenéutica o decisoria de los operadores de los procesos estatales, y a la vez afirmar que la voluntad popular es un principio y una condición de validez del uso del poder estatal, en una sociedad cuyos ciudadanos padecen serias deficiencias en la calidad de sus competencias políticas y cuyos representantes, a su turno, no cuentan con las habilidades y aptitudes necesarias para la eficiente gestión de las funciones y procesos estatales propias del mandato representativo que deben desempeñar, son funciones cuya eficacia es de bastante difícil verificación sin advertir la imperfección y asimetrías en cada acto de decisión política. La cuestionabilidad y la exposición de los representantes al juicio de la sociedad de la que reciben autorización para representarla los sujeta a un marco amplio de vulnerabilidad que define precisamente la fragilidad del modelo democrático, y que además mina potencialmente el papel ordenador de la autoridad estatal.

Las fuentes del derecho, en este contexto, muestran la desnudez, carencia, faltas y precariedad de la organización del Estado y de la sociedad modernos. El hombre moderno no es un sujeto regulado por la razón del derecho, porque el universo de sus afectos, voluntades y la variedad de intereses en conflicto expresan la impureza inherente a las decisiones políticas que adoptan representantes y representados, intermediarios, comunicadores y críticos de la voluntad popular y también del derecho aprobado por los operadores del Estado.

Las sociedades modernas son sociedades atomizadas en múltiples identidades o racionalidades; no son sociedades particularmente homogéneas ni su pensamiento es uniformemente compartido ni construido. Son sociedades fragmentadas en variedad de racionalidades grupales e individuales. El derecho es lo que las individualidades y agrupaciones avalan en el marco de sus convicciones y creencias concretas. La universalidad es un espacio discontinuo en el que compiten las diferencias y las particularidades heterogéneas de una sociedad en la que concurren voluntades, apetitos, afectos e intereses nunca lineal ni uniformemente convergentes.

Una teoría de las fuentes que ignore que el derecho está muy lejos de constituir un conjunto cerrado y seguro de preceptos y de claves para ordenar propositiva y preceptivamente la sociedad, no es congruente con el objeto al que supuestamente debe servir el derecho. De ahí la necesidad de reconocer que una teoría de las fuentes del derecho, en el contexto de sociedades modernas y democráticas, exige un método

y un concepto del derecho que integren y que no se desentiendan ni excluyan la dimensión exógena del derecho.

El derecho es una creación cultural de las sociedades históricas en las que el derecho se afirma. El derecho parlamentario por esta razón reconoce como fuente de su ordenamiento mucho más que un conjunto hermético y axiomático de pautas de conducción de sus procesos y de desempeño de las diversas funciones representativas a cargo del parlamento, porque es parte de su capacidad ordenadora el reconocimiento que hace de su textura abierta a la sociedad en la que el orden y las normas adquieren significados y sentido para su desenvolvimiento.

Es por el carácter abierto, plural y flexible que tiene en el régimen político la voluntad popular que ésta no queda suprimida, cancelada, reducida ni minimizada como método de dirección política de la sociedad. Porque conforme a nuestro régimen político el origen del poder nace de la voluntad popular es que ella puede modular con discrecionalidad suficiente y razonable los contenidos de las principales decisiones políticas. Por lo tanto, es la propia voluntad popular la que afirma los principios constitucionales en los que basa los contenidos de las normas que el propio poder representativo aprueba. Si la voluntad popular es un criterio efectivo de afirmación del régimen político de ello se deduce también que es la voluntad popular y no la de otro tipo la que decide qué es derecho y cuáles son los contenidos acordes con el orden que el pueblo manda que se respete en el país.

Llegado a este punto la reflexión, puede verse que si se afirma que es parte del régimen político la vigencia del Estado de derecho, y simultáneamente que el principio de la soberanía popular según el cual el origen del poder es la voluntad popular, se presenta una situación en la que o el derecho limita la voluntad popular en el ejercicio de su soberanía, o la voluntad popular desconoce en el derecho preexistente cualquier límite al ejercicio de su poder soberano. El Estado de derecho puede, en este contexto, contradecir la capacidad de decisión de quienes representan la voluntad popular, de la misma forma que la voluntad popular puede oponerse, y no coincidir, a contenidos o a significados preexistentes de las normas y del orden social.

La teoría de las fuentes del derecho asume una jerarquía de órdenes normativos, conforme a la cual los operadores con competencias normativas en niveles subordinados están impedidos de transgredir los órdenes normativos anteriores. Lo que la racionalidad de esta misma teoría no puede prever es que el carácter abstracto de la organización jerárquica de los órdenes normativos es operativa a través de sujetos que se desenvuelven y desempeñan en el marco igualitario de una sociedad democrática y, por condicionar la definición de los significados y contenidos a la intermediación de los sujetos que operan las normas, el supuesto carácter objetivo de la norma pierde la pureza y diluye el valor subjetivamente aséptico que suele adjudicársele.

Una teoría democrática de las fuentes del derecho que se resista a las pretensiones de la hegemonía técnica de la profesión legal, en consecuencia, no se somete a la lógica silogística de las abstracciones inherentes a la doctrina del Estado de derecho, puesto que el derecho tiene el sentido y valor de consistir en el lenguaje y el medio que permite hacer efectivo el poder de decisión soberano de la voluntad popular.

Como resultado de la lógica democrática, la teoría de las fuentes del derecho excede las restricciones técnicas que construyen quienes se especializan en la ciencia o teoría legal, y por lo mismo ve limitada su aspiración a ordenar los procesos políticos conforme a un conjunto cerrado de posibilidades proposicionales. Reconocer la dimensión exógena del orden normativo (esto es, que la norma no se sustenta en sí

misma) es garantizar la vigencia del principio democrático según el cual la comunidad política se rige por el principio de la soberanía de la voluntad popular.

Ahora bien, así como en concordancia con el principio de la soberanía popular debe afirmarse el carácter democrático de los procesos de decisión política mediante los cuales se crea el derecho en la comunidad política, es igualmente necesario plantear una pregunta adicional. ¿Qué efectos y límites representa la adopción de la lógica democrática como sustento de una teoría de las fuentes del derecho parlamentario?. Quizá el alcance más importante sea que el principio de organización democrática supedita la obtención de resultados políticamente valiosos y óptimos a lo que quiera que decidan las mayorías, con prescindencia de la capacidad de estas mismas mayorías para tomar decisiones con la capacidad de comprensión y análisis necesarios de la información sobre la realidad respecto de la cual se toman decisiones. Obviamente una de esas dimensiones de la realidad está conformada por la información sobre la dimensión normativa, pero hay mucho más, desde el punto de vista técnico, respecto de lo cual la voluntad popular puede estar literal y perfectamente desinformada, más allá de que, precisamente por la ausencia de otro límite que no sea el de la suma del número de votos, en muchos casos las decisiones sean adoptadas y precedidas por afectos insuficientemente cernidos, modulados o valorados por quienes las toman.

Si bien el sentido del parlamento debe apreciarse en el marco del carácter republicano y democrático que conviene en reconocer nuestra Constitución política, no es menos cierto que en particular el carácter igualitario con que se enfoca el modelo democrático no es el mejor de los métodos políticos cuando de lo que se trata es de contar con un Estado con capacidad efectiva de asegurar la gobernabilidad y la gestión estratégica del país. El Estado tiene responsabilidades para las cuales son insuficientes las exigencias del voto igualitario propio de un régimen representativo, porque el solo hecho de ser elegido por la preferencia colectiva del voto popular es una condición que no llega a satisfacer las competencias exigibles para tomar decisiones estatales acertadas y ventajosas para toda la colectividad.

En el mejor de los casos la lógica democrática reproduce el carácter utilitario de una población insuficientemente informada sobre las consecuencias de sus decisiones, y generalmente simplista respecto de la compleja diversidad de asuntos propios de los distintos sectores técnicos y del conocimiento. Es desde la simplicidad del voto que se reproducen, igualmente, representantes que raramente superan la calidad del juicio democrático del pueblo al que representan. De ahí que las exigencias estatales estén en riesgo clamoroso de quedar inadecuadamente atendidas con el plantel de representantes que ocupan posiciones estatales cuyos perfiles exigen o demandan capacidades y aptitudes más amplias que aquellas que se requiere para ocupar un escaño en el Congreso.

El Estado de derecho que puede afirmarse con equipos de representantes no elegidos precisamente por su formación en la disciplina legal nace y opera con una carencia radical. Si quienes tienen la responsabilidad de actuar según el supuesto teórico de la doctrina del Estado de derecho no pueden cumplir con las premisas que harían operativo dicho tipo de Estado, es obvio que la colisión entre la capacidad operativa de los representantes y las premisas de la doctrina no llevan al mismo fin. Los representantes son quienes dicen el derecho, y para decirlo deben regirse por el principio que justifica su concurrencia ante el Estado en representación del pueblo que los elige, no por sus competencias en el conocimiento del derecho, sino por la condición central del Estado representativo que es el favor y la preferencia electoral que el pueblo expresa por unos representantes y no por otros.

Suele con frecuencia plantearse como alternativa la posibilidad a que pueden recurrir los representantes para asesorarse por personal profesional y técnico. Sin embargo, el endoso de la capacidad representativa a terceros no deja de ser una modalidad precaria de vigencia del modelo político. Si no son los representantes quienes ejercitan directa y efectivamente el mandato recibido, la voluntad que intermedian terceros pierde fidelidad y el régimen representativo deja de ser esencialmente representativo. Este no es pues un remedio eficaz para el mal y, por lo mismo, subsiste el límite central de la lógica democrática que genera procesos y resultados manejados y gestionados según el puro mandato popular (o, peor aún, por el mandato popular intermediado con la presencia de asesores o profesionales no elegidos para representar al pueblo).

De lo anterior no resulta difícil explicarse que cuando se advierten deficiencias en el desempeño de la capacidad operativa de la representación nacional ello resulta de las consecuencias propias de la lógica democrática. Algo debe ceder, porque no es posible la calidad política ni el adecuado sustento técnico de las decisiones estatales que tiene a su cargo el Congreso, cuando quienes deben tomarlas son elegidos sin referencia ni examen alguno de las competencias ni perfiles de capacidades y aptitudes para tomar decisiones estatales según las exigencias técnicas que demandan los problemas sobre los que el Estado tiene responsabilidades orgánicas y funcionales en la prestación de sus bienes y servicios.

A nivel de las fuentes del derecho parlamentario se proyecta, en consecuencia, que los operadores del sistema de fuentes cumplen sus funciones conforme a la lógica democrática cuyos resultados pueden ser predeciblemente deficitarios y, por lo mismo, no les es exigible modos de intervención normativa conforme a las pautas ni premisas que suelen regir para los actos de operadores técnicos del derecho. De ahí que una teoría de las fuentes del derecho parlamentario haya de reconocer en las carencias propias del sistema democrático también una característica que acompañe la materialidad del ejercicio normativo por los representantes. Salvo que el propósito fuera el boicot o sabotaje del régimen político no sería esperable que se confronte a los representantes con las exigencias que la técnica legal, como si ésta, además, por otro lado, tuviese una existencia autónoma. Las mismas dificultades metodológicas que se enuncian respecto al carácter subjetivo con el que los operadores técnicos interpretan y aplican las normas se reproducen, y con mayores niveles de presencia en la subjetividad de sus actos, igualmente se manifiestan y reproducen en los actos normativos que ejecutan y aplican quienes operan el sistema representativo.

LOS TIPOS DE FUENTES Y LOS CRITERIOS DE SU CLASIFICACIÓN

Planteado el marco lógico y abordadas las interrogantes respecto a las normas que fundan la regulación de la organización, procesos y actividad parlamentaria, sigue de ello señalar, dentro de la perspectiva y sentido más estrechos o estrictos del ámbito jurídico, cuáles son las fuentes posibles de orden en el parlamento. En este apartado se revisa el concepto de fuente en sentido angosto, y los alcances con los que se comprende cada tipo. La perspectiva de análisis incluye, en cuanto sea disponible, referencias sobre el uso funcional y efectivo de los operadores en cada tipo de fuente.

3.1 Concepto angosto de fuente normativa. Fuentes formales y materiales

Guardando reserva del marco previamente presentado en los dos acápites anteriores, según los cuales se reconoce un orden normativo funcional ajeno o externo al del ámbito circunscrito del derecho documental, el mismo que lo precede óntica y axiológicamente, desde una perspectiva legal estrecha y propiamente documental, las fuentes se distinguen en formales y materiales.

Son formales las fuentes que constan en instrumentos normativos documentales cuyo destinatario efectivo y directo, o potencial y mediato, sea la corporación parlamentaria, sus órganos y los miembros que a ellos pertenecen, integran o que en ellos son miembros.

Son materiales las fuentes no propiamente documentales, derivadas del reconocimiento de su orden y carácter normativo, capaces de generar a partir de dicho reconocimiento, vínculos en la conducta de quienes operan los órganos parlamentarios, o directamente en los representantes que en ellos se desempeñan. Entre las fuentes materiales más representativas admitidas por la ciencia legal se consideran los usos, costumbres, los precedentes y las prácticas parlamentarias.

3.2 Los criterios de clasificación de las fuentes formales

Si las fuentes normativas del parlamento son el conjunto de reglas con las que se ordena la gestión, organización, procesos, funcionamiento, actividades, productos y resultados de este órgano del Estado, los preceptos que cumplen formalmente con dicha finalidad ordenadora son clasificables de acuerdo a varios criterios.

Es inevitable que la clasificación de las fuentes formales cruce en un nivel importante el concepto de derecho parlamentario, puesto que una perspectiva material de éste no aceptará los alcances rígidos que caracterizan a las fuentes formales para quienes pasan por alto y pierden de vista la dimensión ética, política o sociológica del funcionamiento efectivo del Estado, así como la necesaria vinculación legitimadora que se desarrolla en el ejercicio de la representación política. Con esta necesaria advertencia, y sin ánimo alguno de agotar la necesaria polémica sobre la propiedad de esta preliminar y tácita clasificación de las fuentes entre formales y materiales, cabe adelantar la división de las fuentes formales según varios criterios, según el cuadro que sigue.

CLASIFICACIÓN DE LAS FUENTES FORMALES		
1. Criterio de precedencia axiológica, ética y política	1. Fuentes fundamentales	Proyecto existencial de la comunidad reconocido intersubjetivamente en el discurso colectivo como trascendental para la actividad estatal del parlamento
	2. Fuentes primarias	-Constitución -Reglamento del Congreso
	3. Fuentes secundarias	-Resoluciones -Acuerdos
2. Criterio del núcleo normativo	1. Fuentes básicas	-Constitución -Reglamento del Congreso -Reglamentos complementarios -Reglamentos de grupos parlamentarios
	2. Fuentes complementarias	-Resoluciones -Acuerdos -Leyes con contenido o alcance parlamentario -Sentencias del Tribunal Constitucional y jurisprudencia judicial -Sentencias supranacionales
3. Criterio organizacional	1. Fuentes estructurales	-Constitución -Reglamento del Congreso -Resoluciones -Acuerdos -Sentencias del Tribunal Constitucional y jurisprudencia judicial -Sentencias supranacionales
	2. Fuentes operativas	-Planes de gobierno -Programas generales de gobierno -Discursos presidenciales anuales ante el Congreso por el Presidente de la República -Discursos inaugurales del Presidente del Congreso -Plan Estratégico del Congreso -Agenda Legislativa -Acuerdo Nacional -Objetivos del Milenio

Los tres criterios que en principio permiten clasificar las fuentes formales se dividen de acuerdo al propósito o finalidad de distinguir una dimensión específica en la lógica del orden normativo.

3.2.1 El criterio de precedencia axiológica, ética y política

El criterio de precedencia axiológica ética y política enfatiza en la trascendencia normativa que actúa u opera como fundamento de la concepción estrictamente jurídica del sistema que norma o regula al parlamento. Esa trascendencia enfoca de modo particular el fenómeno de las decisiones políticas a cargo del cuerpo representativo del Estado, en el que se articula el poder político de la república. El enfoque en el fenómeno político como normativamente anterior al derecho o a la ley resalta el ámbito ético y valorativo de la asociación política cuya voluntad usa, decide y acuerda la

racionalidad normativa. Se trata del énfasis en la materialidad de la decisión de la república cuyo bien es objeto del derecho garantizar. Sin concepción del bien de la comunidad el derecho carece de sustento normativo. El derecho es un orden construido con la finalidad de facilitar el bien y la justicia de la comunidad a través de las instituciones estatales. Es así como resulta que el derecho parlamentario es un orden eminentemente estatal porque es en las instituciones estatales en las que se estructura y se organiza la relación entre el Estado y la colectividad a través de quienes reciben autoridad para representar y para dirigir a esta última.

Porque el orden normativo del parlamento es fundamentalmente un orden político adoptado según una finalidad ética y pública es que ese mismo de ese orden normativo se deduzca la normatividad que se inscribe y registra en la legalidad documental. El orden parlamentario obedece a un orden que no se agota en la legalidad documental. Para este primer criterio el orden parlamentario es antes que legal un orden político, y un orden sustentado en el valor público de la representación. Resulta del arreglo normativo que es consecuencia del reconocimiento del principio de la soberanía de la república, el que habilita al Estado para que quienes representan decidan y actualicen su constitucionalidad en las decisiones que toman durante su desempeño; para que lo hagan de forma tal que la acción parlamentaria acerque el Estado a los valores éticos que los representantes deben asegurarle al pueblo; y para que los intereses comunes de la colectividad reciban la protección justa del Estado a través de sus representantes.

Este criterio prioriza la dimensión metalegal, y por ello distingue la fuente fundamental de las fuentes primarias y secundarias. Si la fuente fundamental es del orden ético y político, las fuentes primarias y secundarias consisten en la documentación normativa de las aspiraciones éticas y políticas que se concretan en normas jurídicas. El contenido valorativo es el que precede y estructura la función de las formas legales. El reconocimiento del carácter fundamental del orden político es la base de los órdenes primario y secundario de la normatividad parlamentaria. Son los principios éticos y políticos anteriores a la documentalidad legal cuya valoración orienta la perspectiva hermenéutica y la aplicación de los textos jurídicos por quienes los operan, monitorean, evalúan, controlan o ejecutan. Los solos documentos no resuelven en su propia lógica las ambivalencias prácticas del funcionamiento del Estado y de las instituciones políticas. Es este el orden constitucional apreciado en su dimensión efectiva y no sólo documental que pretende o aspira a concretar todo documento constitucional, y que no consigue suturar ningún texto debido precisamente al carácter fluido y mutante de la historicidad en que transcurre y se desarrolla en el tiempo la asociación política de la república.

En ese entendido es que, en un segundo y tercer planos las fuentes primarias se diferencian de las secundarias por la mayor o menor inmediatez en el carácter constitutivo de su aprobación. Las fuentes primarias están más estrechamente arraigadas en el orden axiológico y deontológico que las que las preceden, en tanto que las fuentes secundarias tienen un orden derivado, en el que el propósito de su formulación no es explícitamente constitucional. En las fuentes secundarias el aspecto central es el menor nivel de disponibilidad y autonomía para fijarlas por los actores que las definen. En cualquier caso, en las fuentes secundarias el objetivo no es sino complementariamente la definición del ordenamiento parlamentario, porque la actividad regulatoria se ha utilizado según objetivos que no eran primariamente la formulación del cuerpo normativo del Congreso.

De acuerdo a los supuestos indicados, así como entre las normas primarias se incluyen la Constitución y el Reglamento del Congreso, forman parte del cuadro de normas secundarias tanto las resoluciones y los acuerdos de los órganos

parlamentarios con desarrollo normativo respecto al funcionamiento del Congreso, como las leyes y las normas supra o internacionales cuyo contenido supusiera afectación de los procesos o funcionamiento del Congreso.

3.2.2 El criterio del núcleo normativo

Según la perspectiva del núcleo normativo el énfasis pronuncia y acentúa una jerarquía documental según la especialidad de los textos para recoger de modo estructurado el orden público de la asociación política. En realidad todo documento no es sino un texto impreso, pero a la escribaldad o textualidad de los preceptos que se incluyen en los documentos se les atribuye un valor simbólicamente más valioso de acuerdo al tipo de organización documental según un sistema regulatorio.

El núcleo normativo es por esa razón una disposición de ordenamiento que valora normativamente más lo que está más próximo al núcleo constitucional, y le atribuye menor valor a que alejándose más de dicho núcleo se ubica en niveles más periféricos o alejados de materia de valor y contenido constitucional. No es que el nivel periférico sea normativamente menos valioso, sino que el núcleo normativo concentra por atribución convencional de la comunidad política los rasgos menos imprescindibles o disponibles del sustento o fundamento de la asociación. Se trata, como en cualquier arreglo basado en la convención, de presunciones en sí mismas arbitrarias, pero una arbitrariedad reconocida, convenida o consensuada intersubjetivamente por los actores u operadores de la dinámica parlamentaria.

Las fuentes formales básicas del derecho parlamentario son la Constitución, y el Reglamento del Congreso, a los que debe añadirse otros reglamentos que con similar nivel dicta el Congreso para el cumplimiento de sus funciones, o los reglamentos que norman la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios. La Constitución es un orden anterior y fundamental a la existencia de cada parlamento, aunque a pesar de su carácter rígido (porque supone que la Constitución puede ser modificada por un parlamento ordinario, pero sólo a través de un proceso rígido de reforma) sus contenidos son interpretados por lo menos para fines prácticos y operativos de modo continuo por todos los parlamentos. El Reglamento resulta del compendio ordenado de preceptos adoptados bajo el modelo de los códigos, con el propósito de agrupar de modo sistemático y ordenado las reglas por las que el parlamento rige el Estatuto de sus miembros, su organización, sus procesos y su actividad regular.

Frente a este tipo de normas básicas, las complementarias incluyen las resoluciones y acuerdos que adoptan los diversos órganos directivos relacionados con el desarrollo de las funciones y procesos de la institución parlamentaria; las sentencias de organismos jurisdiccionales nacionales o supranacionales relacionadas con la organización, funcionamiento, procesos o actividad parlamentaria en general; y las propias leyes de la república relevantes a la actividad representativa o parlamentaria, esto es, las leyes con contenido o alcance relacionados con el desempeño funcional, la organización y los procesos parlamentarios.

3.2.3 El criterio organizacional

La clasificación de las fuentes normativas del derecho parlamentario según un criterio organizacional se basa en la amplitud o generalidad del alcance o cobertura de las normas en relación con la gestión pública o estatal de la institución y órganos parlamentarios. La clasificación según las características organizacionales de las

fuentes las divide en estructurales y operativas. La división distingue los tipos de fuente con el objeto de incidir principalmente en la especialización de las normas relacionadas con la gestión de la función parlamentaria. En tanto que las fuentes de carácter estructural contienen normas orientadoras de la gestión, son las normas operativas las que dirigen de modo específico el trabajo parlamentario con una visión y objetivos precisos. Las fuentes estructurales son el marco para la gestión, pero los instrumentos de gestión son los que más concreta y precisamente aclaran cómo opera la función parlamentaria.

La relevancia de este tipo de clasificación tiene beneficios contrarios o inversos a la clasificación según el criterio de precedencia axiológica, porque resalta el carácter funcional del Congreso como órgano estatal. La gestión se realiza según el orden normativo que encauza la función parlamentaria a partir de objetivos y estrategias diseñados para alcanzar resultados según una perspectiva institucional. Lo gaseoso que puede resultar ser concebir la organización y los procesos parlamentarios, desde el punto de vista de principios como el de la soberanía popular, continuidad estatal, alternabilidad en el poder, o del ejercicio representativo y no imperativo del mandato, se concreta y dirige hacia objetivos y metas definidos según los instrumentos normativos de programación de la actividad parlamentaria.

De la precisión y claridad de objetivos depende la sincronía, sinergia y alineamiento entre los diversos órganos y autoridades parlamentarios para alcanzar los objetivos y metas de esta corporación estatal. Las fuentes normativas de carácter operativo tienen por finalidad establecer los criterios según los cuales la acción parlamentaria podrá ser monitoreada y evaluada según la capacidad y efectividad que muestre en alcanzar los objetivos y las metas y, por lo tanto, transparentar la competencia y capacidad en el ejercicio de la función representativa según los resultados alcanzados.

Entre las fuentes formales de carácter estructural se considera adicionalmente a la Constitución, y el Reglamento del Congreso, a las resoluciones y acuerdos del Pleno y de los órganos directivos o de coordinación, y las sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales y supranacionales, en especial las del Tribunal Constitucional. De este tipo de normas cabe rescatar las reglas que permiten encuadrar la visión y misión general del Congreso como lugar de representación de la voluntad popular en el que el propio pueblo decide su destino. En ellas también se establece el marco general de las tareas funcionales y de los procesos que el Congreso debe realizar para alcanzar su visión y misión institucional. Pero en las normas de carácter operativo el propósito es priorizar los objetivos y las metas hacia los que se dirigirán los esfuerzos de la corporación para que la visión y la misión se alcancen.

Según esta clasificación las fuentes formales de alcance más propiamente operativo incluyen instrumentos como los planes de gobierno, los programas generales de gobierno, los discursos presidenciales anuales ante el Congreso por el Presidente de la República, los discursos inaugurales del Presidente del Congreso, el Plan Estratégico del Congreso, la Agenda Legislativa anual o priorizada, así como otros instrumentos extraparlamentarios como el Acuerdo Nacional, o los Objetivos del Milenio. En este tipo de instrumentos se concretan los proyectos concretos de funcionamiento, las actividades para desarrollarlos, los resultados que se espera alcanzar e incluso hasta la cuantificación de los indicadores con los que se justifica la acción que sustenta la intervención de la institución parlamentaria en la diversidad de esferas en las que extiende su actividad funcional.

3.3 Las fuentes materiales

Entre las fuentes de carácter normativo en el derecho parlamentario cabe identificar algunas fuentes de orden menos citadas y comprendidas desde la perspectiva de los estudios legales, que tienen similar capacidad de generar efectos vinculantes en la institución parlamentaria. De este ámbito son, en primer lugar, los símbolos, las creencias, y los paradigmas sociales desde los que se opera en los sistemas y asociaciones comunitarios o políticos de las colectividades. Es la materialidad la dimensión en la que se concretan la voluntad, las convicciones y las decisiones políticas, y el distingo entre fuentes formales y materiales obliga a presentar su relevancia como fuentes concurrentes del orden, de las normas y del derecho parlamentario.

El planteamiento del distingo entre formalidad y materialidad es un pie forzado en el análisis de la normatividad de la acción parlamentaria, en gran parte como consecuencia del necesario contrapeso simétrico que requieren las formulaciones dominantes, respecto a la supuesta autarquía del derecho como fuente de toda decisión y voluntad en la vida pública y privada. Son formulaciones de ese talante las que contribuyen a la escisión en el espíritu contemporáneo entre vida y ley, entre impulso y razón, porque los excesos del normativismo de fuente liberal o positivista, ambas resultado de la mentalidad moderna, pretenden la normalización de la sociedad según estándares externos a los de las convicciones internas del sujeto, no menos que pretenden igualmente una aparente objetividad normativa que no interfiere ni mancha el juicio y preferencias subjetivos de los operadores, actores o protagonistas de los fenómenos sociales.

Suele olvidarse que el concepto moderno de derecho es hijo legítimo de la modernidad. Suele olvidarse que la modernidad es consecuencia del éxito de una ilusión basada en el dominio de modos que consiguen afirmarse pasajera y como correctos frente a otros en el tiempo y en el espacio. Suele olvidarse que el derecho antes de su carácter escrito era un orden inscrito en las costumbres y en las convenciones de las colectividades que le daban carácter normativo con el reconocimiento regular en su existencia comunitaria. Y como suelen olvidarse esas cosas, también suele preferirse no prestar la necesaria importancia a modos y prácticas de hacer las cosas que los modelos que se proponen como imperiales no tienen capacidad de expulsar del arraigo de nuestra naturaleza. Estos son los olvidos, y descuidos, que suelen recordarnos la recurrente apelación a la costumbre, las prácticas, los usos, las convenciones y los precedentes como fuente de derecho en la vida política en general, y la vida parlamentaria en particular.

Es en la materialidad del derecho en la que se funda el edificio de la formalidad. El derecho formal nace en el reconocimiento de convencimientos comunes y compartidos. No se transmite a través del oráculo ancestral ni se expresa como la zarza ardiente. El derecho formal es en realidad del mismo orden y naturaleza que el derecho material, con la diferencia que tiene el hecho de que se ha preferido otorgarle una jerarquía valorativa artificial y arbitraria, ajena a la naturaleza de cualquier regla de conducta colectiva de carácter legal. Legalidad y documentalidad no son sinónimos. La legalidad antes que documentalidad es reconocimiento y convicción colectiva en un tipo de orden y arreglo colectivo mejor que otro, en razón de lo cual se precisan las reglas que tratará de mantener y aplicar coactivamente el Estado como consecuencia de la identidad que quiere darse la misma comunidad cuyo Estado asegura su cohesión colectiva.

Es en este orden de ideas que es preciso reparar que las fuentes materiales de derecho parlamentario no son jerárquicamente inferiores a las fuentes formales. Hay casos en los que las fuentes materiales son las que fundan la propia Constitución que

dan carta de nacimiento a los Estados, y también las que mantienen desde la convicción y compromiso interno de los sujetos que cohabitan en una misma comunidad estatal el proyecto histórico de orden colectivo. Ni los Estados ni los partidos son capaces de imponer ni dominar en el ámbito de las convicciones de los pueblos. Las fuentes materiales no son el pariente ilegítimo del derecho, sino más bien el pariente más anciano cuya sabiduría es más poderosa que la más aguda de las astucias del pariente joven y socialmente exitoso.

Cuando se aborda la cuestión de las fuentes en sentido técnico el tema se circunscribe a los instrumentos formalmente designados como capaces de crear efectos vinculantes. A qué se considera un instrumento formal, sin embargo, es una cuestión poco clara en el régimen parlamentario, porque en su desarrollo es mucho más imperceptible qué genera la acción y qué la ordena. El funcionamiento del parlamento observa generalmente pautas externas u objetivas a las que se identifica sin discusión y con claridad, pero observa igualmente, y en casos con mayor intensidad y adhesión, otras pautas no escritas que consisten en usos ni documentados ni escritos para que los procesos funcionen, se desarrollen y culminen entregando los productos que en cada proceso se tramitan. Los actores de los procesos parlamentarios reconocen como su derecho el que ellos mismos acuerdan, reconocen y aceptan regularmente como válido y conveniente para decidir los asuntos que demandan su resolución. Parte de ese reconocimiento es el que se le da a las fuentes materiales de orden en la organización, actividades y procesos parlamentarios, cuyas diferencias y alcances conceptuales se intentará precisar en el acápite reservado a su examen en este mismo estudio.

LAS FUENTES FORMALES PRIMARIAS

La lógica jurídica demanda del análisis sobre el carácter normativo de las fuentes la instrucción sobre la jerarquía vertical que con carácter excluyente rige las situaciones de la realidad a que las normas se refieren. En esta misma lógica se exigen afirmaciones contundentes que resultarían plausibles y explicables si la realidad y panorama normativo fuesen semántica, política y normativamente rígidos o sólidos. Debido a la naturaleza política con que proceden quienes articulan en el Estado la voluntad popular, sin embargo, se exige del derecho una comprensión más líquida o fluida de la normatividad con que se establece y aplica los modos regulares de su organización, procesos y acción.

Es el deseo y el karma de la seguridad que siente el derecho como su razón de ser para cumplir su misión en la sociedad, el que impulsa a juristas, magistrados o abogados a simplificar la realidad normativa en un esquema concreto y general de jerarquización negado en la práctica de quienes se hacen cargo y tienen la responsabilidad de asegurarse que la voluntad popular sea la que quede verosímilmente articulada en los procesos estatales en los que la Constitución prevé su participación. El derecho es un marco razonable de orden de los comportamientos y en él se inscriben los modos de organizar y de procesar las demandas y los productos sociales. Pero está fuera del derecho la capacidad de anular el principio político elemental que es su necesaria convivencia y adaptación con la voluntad de la comunidad que debe usarlo como instrumento de estabilidad y de cambio, a discreción precisamente de quienes son titulares de la facultad de definir tales convivencia y adaptación.

La jerarquización de fuentes puede tener utilidad ilustrativa, pero no tiene capacidad decisoria. Puede orientar y canalizar, pero no excluir la noción elemental del concepto de soberanía que exige quien es reconocido como máxima autoridad sea a quien corresponda decidir y definir los contenidos de las normas según las cuales decide. El límite del soberano no puede por ello ser una norma, sino los principios éticos y políticos de los que depende y a los que se debe la voluntad política en ejercicio de la soberanía.

Los apuntes precedentes son necesarios a efecto de comprender cómo así es que, más allá del propósito fundamentalmente didáctico de clasificar las fuentes en una taxonomía nomológica, dicha clasificación no trae consigo ni implica una forma velada de proposición de una jerarquía normativa entre las fuentes. El supuesto en que se basan estas reflexiones es que las fuentes obedecen a reglas de equilibrio entre las exigencias políticas de representación de la voluntad popular y la regularidad y estabilidad en el proceso de articulación de esta voluntad popular como voluntad estatal. No se trata de equilibrios externos a los que debe administrar el sujeto mismo y titular de la representación de quien depende dicha articulación. Es el representante el pivote que organiza el equilibrio entre voluntad popular y voluntad estatal, y al hacerlo procede conforme a una fórmula interior, no determinada por el derecho sino por la ética pública y la exigencia política que dan sentido a la representación de quien es constitucionalmente reconocido como soberano. Está fuera del ámbito del derecho la capacidad de regular ese espacio de auto-organización política según una ética

colectiva reconocida tanto por la colectividad como por quienes actúan por su cuenta en la corporación parlamentaria.

Estas referencias pretenden introducir elementos de juicio para comprender una realidad soslayada de modo inconciente por el derecho, como es la relación entre la vida y la norma. Cuando la norma toma para sí un poder que le es ajeno valorando su capacidad más allá de la que la vida está dispuesta a reconocerle, la ceguera de su rigidez conduce a su inoperación no menos que a su devaluación. Esto es, a su propia impotencia normativa. Si la norma niega la vida a la que regula la norma se pone en una posición invertida. Esto es, pretendiendo ser servida anula la virtud que le da sentido. La norma es instrumento para la vida. No es la vida la que debe someterse a la norma. Se trata de un proceso autoregulatorio. La ley es una ley interna o no goza de su capacidad normativa. Una ley no reconocida es poco más que una caricatura de sí misma. Ella misma no rige sino en cuanto la vida la reconozca como tal. No basta la voluntad de la autoridad para que ella sea reconocida. Podrá imponerse, pero no mandará como criterio de organización en los procesos políticos o sociales en general.

El sistema de fuentes, por ello, sigue una estructura disipativa. El carácter disipativo de esta estructura se define como el proceso interior de regulación reconocido por los operadores de la norma, según los contextos y las circunstancias. Las normas generales, las normas constitucionales, lo son porque se trata de una generalidad y una constitucionalidad aplicada a los contextos y a las circunstancias en un movimiento de ordenación adaptado por los operadores de los procesos. Son quienes deciden quienes definen los significados de la realidad y los sentidos de la normas que la regulan. Ese es el núcleo esencial desde el que opera la representación como instancia de articulación entre la voluntad popular y la voluntad estatal en un marco de ordenamiento normativo. Quien debe definir el contenido material de la norma es el responsable del equilibrio y de la estabilidad normativa. Sin el reconocimiento de esta potestad la representación no representa la voluntad soberana de la colectividad, ni tiene la autonomía constitucional necesaria para articular con legitimidad la demanda política ante el Estado.

La seguridad y la estabilidad que ofrece la norma no son mayores a las que se derivan de la función que cumplen y establecen con su operación interpretativa y aplicativa los titulares de la representación en el parlamento. Esa seguridad y estabilidad no pueden ser conceptual y prácticamente mayores a los que definen los niveles de desequilibrio entre norma y vida política la representación. El orden político en el parlamento es un orden abierto a la vida política. No un orden cerrado a ella. El carácter abierto del sistema normativo en el parlamento es la fuente en la que se encuentra y de la que se nutre la vida y el orden del Estado. Si el Estado se cerrara al carácter abierto del sistema político en el que vive y se desarrolla la representación negaría la fuerza de su propio reconocimiento. Sólo el Estado que se reconoce en su asimilación de la vida de la que él mismo depende reúne las características que lo definen como Estado. Para ello el orden parlamentario no puede negar las tendencias disipativas inherentes al ejercicio contextualizado de las normas en el poder.

Se deduce de una propuesta de comprensión del sistema de fuentes parlamentarias como la que se consigna que el equilibrio entre norma y vida será inconstante, porque los propios procesos políticos son impredecibles en los niveles, tipos y modalidades de orden que deben fijar los operadores de la representación ante el Estado. Las estabilidades normativas, por ello, son estabilidades que resultan de la función de equilibrio que establecen en la práctica de la representación los operadores de la institución parlamentaria. Esa función no es reductible a un silogismo simplificado en virtud del cual se establece una jerarquía de fuentes normativas. Por el contrario. Se trata más bien de un sistema complejo en el que el núcleo jerárquico puede mudar de

acuerdo a la naturaleza de la situación política en la que se ejercita constitucionalmente la representación.

De ahí que los contenidos normativos de cada regla sirvan de forma aleatoria en los procesos políticos según el contexto en el que el operador de la articulación representativa deba apelar al sistema normativo del parlamento, y de ahí también, por consiguiente, que el sistema de fuentes deba ser comprendido como reglas de interacción, acoplamiento y articulación entre la voluntad popular que se expresa y concreta en la operación que de ella hace la representación parlamentaria, y la voluntad estatal que resulta de la aplicación de las reglas de orden definidas por esta misma representación a la que la Constitución la reconoce como garantía del poder político de la república soberana. Cuál es la norma para cada situación depende de la situación y del operador que deba resolverla según su capacidad de decisión. El ejercicio de esta capacidad, sin embargo, no es un puro acto de voluntad, de poder ni de decisión, sino de las convicciones públicamente compartidas y colectivamente reconocidas sobre el ejercicio correcto del poder según un sustento mínimamente invocado y sustentado de unas y de otras.

El sistema y la jerarquía de fuentes, por lo tanto, no es un orden abstracta y lógicamente construido de forma independiente a la práctica normativa concreta que se derive, origine y requiera. El orden que genera un sistema de fuentes como el postulado es un orden basado en el reconocimiento de la estructura fluctuante y disipativa de la realidad política, pero también del conjunto compartido y reconocido colectivamente de principios de decisión ética y política. Lo que se pierde de estabilidad con un esquema rígido como el que pretende deducir una comprensión fácil del sistema normativo, se gana en fuerza normativa. En consecuencia, la agregación de actos con fuerza normativa del Estado representativo es capaz de sustituir la estabilidad falaz y externa de la formalidad normativa que se deduce de una comprensión incompleta de la naturaleza del parlamento, con un tipo de estabilidad conceptualmente distinta pero más segura y eficaz como la que se genera en los equilibrios inconstantes entre voluntad y orden que define en su jurisprudencia el operador del orden parlamentario que son los representantes de la voluntad de la comunidad.

Con estas referencias preliminares cabe examinar en seguida las diversas fuentes de derecho parlamentario conforme a la taxonomía que con carácter fundamentalmente didáctico ha sido presentada.

4.1 La Constitución

Es la fuente más importante de derecho parlamentario, en cuanto contiene los principios, marco y reglas de los que dependen y a los que deben sujetarse las demás fuentes de derecho. Ninguna fuente distinta a la Constitución puede contener reglas que se le opongan. Las que se le opusieran resultarían normas o disposiciones jurisdiccionalmente impugnables.

4.1.1 El carácter subjetivo y cultural de la Constitución

Hasta ahí la versión básica y simplificada de la naturaleza de la Constitución. Como cualquier producto cultural, por mayor carácter simbólico que se le adjudique en su capacidad ordenadora, el texto de la Constitución no tiene voluntad propia. Es obvio y hasta torpe pretender explicarlo o justificarlo. La Constitución es un producto. No un sujeto. Sólo los sujetos tienen voluntad. La Constitución es un compendio de

mandatos y deseos. Los mandatos y deseos de un sujeto con autoridad para formularlos. Es el producto de un sujeto. Es el producto que resulta de la voluntad del sujeto autorizado para definir la constitucionalidad del proyecto político de una comunidad. Su condición de producto es similar a la que le corresponde a un objeto. La Constitución es un objeto producido por y para el uso y valoración de la colectividad a cuyos propósitos y finalidades sirve. En este sentido es lógico reconocer que los mandatos de la Constitución que tienen por destinatario al Congreso adquieren los significados y contenidos primarios que la voluntad del propio Congreso les dé, y por ello también cabe afirmar que la Constitución es lo que de ella digan que es y dice quienes operan esos mismos mandatos. La Constitución es ejecutada de modo inmediato por los sujetos que le dan sentido a los mandatos que ella contiene.

De ahí que la Constitución ordena y vale en tanto contiene el producto de una voluntad apreciada y valorada como fundamental para la organización política de una comunidad. El valor se lo otorga y reconoce la propia comunidad que quiere tener ese producto como propio. Porque el producto expresa la misma voluntad y el mismo proyecto. La Constitución, en este sentido, tanto vale y tan fundamental resulta, como valga y le resulte fundamental a la comunidad cuyo convencimiento y reconocimiento son los que la adoptan como proyecto político. Los déficits de convicción, la creencia insuficiente en su fundamentalidad y valor decaen y devalúan el aprecio y la propia vigencia efectiva del proyecto político que ella registra. La Constitución deja de ser sólo un documento gramaticalmente propositivo en la medida que los propósitos y mandatos que en ella se inscriben están simultánea y sólidamente inscritos en la conciencia y en el reconocimiento de la comunidad para la que se prepara y dirigen sus mandatos y deseos.

El carácter objetual de la Constitución es lo menos admisible por quienes mayor interés tienen en que se reconozca la subjetividad e interés en apropiarse de ella con propósitos excluyentes y hegemónicos. Es así como cabe entender la tesis de quienes hablan de la soberana supremacía de la Constitución, cuando apelan a ella como sustento objetivo de razones que no pueden dejar de ser razones expresadas desde la subjetividad de quien lee e interpreta un objeto o símbolo cultural. La Constitución no tiene otra voz que la voz de quienes la usan como imperativo de conductas impositivas. ¿No es acaso una tesis de tal naturaleza precisamente la negación del carácter material de una constitucionalidad que existe como subjetividad? ¿No es esa tesis precisamente la negación de la naturaleza capaz de arraigar la constitucionalidad como proyecto político de una comunidad existente y viva? ¿No es esa tesis, por lo mismo, una tesis que invita a quien se conoce y toma como gestor de su constitucionalidad política a la transgresión de un orden constitucional que pretende ponerlo en la posición de sumisión en que residen los súbditos ante un orden despótico? Pero aparentemente la curia constitucional no cae en cuenta que poner a la Constitución en el altar donde sólo se la contempla, donde sólo sus sacerdotes escrutan lo insondable de sus designios, es un acto que no pasa desapercibido como un acto de manipulación para ponerle voz propia a una letra que se usa en último término como soporte de la racionalidad hegemónica de la misma curia sacerdotal a la que conviene postularla como un orden etéreo e ideal ajeno a la carnalidad y terrenalidad humana.

Como cualquier objeto la Constitución puede convertirse en un fetiche o un tótem si, perdiéndose de vista la visión y el proyecto que justificó su invención o creación, se cosifica su naturaleza y con ella también la rigidez de la relación que debe tener la colectividad con el sentido y con el destino de su propia existencia colectiva. El futuro no se agota con el acto de invención y producción de la cosa u objeto constitucional. La Constitución es un objeto inscribible en el universo de sentido de la existencia colectiva. No es un objeto cuyo sentido quede pétreo e insustentadamente cumplido

en un solo acto de la existencia social. La Constitución no se recibe una sola vez y para siempre en el Monte Sinaí, ni la república enmudece irrenovablemente como si leyera la ley mosaica. Si el ser colectivo existe es porque su vida es una vida que se confirma como constituida. La existencia colectiva es una existencia constitucional, porque lo que no es afín a la propia constitución es una forma degenerativa que corrompe el sentido de la propia existencia. Que las reglas de esa existencia constitucional estén o no estén escritas no elimina el carácter constitucional de la existencia política de los pueblos. La escritura no ha abolido la naturaleza. Sólo la registra. Y la inscripción en el registro de proposiciones constitucionales no empalidece el brillo de quienes mantienen la constitucionalidad en la convivencia y convicción renovada del mismo proyecto colectivo a lo largo del tiempo.

Es el sujeto quien en base a una competencia reconocida colectivamente como suficiente inventa un producto normativo. El origen de ese producto en el tiempo no hace al sujeto a quien se le reconoció la suficiencia de su facultad para inventarlo como un sujeto históricamente omnímodo. El sujeto que originalmente inventó la Constitución no emascula de su capacidad constitutiva a quienes lo suceden, porque en la historia no hay sujetos jerárquicamente capaces de anular a quienes los sucedan en el tiempo. Un supuesto de esa naturaleza constituiría un acto de violencia por su pretensión castradora en una sociedad donde la vida no admite otra regla que no sea la misma que permitió la misma capacidad existencial a unos antes que a otros. Y si hubiese quien pretendiera tal jerarquía, los hijos del tiempo que los sucedan quedan en posición de conspirar hasta que el parricidio sea simbólicamente consumado. Ello es consecuencia del reconocimiento del principio de organización republicana, en el cual compite el sentido del principio de soberanía de la comunidad sobre la de los poderes constituyentes y constituidos. La Constitución, por eso, es la voluntad de la comunidad a la que su existencia histórica le encuentra sentido.

La Constitución es un texto que vive sólo porque quienes la operan la significan. La Constitución es una unidad normativa existencial. Pero además tiene un carácter proposicional; esto es, reúne proposiciones sobre el mundo, en las que se califican formas más favorables o preferidas de convivencia política, y se descartan otras como inconvenientes. En cualquier caso la Constitución es un texto privado de sentido propio, porque el mismo rige desde las posiciones valorativas y los intereses de los ciudadanos que se constituyen como comunidad apoyándose en su texto. Por eso cabe afirmar que la Constitución tiene carácter instrumental para la comunidad que la acepta como norma. La Constitución no rige independientemente del reconocimiento, de la aceptación y de los usos que la comunidad tenga de las proposiciones que la integran.

Por el triple carácter de la Constitución, como orden vivencial, proposicional e instrumental, en cada comunidad histórica a la que corresponde darle sentido, no existe una línea divisoria fácil de distinguir entre Constitución y constitucionalidad. Es sólo lógica y analíticamente como cabe distinguir entre ambos conceptos, porque el texto constitucional es el texto de una constitucionalidad proposicional e instrumentalizada por los actores políticos en un momento preciso de la existencia para una comunidad histórica concreta. La Constitución es una Constitución decidida y afirmada con la voluntad y con los proyectos políticos de una comunidad en el devenir histórico de su existencia. No tiene más existencia que como un símbolo que se reconoce y que vive para quienes le dan vida y existencia con la afirmación de los principios, valores y normas que ella propone en su texto. No se trata de un orden ni cerrado ni agotado, sino abierto al reconocimiento y a la estima de las voluntades de las comunidades para las que ella rige.

La Constitución concebida de esta manera consiste en la conexión entre las proposiciones que ella contiene en su texto, y el compromiso y convencimiento concreto de los actores con los que ella adopta sentidos en la diversidad de situaciones en que se configura una situación de competencia o conflicto sobre significaciones hegemónicas, sea para un momento o para un período histórico concreto. Toda prescripción constitucional origina actos constitucionales, pero dichas prescripciones no son un cuerpo ajeno a los actos mediante los cuales las proposiciones constitucionales definen la Constitución.

Las prescripciones constitucionales son proposiciones cuyo sentido no queda fosilizado en los orígenes de los tiempos, sino proposiciones de sujetos que asumen la posición constitucional para renovar históricamente el proyecto colectivo en cuyo nombre se inventó y sancionó el canon constitucional. Y en ese propósito, una vez más, son los sujetos de la propia colectividad quienes protagonizan la renovación de los contenidos constitucionales. Eso es la Constitución. La Constitución es lo que de las proposiciones mantiene sentido histórico en sujetos que no se repliegan ni se resignan al arrinconamiento por una voluntad omnímoda que los anteceda en el tiempo. El mismo derecho y la misma facultad que tienen quienes en algún momento dicen e inventan la Constitución leyéndola en sus propios proyectos colectivos, lo tienen y les corresponden a quienes se conectan con esas proposiciones y las renuevan de sentido histórico con el uso que les dan durante su existencia.

Como queda dicho, la Constitución y la constitucionalidad son sólo una distinción de carácter analítico, porque la Constitución escrita es no otra cosa que un accidente constitucional. La Constitución auténtica es la sustancia que trasciende al accidente que es la formulación de proposiciones en un texto constitucional. De ahí que sean los actores concretos de los procesos políticos los que expresen, afirmen, declaren y decidan la sustancia constitucional, valiéndose para ello de una lucha por los sentidos y significados cultural y sustancialmente hegemónicos. El texto, en consecuencia, no tiene más vigencia que la que afirmen quienes tienen la potestad de significar la sustancia constitucional en los procesos políticos. Lo demás es mitificación de un objeto cultural privado de significado político en sí mismo. La Constitución es un objeto cultural para quienes expresan la sustancia constitucional en el conflicto político.

4.1.2 El carácter normativo de la Constitución en el derecho parlamentario

Percibida la Constitución bajo este modelo, es posible advertir que sus contenidos sean definidos de modo singular por quienes representan la voluntad política de la comunidad. La representación es la autoridad para decir la voluntad política según el mandato recibido en elecciones directas por la comunidad. Por eso la voluntad de los representantes en el Estado es la voluntad políticamente imputada a la república de la que los representantes expresan una voluntad representativa. Tal imputación, sin embargo, es una imputación condicionada a la autenticidad del carácter representativo de la voluntad declarada por los representantes. La presunción es que la imputación es válida, a menos que exista base para contrariar o rechazar la voluntad formulada como representativa sin serlo.

Bajo el modelo existencial, proposicional e instrumental de la Constitución, en el que la forma textual que la visibiliza presume la raíz sustancial de su carácter existencial, en el que la significación de su texto fuera de sí misma niega validez al supuesto carácter impermeable y cerrado de las proposiciones que contiene y, por lo mismo, niega a la vez significados preconcebidos en su texto, resulta constitucionalmente deducible, y políticamente aceptable, que el carácter de la Constitución como fuente normativa tiene un lugar relativo a la idoneidad con la que la representación exprese la sustancia

constitucional, según los convencimientos, compromisos y reconocimiento que la comunidad tenga de las formas de convivencia preferidas en la organización de la república y el Estado. Esa Constitución es, en este sentido y bajo estos supuestos, una Constitución habitualmente definida en su uso, y quienes la operan compiten por la hegemonía de su significación. Ese es el espacio en el que la Constitución es una fuente de orden en la institución parlamentaria.

El Congreso tiene autonomía normativa para fijar los contenidos de sus propias normas, y en este preciso sentido se le reconoce como miembro titular y efectivo de primer orden en la comunidad de autoridades que le dan contenidos oficiales a la Constitución, titularidad que si bien se concreta de modo válido, en observancia de requisitos materiales y formales de producción constitucional, no le restan la capacidad efectiva de ser titular del propio proceso de construcción, producción o invención constitucional de la sociedad. Los textos intermedios que deducen contenidos constitucionales en su desenvolvimiento institucional son textos constitucionalmente contruidos desde los que el Congreso se inventa a sí mismo desde su base constitucional. Es innegable el convencimiento original con el que el orden parlamentario pretende ser un orden constitucional. Los representantes de la voluntad de la comunidad actúan como voceros directos e inmediatos de la sociedad ante el Estado. Si la Constitución es una realidad material es porque ella vive de modo concreto e inmediato, constante e ininterrumpidamente, en el Estado y en la sociedad, a través del pueblo representado.

La Constitución tiene una genealogía que no se agota en la formalidad de la aprobación de su texto, sino que continúa y fluye en el tiempo con la diversidad de protagonistas que la usan y la fundan en sus propios compromisos personales. No es Constitución la gramática congelada en el tiempo, ni lo es porque se le de el carácter de un tótem inerte al que idolatra una comunidad constitucionalmente disminuida sin poder para fundarse a sí misma en el tiempo y en la historia. Una sociedad concebida en esos términos concebiría la identidad y el futuro de sus sucesores como sujetos dominados e indignos de designo propio, sin poder moral para decidir su propio futuro, ni suficiente derecho para afirmar sus proyectos colectivos, con la misma capacidad y fortuna que tuvieron antes otros a los que la casualidad y azares de la historia pusieron en la circunstancia de preparar las pautas de su organización política. Ninguna sociedad integrada por seres libres y dignos de estima es víctima de ese tipo de tótemes, ni prisionera de ese modelo de Estado.

La sociedad es la que se constituye en su propio devenir, y la Constitución es el mapa cuyos contenidos se escriben en el recorrido de quienes tienen igual derecho a la existencia política que quienes tuvieron la responsabilidad de redactar un texto de orientación social y estatal. De ahí el poder constitucional insometible que la comunidad no confiere a cualquiera, sino sólo a quienes asumen la responsabilidad de honrar el mandato que custodian por encargo del voto que en ellos se deposita. Ese es el umbral material dentro del cual la acción parlamentaria, cumplida como voluntad popular representada, tiene un límite normativo, del que depende para el ejercicio de su capacidad de decisión normativa.

Es por estas razones que la Constitución es fuente de derecho en la organización, procesos y actividad parlamentaria. No en el sentido de que se trate de un documento coercible, sino de un documento existido, sentido, vivido y razonado por los propios representantes, que se sujetan a ella y por dicha sujeción se hacen tanto más valiosos cuanto mayor sea su convicción y fe en el proyecto de acción política que la Constitución tiene inscrito en sus propuestas y prescripciones fundamentales. El carácter vinculante no resulta del imperativo externo que terceros le adjudican, sino de los propios imperativos que los operadores hacen suyo.

Si resultara que existiendo conciencia sobre el valor y fundamentalidad política de la Constitución los operadores de sus normas las infringen, será luego en base a la propia conciencia de los operadores que se reconocerá como válidas las responsabilidades que se les exijan por el incumplimiento o distorsión que se constaten. La consistencia jurídica de la institución parlamentaria y, por lo tanto, la vigencia efectiva de la Constitución, dependen de modo directo e inmediato de la sujeción de los operadores al proyecto y valores preceptuados en el documento. No del documento en sí mismo sino de la mayor o menor brecha que exista entre la letra y la vida de la Constitución, comprendida como conducta política sujeta al proyecto transcrito en el documento constitucional. Una norma es fuente sólo porque la comunidad y los operadores de la misma le dan el sentido que las palabras que describen proponen. Si la Constitución no es capaz de encadenar las convicciones y conciencias de los representantes el texto es un documento vacío de significado y de vigencia.

Sólo porque los representantes se constituyen como sujetos que desean y necesitan sujetarse a una cadena de significación constitucional es que instrumentos como la Constitución operan efectivamente como una norma fundamental. Pero ello funciona y ocurre porque la Constitución pre-existe a los sujetos que le adjudican suficiente valor como para admitir la reproducción de sus contenidos, y para sentir la culpa en su existencia si se apartan de las reglas que en ella se codifican. Sin culpa por el descuido o la flagrante erosión de sus significados las normas dejan de tener la condición normativa que las define.

4.2 El Reglamento del Congreso

En el marco de las anotaciones precedentes con las que se pretende esbozar el carácter tanto flexible, elástico y dinámico, como concreto, que tiene en su naturaleza el Reglamento parlamentario, se advierte concurrentemente en su naturaleza otras tendencias y características en su comprensión.

Parece ocioso indicarlo, pero igualmente es indispensable referirlo, que el Reglamento nace como vocación de perdurabilidad y permanencia, y por tal razón tiene carácter documental y escrito. El propósito documental que lo define resulta de la pretensión de seguridad inherente al espíritu de desconfianza que ha resultado en la modernidad respecto del honor y de la palabra empeñada. La oralidad de las convenciones, por la devaluación que afecta a la palabra, no es fuente segura para el hombre moderno, y por ello sustituye y mitiga su desconfianza con la ingenua pretensión de engrilletar los compromisos en el monumento documental de los textos escritos. El Reglamento es el código en el que se encorseta las aspiraciones de un régimen que quiere fijar en el tiempo las reglas que aseguran la predecibilidad de las conductas de los hombres, en cuyo honor y palabra se siente cada vez mayor dificultad de creer y confiar.

La naturaleza del Reglamento es tanto más débil cuanto más se cree que los preceptos que lo integran tienen la capacidad de interdictar la arbitrariedad. Su valor no es sino el de consistir en el almacén de convenciones que pretenden congelarse en el tiempo para generar la impresión o apariencia de estabilidad en el inevitable e indetenible flujo del devenir. Si el Reglamento se aplica lo es porque hay un sujeto, que es el colegio elegido por la voluntad de la comunidad para que la represente, que tiene el propósito de comportarse y organizarse de acuerdo con el texto. No porque el texto lo imponga, sino porque la voluntad de decidir que les corresponde a los representantes, así lo prefiere y así lo hace.

Verlo según otro sentido y pretender que la existencia y la vigencia del Reglamento es más un acto de condescendencia con el mito y la ideología de la superioridad del derecho escrito, que una prueba de la capacidad de los documentos para imponerse y dominar sobre la decisión de las personas. El derecho que observan los representantes puede invocar una norma como fuente de orden o como límite frente a la irregularidad, pero el orden mismo del Reglamento no es otra cosa que la vigencia adhocrática de las convenciones parlamentarias sobre el sentido regular de su propio orden y organización.

Pero la realidad normativa del Reglamento que describe las observaciones etnográficas respecto a su mutabilidad y temporalidad del carácter político de las normas reglamentarias conforme a la voluntad efectiva de los representantes que convienen regularmente sobre el orden que aceptan y que construyen, van en paralelo con el discurso jurídico sobre la pretensión sobre su efectiva capacidad de regir los comportamientos en la institución parlamentaria, más allá de que quepa argüir que lo que rige en realidad son más las convicciones internas y las convenciones que la realidad ideal del documento normativo. Es necesario examinar por ello la cuestión de la naturaleza normativa del Reglamento como fuente de derecho según los alcances que postula el discurso jurídico sobre el valor de la norma documental.

En el plano, no del ser, sino del deber ser, el Reglamento es una fuente primaria, básica y estructural de derecho que, a diferencia de la Constitución, es flexible y no sólo admite su modificación por cualquier parlamento, sino que es compatible con la complementación y redefinición dinámica de sus contenidos por otro tipo de fuentes normativas. Su cuerpo es la codificación sistematizada de disposiciones procesales y sustantivas que rigen la organización interior del parlamento, del estatuto parlamentario, las relaciones entre el parlamento y el gobierno, y todos los procesos parlamentarios.

Son dos los límites que usualmente se postulan respecto de lo que puede incluirse normativamente dentro del Reglamento y, ciertamente, de lo que cabe hacer o decidir la autoridad parlamentaria. El límite primero y principal que suele decirse que tiene el Reglamento parlamentario son las normas que sobre los derechos fundamentales de las personas está obligado a valorar y respetar el Estado de acuerdo a la Constitución, las mismas que prevalecen sobre las normas de organización interna. El segundo límite importante son las competencias expresamente reservadas a otras entidades estatales, cuya transgresión equivaldría a la violación, usurpación, exceso o desviación de poder de los operadores de la institución parlamentaria. El primero y segundo límites señalados encuadran la autonomía parlamentaria en el Estado.

4.2.1 El límite fundamental de la autonomía normativa del Reglamento

En cuanto al primer límite, éste se comprende porque lo que no puede hacer el Estado es desconocer la misma razón y finalidad por la que él existe, la razón y finalidad por la que debe conservarse a sí mismo, y la razón y finalidad por la que debe fortalecerse. El Estado existe, debe conservarse y fortalecerse para asegurar las condiciones de convivencia y para garantizar el vínculo colectivo de la asociación política de la república. En el núcleo de la razón de Estado se encuentran las seguridades que debe garantizar para la existencia colectiva. El Estado mismo es el poder de imponerse como dominio para que la unidad política tenga tal calidad. Parte del proyecto colectivo se define como condiciones de reconocimiento y respeto de cada uno de los miembros de la asociación que integra la comunidad política. Los derechos de los ciudadanos son por eso el objetivo del cuidado que debe asegurar el Estado, y por ello mismo marca el borde a su voluntad y poder de dominio.

Ahora bien, ese límite que constituyen los derechos fundamentales que establece la Constitución, existe, se valora, se respeta y rige normativamente, porque en cuanto se da una materia cuyos alcances o contenidos estén comprometidos en alguna medida con la acción y decisiones parlamentarias el sujeto de la representación es el que debe arbitrar entre el Estado y la comunidad cuyos derechos fundamentales estén bajo el alcance de una acción o decisión parlamentaria. Y la decisión o acción del sujeto de representación será una elaboración y dotación de sentido a la misma Constitución que fija el límite del Estado como agente protector de los derechos fundamentales, pero dichas decisión o acción serán también objeto de escrutinio o revisión por otras instancias estatales en cuanto el juicio del sujeto de la representación que toma tales decisión o acción pudieran ser considerado cuestionable o impugnado.

El límite, por lo tanto, es un límite que define efectivamente el propio juicio del sujeto u órgano estatal de la representación, o es un límite corregido por otro agente estatal que sin tener el rasgo de la representatividad en sus decisiones no es menos reconocido como competente para escrutar, valorar y definir respecto a situaciones en las que existe conflicto entre el juicio del sujeto representativo y los derechos fundamentales cuyos contenidos pudieran no haber sido adecuadamente observados en la acción representativa del Estado. Lo cual, si bien no constituirá una valoración y decisión política ni cualitativamente representativa, no es menos un acto estatal de protección de los derechos fundamentales que debieron ser mejor valorados por el juicio del sujeto representativo de la república. Por lo tanto será una forma estatal de protección del núcleo humano que justifica el dominio monopólicamente coactivo del Estado, aunque quedara en duda la dimensión representativa del juicio de quienes debieron proceder con una perspectiva políticamente más comprensiva de los derechos fundamentales que habrían quedado inadecuadamente garantizados con la acción parlamentaria.

La capacidad correctora que tienen los órganos estatales a los que se les reconoce competencia para hacer efectivos los límites a los que el Reglamento debe ajustarse, siendo una decisión estatal, no es antes la decisión de sujetos investidos de poder para enjuiciar, como órgano estatal autónomo, una decisión adoptada por quienes son por lo menos formal, si no materialmente reconocidos, como sujetos designados para representar la voluntad suprema de la colectividad. La interdicción de una decisión reglamentaria por una autoridad ajena al parlamento, a la que la Constitución le da la capacidad para valorar la representatividad con la que procede, configura un caso de acción estatal tomada para corregir el juicio de la representación por una instancia axiológicamente menos representativa, pero no menos estatal, de la voluntad de la comunidad. Se trata de una instancia estatal externa al vínculo representativo, compuesta por sujetos no electos para representar pero encargados de vigilar o tutelar el dominio de la acción representativa.

El límite del Reglamento en relación a los derechos fundamentales cuyos contenidos no puede dejar de reconocerse es un límite por lo tanto políticamente coercible por una instancia estatal cuya naturaleza política es velar por un orden y desde una perspectiva superior a los del vínculo establecido por mérito del juicio de elección que emite la colectividad en el sufragio electoral. Tal superioridad consiste en una forma de legitimación estatal, en consecuencia, que afecta la conceptualización del principio de soberanía popular, porque demuestra que el pueblo representado se equivoca dos veces. La primera cuando elige a quien no fue competente para representar. Y segundo cuando al actuar como voluntad representativa demuestra con su acción errores graves de juicio sobre sus propios límites.

Tal condición deja ver que el tipo de régimen, en el que un órgano estatal no representativo corrige al que se define como representativo, es un régimen lógicamente imperfecto, porque debido a que no funciona según los supuestos en razón de los cuales se dice que el poder emana del pueblo, es necesario tutelar el poder del pueblo por un grupo de sujetos cuya competencia estatal puede ser superior a la de la representación defectuosamente configurada y desempeñada. Por lo tanto, el régimen ni es un régimen auténticamente democrático ni es un régimen puramente representativo, cuando debe existir un colegio distinto de voluntades y de sujetos cuyo juicio es una instancia superior a la del pueblo y a la de los sujetos que lo representan incompetente, negligente, descuidada o equivocadamente.

De lo que se deduce que, el parlamento, a estar por la autonomía institucional que la Constitución le reconoce en plano normativo que se concreta en su potestad de decidir sobre sus propias reglas de organización, es un órgano cuyos actos no son lo soberanos que se esperara que lo fueran, que la democracia no es un gobierno efectivamente resuelto según el puro principio de representación, y que puede existir un grupo de sujetos que, sin ser representativos, puedan ser reconocidos válidamente y legítimamente con mayor poder de gestión de intereses representativos que los órganos y específicamente representativo. Si la voluntad representativa es insuficiente, entonces el régimen debe definirse relativa y no absolutamente, y corregirse la pretensión propuesta en la Constitución cuando se afirma el principio de la soberanía popular como regla en la que el poder emana efectivamente del pueblo. Si el poder de los representantes del pueblo es susceptible de interdicción por otro, entonces el poder de interdicción es un poder más alto que el poder soberano de quien, por esta misma razón, no es soberano. Y si este poder más alto existe entonces el régimen debe definirse de acuerdo a esta función prevalente y sincerarse consiguientemente el texto constitucional reconociendo el supremo poder que tiene la oligarquía de sujetos que tienen competencia y capacidad efectiva para dejar sin efecto la voluntad representativa defectuosamente construida tanto en su origen como en su desempeño.

Cabría adicionalmente argumentar que si la finalidad del Estado es en último término la justificación del vínculo de la asociación y de los derechos de los ciudadanos en ella comprometidos, finalmente lo que cuenta es que los derechos fundamentales de esos ciudadanos estén asegurados y protegidos, así para asegurarlos y protegerlos hubiera sido preciso desactivar la función representativa del Estado para fortalecer la que se atribuye a un grupo no representativo de especialistas en análisis del derecho para que enmienden la praxis defectuosa de la representación en el régimen.

Siendo correcta la formulación de dicho argumento es preciso vincular la valoración del resultado efectivo que el Estado asegura con los principios que la Constitución reconoce como valor y base fundamental de la asociación política. ¿Cabe designar como democrático un régimen en el que el poder lo tiene, no el pueblo, sino quienes, sin ser designados por él, tienen capacidad para decidir sobre los contenidos de la voluntad representativa de la colectividad?. ¿Qué garantiza o qué asegura que el juicio de los expertos o técnicos en análisis jurídico de la constitucionalidad será un juicio políticamente más ajustado a los valores constitucionales que el juicio político de quienes fueron elegidos para representar a la colectividad? ¿Cómo resolver en última instancia un caso en el que los tutores del ejercicio de la función representativa expresada en el texto del Reglamento que se dan y deciden, pueden ser tan susceptibles de error como los propios magistrados de la constitucionalidad de los actos parlamentarios? ¿O es que se pretenderá que debido a los posibles errores del pueblo y de sus representantes, y en nombre de los derechos fundamentales cuya vigencia es un valor superior a la representación política de la colectividad, habrá de preferirse la supuesta supremacía de los técnicos o expertos en la juridicidad de la

Constitución en los que sí habrá que creer y confiar, así ellos sí puedan cometer errores o hacer un uso impropio o incorrecto de la función jurisdiccional cuando examinan la regularidad constitucional de los contenidos del Reglamento del Congreso?

Como puede verse, ni la corrección ni el error son patrimonio de nadie. Ni del pueblo, ni de sus representantes, ni de los magistrados de la constitucionalidad, ni de quienes en su calidad de constituyentes deben establecer las reglas constitucionales que definen dónde reside la soberanía o si ésta es susceptible de revisión por una agencia distinta a la soberana. Advertirlo, constatarlo y reconocerlo es una manera de tener conciencia sobre la relatividad de toda regla o principio, no menos que de la fragilidad de los principios que suelen considerarse absolutos. Los modelos, por consiguiente, son sólo propuestas ideales cuya efectividad es contingente.

El sujeto de supremacía no es la república si es un agente distinto a ella misma la que se expresa y decide. Si no lo son el Congreso ni la magistratura no cabe afirmar que ni uno ni otra sean ni supremos ni soberanos. Y si no es posible que el sujeto supremo ejercite efectivamente su poder sino que debe hacerlo un vicario por su cuenta, pero el agente vicario que serían sus representantes no es efectivamente competente para resolver ni decidir con suficiencia las cuestiones que atañen a sus representados, en razón de lo cual se prevé una instancia no representativa a la que se atribuye mejor competencia para hacerle el seguimiento jurisdiccional cuando se advierte errores en la representación, pero a la vez esta misma instancia no está exenta de error, se sigue del este razonamiento que en efecto la regla de la representación no configura un régimen en el que la colectividad sea la instancia soberana del poder de decisión, puesto que no hay modo de que ella se gobierne a sí misma.

Por lo tanto, una vez más, la proposición de que el Perú es un país y un Estado democrático en el que el pueblo es soberano es una falacia o, por lo menos, no es operativa, lógica ni ontológicamente factible tal tipo de régimen. El sujeto político que es el pueblo es un sujeto inubicable como soberano, puesto que la posibilidad de ser soberano es materialmente contradicha si en el plano existencial ha sido claramente extraviada y perdida o desconocida en el proyecto político.

4.2.2 El límite orgánico de la autonomía normativa del Reglamento

El segundo límite del Reglamento, que es límite en general de la capacidad política del órgano parlamentario, son las competencias normativas de otros órganos estatales.

La referencia al límite orgánico de la autonomía normativa del Reglamento no está referida a la cuestión sobre el valor de ley orgánica que pudiera corresponderle, sino a los límites sobre los que puede normarse o reglarse a través del Reglamento, en función a los límites de la autonomía y reconocimiento de competencias orgánicas ajenas relacionadas con el Congreso. Poco tiene que ver con el límite orgánico de la potestad normativa que se ejercita a través del Reglamento el hecho de que el Reglamento sea una norma cuyo contenido y reforma deba producirse a través del procedimiento establecido para aprobar leyes orgánicas. Independientemente de que el Reglamento pueda efectivamente ser reformado incluso mediante convenciones o acuerdos partidarios, o que baste la existencia de prácticas o usos declarados como fuente regulatoria para alterar sus preceptos, fijarlo como cuerpo normativo semejante a una ley orgánica, ni le da ni le quita autonomía normativa. Los límites a su potestad normativa consisten en las reservas tácitas cuya transgresión no le puede ser permitida al Congreso. En realidad la autonomía normativa es interdictada por la

reserva que establece la Constitución a favor de otros niveles organizacionales del Estado.

Si bien el Congreso se define normativamente como un órgano autónomo, su independencia no excluye niveles de coordinación con otros en algunos procesos de formación de la voluntad estatal, como tampoco excluye el respeto de los niveles competenciales de otros órganos estatales respecto a las materias que a cada uno les corresponde, sea en el Estado central, como en el Estado descentralizado en el que operan los gobiernos regionales y locales. Se trata de límites horizontales, en cuanto corresponde a las competencias del gobierno y de la judicatura, y de límites verticales en cuanto corresponde a los gobiernos cuya autonomía exige exclusión del Estado central precisamente para afirmar el carácter descentralizado del Estado.

Si bien queda claro que el Congreso no está subordinado o ningún otro órgano estatal, a la vez que el único nivel de dependencia que lo afecta es el de la propia comunidad cuya voluntad representa, y por cuya voluntad cuida de fijar las políticas y tomar las decisiones, el Congreso no es un órgano de naturaleza tal que pueda sustituir, suplantar ni reemplazar, con la representación, la soberanía que le es privativa y esencial únicamente a la comunidad por cuya protección se reconoce la capacidad monopólica de dominio coactivo al Estado en general, y al Congreso en cuanto a las competencias que le son reservadas. De ahí que el Reglamento del Congreso es el lugar documental en el que el deslinde de competencias normativas de otros órganos no sea mellado ni transgredido. El Reglamento integra, complementa, diferencia, define y concreta las marcas reservadas por la Constitución para garantizar los distintos espacios de intervención política en la fijación de políticas públicas.

Hay espacios de autonomía normativa que se ejercitan sin requerir coordinación entre órganos estatales, y otros en los que el ejercicio de la facultad normativa no puede dejar de ejercitarse por intermedio de la vigilancia y participación efectiva del Congreso. Esos dos flancos, el horizontal y el vertical, exigen la delimitación técnica de la acción parlamentaria en los alcances sustantivos y procesales del Reglamento. Se trata del entallamiento que la Constitución diseña en la costura política con una norma externa a la sola voluntad del Congreso, en la que deslinda la esfera de dominio normativo del Reglamento. La Constitución extrae y sustituye la capacidad representativa para normar en su Reglamento materias que reserva a otros órganos estatales. Es una forma de distribuir competencias entre varios niveles y estamentos estatales, desconcentrando de este modo la unidad de dominación inherente al Estado.

La Constitución prevé que el parlamento sea privado de la competencia de definir el ámbito y materias propias de su Reglamento en cuanto uno u otra supongan intervenir normativamente en cualquier esfera asignada a otro órgano constitucional. Al parlamento le resulta sustraída diversidad de ámbitos materiales y territoriales en relación con los cuales no se reconoce la capacidad normativa del Reglamento del colegio de representantes del Estado central. Esta distribución de funciones y recorte de competencias del órgano representativo se produce en un orden fundacional en cuya definición no participan los Congresos ordinarios, sino sólo los Congresos con facultades y poderes constituyentes, que le restan espacios al parlamento para diseñar una forma de Estado, un modelo de democracia, un tipo de representación y un esquema de régimen de gobierno que reduce el núcleo normativo en el que el parlamento actúa por cuenta de la soberanía popular. Es un marco restrictivo de la autonomía normativa del Congreso que se estima equivale a espacios de ganancia y beneficio político que limitan el peligro de la autarquía parlamentaria, a favor de un esquema difuso y policéntrico de la capacidad normativa de otros órdenes no menos estatales que los que tiene en su naturaleza el Congreso.

Siendo así que el Congreso es el órgano estatal en el que la misma Constitución prevé que reside la representación de la república, y que la misma ley fundamental reconoce el principio de soberanía popular que se traduce en la regla de que el origen del poder es la voluntad popular, es preciso aclarar cómo así, si el principio de representación de esa voluntad popular está adecuadamente concebido y en capacidad para constituir un arreglo eficaz y apto para asegurar la vigencia efectiva de uno y otro principios, el de la soberanía popular y el del ejercicio representativo de la voluntad popular. La cuestión resulta de relevancia tomando en cuenta que el concepto de soberanía no parece resultar compatible con un esquema en el que el soberano comparta tal papel con otros. Esto es, si existe un ente soberano se asume que la supremacía tiene carácter exclusivo.

¿Tiene sentido la fijación de un límite normativo para el Reglamento del órgano en que se concentra y centraliza la voluntad representativa de la república, que consista en la privación de ámbitos y materias de su contenido que la Constitución reserve a otros órganos o niveles estatales? ¿Debiera seguir considerándose como soberano un órgano representativo de la voluntad popular que comparte la formación de la voluntad política con otros órganos representativos, con los que no sólo no existe coordinación política, sino además respecto de cuya competencia se presume establecida la prohibición de normar sobre las esferas que se le reserva con carácter excluyente?

La duda debe abordarse comparando y diferenciando los límites normativos constitucionalmente prescritos, respecto de la distribución de competencias orgánicas con otros entes estatales sin el carácter representativo que tienen las asambleas descentralizadas a nivel regional y local. Lo que de común tienen el Congreso y los Consejos Regionales, o los ayuntamientos, es su carácter esencialmente representativo, el mismo que se expresa como la autoridad directamente delegada por el voto popular en una asamblea deliberativa.

No es el mismo caso cuando se prevé constitucionalmente la reserva de competencias a órganos estatales no representativos. Esta última situación sí supone una situación incongruente con el principio de soberanía popular y el principio representativo de la voluntad popular. La Contraloría General de la República, el Poder Judicial, o el Tribunal Constitucional, por ejemplo, no son órganos cuyos integrantes hubieran sido designados por voto popular. El desnivel de origen ilegítima un régimen que se funda en la voluntad popular, pero desconoce la autonomía de esta sometiéndola a revisión o monitoreo de otro órgano que carece de origen popular y cuya composición está desconectada o desvinculada de cualquier tipo de consulta directa o indirecta con la colectividad. Si de lo que se trata es de afirmar el origen popular del poder esta regla no se cumple cuando se encarga a un órgano estatal no designado por mandato popular la supervisión del ejercicio de la voluntad popular a través de quienes la representan. Cuando tal hipótesis se presenta cabe dudar de la pertinencia de tal tipo de arreglo constitucional con el principio del origen político del poder. Este supuesto no se da cuando se prevé la distribución de competencias normativas entre niveles descentralizados del ejercicio de la representación de la voluntad popular.

4.2.3 El carácter jurisprudencial del contenido del Reglamento

El Reglamento del Congreso es básicamente el compendio de reglas coercibles de la organización y procesos parlamentarios. Sus normas no agotan el derecho parlamentario. Derecho parlamentario y Reglamento del Congreso son, respectivamente, el género y una de las especies en que se concreta el primero. Pero adicionalmente el contenido y la materia del Reglamento que ordinariamente se

presume que debiera tener carácter reglamentario son regular e incesantemente definidos en las decisiones cotidianas de la corporación parlamentaria. El sentido del Reglamento del Congreso es el sentido de su aplicación que, como es obvio, nunca es una aplicación mecánica sino una aplicación interpretada, razonada, vivida reflexivamente. El Reglamento es más que el orden documental inmóvil en el que aparecen las proposiciones que lo integran. El Reglamento es la dinámica en la que él vive como orden en sus actores y operadores de las proposiciones que definen el orden que él fija.

Si bien una característica esencial del orden y de la normatividad es su pretensión de estabilidad, la estabilidad no consiste en el aferramiento ciego a la literalidad. No hay letra sin lector, como no hay pensamiento sin pensador, subjetividad sin sujeto, ni realidad sin observador que la constituya como realidad simbolizada. Por la misma razón no hay Reglamento inmutable en el tiempo. El Reglamento es un orden definido a través de la jurisprudencia de su aplicación casuística. Y esa jurisprudencia se concentra en lo que los actores de los procesos parlamentarios digan que significa el Reglamento en cada caso. El Reglamento es por eso un orden esencialmente fluido y cambiante, que resulta de las exigencias que la Constitución asigna a quienes representan políticamente al titular de la soberanía que es la república que representan sus mandatarios ante el Estado. En ese espacio es en el que se observan los constantes equilibrios entre estabilidad y flexibilidad, entre permanencia normativa y dinámica política.

Puede advertirse así que el carácter del Reglamento como fuente de orden normativo tiene un rasgo singular que lo hace irreproducible en el resto del sistema de fuentes del régimen jurídico. El derecho escrito es considerado generalmente indisponible por los operadores o destinatarios de la norma, y cuanto más alta sea la jerarquía de la fuente el candado con el que se trata de impedir la discrecionalidad de su manejo es tanto menos accesible y más seguro. Si la ley, que ordinariamente es de rango normativo inmediatamente inferior a la Constitución, demanda la observancia de un proceso o de mayorías especiales para su modificación, no obstante corresponderle un nivel dependiente del Reglamento en el sistema de fuentes parlamentarias, el Reglamento no está sujeto a igual rigor procesal.

El Reglamento es no otra cosa que la voluntad corporativa con traducción y registro documental. La regla de orden en el derecho parlamentario, y por lo tanto en la organización, procesos y actividad parlamentaria, es el deseo y la voluntad de quienes deciden cuáles son las reglas a las que se sujeta. El Reglamento es la codificación temporal de pautas que integran ese conjunto de reglas, cuyo contenido sufre cuanto ajuste considere la propia corporación necesario para el gobierno de los asuntos sobre los que le corresponde resolver. Esa es una característica ínsita a cualquier situación en la que la regla no es exógena, sino fijada por el propio destinatario cuyos mandatos se establece en calidad de remitente. Esta característica hace que el orden que contiene el Reglamento sea uno peculiar por la voluntariedad y discrecionalidad de su aplicación y cumplimiento por el propio sujeto que establece la obligación.

El Reglamento es un caso en el que la internalidad del origen de la regla a la vez que le confiere una enorme flexibilidad a sus operadores también es una condición que fragiliza estructuralmente el carácter vinculante que caracteriza a cualquier norma. Cuando quien ordena o cuando quien define y decide qué es una norma y cómo se regula una situación es un agente externo, generalmente con jerarquía superior o competencia y autoridad suficientes para hacerlo, el carácter obligatorio y vinculante es claro y fuerte. Esa no es la situación en el caso en general del derecho parlamentario, y en particular en el Reglamento del Congreso. Si quien da la norma es el propio sujeto que la debe cumplir la suspensión o derogabilidad de los preceptos es

altamente factible por el solo imperio del deseo o de la voluntad de quien la crea y, por lo tanto, puede suspenderla o derogarla para sí mismo.

El cuadro presentado permite constatar que la ambivalencia del Reglamento pone al Congreso como operador que se ordena y regula fundamentalmente a partir del *self-restraint*, o de la autolimitación de sus propios poderes y facultades, pero a la vez ese mismo cuadro permite igualmente constatar que la ambivalencia es consecuencia de la necesaria garantía que debe reconocerle el ordenamiento constitucional al Congreso para que esté en condiciones de ejercitar efectivamente la representación con toda la autonomía normativa que fuere necesaria para expresar la voluntad política de la república, y para gestionar y producir resultados en el orden político. Los procesos políticos imponen una lógica a los procesos jurídicos y el puente entre ambos exige igualmente la comprensión de los límites y ambivalencia técnicos del problema de acuerdo a la naturaleza y dimensión que éste tiene.

Uno de los valores a los que el Reglamento debe servir es el de facilitar los resultados políticos buscados por los representantes. El énfasis en los resultados y en los productos de la representación va asociado a la ductilidad con que se provee de significado al Reglamento según la dinámica de las necesidades del propio parlamento para alcanzar económicamente los resultados políticos que tiene por meta alcanzar. El Reglamento es la norma orientada a la facilitación regular de los resultados que deben alcanzar y entregar los representantes, pero su contenido adquiere sentidos y significados conforme el desarrollo de los procesos, y según lo estima necesario el juicio y la voluntad de los representantes en los diversos órganos e instancias en las que intervienen y en los que invocan el Reglamento como pauta de ordenamiento de los procesos. En este sentido es que la calidad de los representantes, y su mejor o peor competencia como actores políticos del bienestar de la república, será el que priorice que seleccione y defina qué resultados se pretenda alcanzar, a la vez que el significado que tiene el Reglamento para alcanzar tales resultados.

Por el carácter político que tiene la función de fijar metas y resultados en el ejercicio de la representación, si la lógica de los representantes es una en la que su acción se supedita a la popularidad, o al impacto mediático, la consecuencia será que la acción parlamentaria y los productos que en ella se procesan y transforman, será afectada por urgencias sustentadas en la coyuntura o la adulación fácil de quienes se ven artificialmente complacidos. Los contenidos reglamentarios establecidos y fijados según esta óptica, la calidad del ejercicio jurisprudencial de la representación en la administración del contenido reglamentario será simétricamente proporcional a la calidad de la visión que tengan para establecer tales metas y resultados. De ahí que si la necesidad de conseguir resultados de los congresistas prioriza más bien el trabajo programado, sin precipitaciones ni improvisación, la acción y los productos parlamentarios facilitarán mejores niveles de convivencia y estabilidad social. El compromiso de los representantes, y su capacidad para anteponer el logro de bienes duraderos para la nación, encima de las frágiles y volátiles ventajas de la popularidad y de las vanidades efímeras del instante, define la calidad y el acierto en los usos y prácticas del Reglamento. Los falsos valores que se aplican en la fijación de significados al Reglamento son los que pervierten el sentido de las instituciones y los que minan la credibilidad de la representación.

4.2.4 El Reglamento como parámetro de legalidad y constitucionalidad

Se nota pues, en el curso del examen que se practica, que el Reglamento del Congreso es un tipo de norma singular en el ordenamiento jurídico. No es una norma como otras. Un rasgo más, que es indispensable del Reglamento del Congreso, es

que, en el sistema de fuentes del Perú, el Reglamento del Congreso es un *parámetro procesal de la propia legalidad de las leyes y, por igual razón, hasta de las reformas de la Constitución*. La reforma de la Constitución debe sujetarse a las reglas de procedimiento para su presentación, admisión, estudio, discusión y votación detalladas en el Reglamento. A la jerarquía normativa del Reglamento del Congreso quedan procesalmente subordinadas no sólo las leyes, sino las propias normas que reforman la Constitución. Pero además forma parte del parámetro de constitucionalidad en cuanto que es en el Reglamento (en su acepción tanto formal como material) donde se concretan algunos principios constitucionales que permiten la significación y los sentidos constitucionales referidos y deducibles del texto de la norma constitucional.

El Reglamento es parámetro o medida de constitucionalidad, porque siendo él mismo una norma que desarrolla de manera inmediata la Constitución, y porque en él se regula también el procedimiento y los requisitos para reformarla, los contenidos de la Constitución son afectados e influenciados por las reglas que contiene el Reglamento para que su reforma sea válida. De ahí que lo que sea constitucional es, complementariamente a lo establecido explícitamente en la Constitución, lo que permita el Reglamento que sea aprobado con y mediante sus reglas, y no en contra de ellas.

Es más, el Poder Ejecutivo no puede observar ni la aprobación del Reglamento del Congreso, y en esta medida su capacidad legislativa está sometida al Congreso, ni el propio texto de las reformas constitucionales que el Congreso aprueba con el Reglamento del Congreso. Por ello, en la medida que el Congreso defina contenidos relativos a las competencias o acciones propias del gobierno, el Congreso tiene primacía respecto al ordenamiento y conducción que está a cargo del gobierno.

Siendo el Reglamento del Congreso *parámetro o medida de legalidad* se entiende que frente a su jerarquía normativa quedan, desde el punto de vista de su contenido, por lo menos pasivamente subordinadas las leyes que el Congreso aprueba, o las normas que el gobierno aprueba por delegación del Congreso, o según las competencias excepcionales que se le reconoce al gobierno en la Constitución. Pero en cualquier caso toda legislación sí queda procesalmente supeditada a la norma con la que se crea esa legislación.

El Reglamento del Congreso forma parte de ese cuerpo normativo que queda confundido en un mismo constructo jurídico con la Constitución. La referencia que hace la Constitución a que el Reglamento del Congreso tiene fuerza de ley no es una concesión ni un privilegio para que quienes ocupan una posición funcional determinada en el Estado queden exentos de aplicación del ordenamiento jurídico nacional. El Reglamento del Congreso es una norma excepcional no por razón de las personas que la dictan, sino en razón a la naturaleza de los procesos y funciones que regula en la estructura estatal y constitucional. Se trata de una norma con la cual se crean y se aprueban todas las normas. Inclusive la propia reforma de la Constitución, leyes constitucionales, y leyes orgánicas. Es según el Reglamento del Congreso que, además, se fija el parámetro de legalidad de las normas legales que está facultado a dictar el gobierno. En el Reglamento del Congreso se señala el procedimiento de dación de cuenta y las cotas con las que se evalúa el ejercicio legislativo del gobierno.

Como se ha afirmado, el Reglamento del Congreso es parte de una misma arquitectura con la Constitución. La Constitución es el acuerdo fundamental que toman quienes son elegidos para revisar el pacto político de la comunidad. El objetivo de la convocatoria es específico. Cuando el Congreso se conforma cada cinco años los representantes que lo integran no tienen el mandato específico de revisar los fundamentos de la convivencia y organización del Estado, pero no carecen de la

facultad general de hacer lo mismo que hace una asamblea o congreso constituyente. El proceso de revisión de las bases fundamentales de la comunidad que poseen los Congresos ordinarios es diverso al que siguen las asambleas o congresos constituyentes, pero la capacidad y los resultados son en esencia los mismos.

A diferencia de los Reglamentos que dicta el Poder Ejecutivo, cuya naturaleza y alcances están rigurosamente condicionados y parametrados por varios niveles normativos, como la Constitución, el Reglamento del Congreso y las propias leyes de la república, si no, además, incluso, decretos de carácter general expedidos por el Poder Ejecutivo al amparo del inciso 8, *in fine*, del Artículo 118 de la Constitución. Por su naturaleza el Reglamento del Congreso es un suborden o especie normativa de la Constitución y, por ello, se encuentra en un nivel intermedio entre la Constitución y la ley. No tiene como recientemente se ha definido en el Congreso, solamente naturaleza de ley orgánica, en razón de la esfera organizacional de su contenido, sino que pertenece más bien a un ámbito mucho más próximo al de las leyes constitucionales, o leyes de desarrollo constitucional. Su nivel axiológico es más alto que el de las leyes cualquiera que fuese su categoría normativa, y sólo inferior a la Constitución.

A menudo se ignora u olvida que el Reglamento contiene reglas y procedimientos, sustantivos no menos que procesales, en los que la Constitución queda articulada y permite hacerla operativa. Sus normas tienen carácter operativo y aplicativo. Concreta las normas programáticas de la Constitución y precisa las modalidades inmediatas de operación de las que tienen en sí mismas carácter operativo mediato. En este sentido la Constitución es lo que el Reglamento dice sobre el modo en que ella existe. La esencia potencial de la Constitución se vuelve acto en la existencia que concreta el Reglamento. En la medida que el Reglamento fija las condiciones y modos en que la ley se aprueba, la aprobación de la ley está supeditada a las reglas para que sea ley lo que el Reglamento contenga como límites para su diseño y límites de contenido.

Más aún. La ley aprobada que no fuera compatible con los procedimientos establecidos en el Reglamento, o con la costumbre y prácticas de aplicación usuales de la representación que lo interpreta, es incompatible con el orden legal nacional. Ello es así porque la propia naturaleza del derecho parlamentario, cuya naturaleza y contenido no se circunscribe ni restringe al texto que el Reglamento consagra.

El Reglamento es también un Reglamento desarrollado, significado e interpretado de acuerdo a una gramática cultural y a un modelo conceptual cuyo perfil o configuración corresponde definir y estructurar a la representación que lo interpreta y aplica. Por ello no es difícil advertir cómo los reglamentos del Poder Ejecutivo son un orden derivado de tercera o cuarta importancia en relación con el primer orden que tiene el Reglamento del Congreso, o cómo el precepto constitucional sobre la fuerza de ley del Reglamento del Congreso resulta del concepto que se suele manejar del valor y alcance de los reglamentos del Poder Ejecutivo. En realidad dicho concepto limita con su inadecuada valoración la naturaleza, valor y alcance efectivo que tiene esta norma, esencialmente atípica e inclasificable en los modelos y creencias rígidos que manejan quienes, dentro de una perspectiva superficialmente positivista, tratan de encasillarla.

Pero también es preciso advertir que el carácter normativo del Reglamento tiene la peculiaridad de que según él será posible definir cuándo una ley, sea una ley de reforma constitucional, una ley orgánica, un tratado o una ley ordinaria son aprobados regular y correctamente, y cuándo los defectos de su aprobación tienen como efecto la presencia de vicios de origen o procesales en la creación de los distintos tipos de norma legal. Es en este sentido que se dice que incluso las reformas constitucionales, y por ello mismo, por lo tanto, toda norma con valor, rango o fuerza legal, deben ajustarse al parámetro establecido en el Reglamento del Congreso de modo

específico, pero en general al régimen normativo que regula la organización, procesos y actividad parlamentaria en general.

Este carácter singular que tiene el Reglamento como parámetro de constitucionalidad de las reformas constitucionales, así como con mayor razón de todo acto legislativo, no está exento de valoración jurídica. Y dicha valoración exige que se le reconozca como un ordenamiento jerárquicamente tan elevado que el propio orden constitucional que concreta materialmente con el desempeño de quienes representan la voluntad política de la república. No basta con afirmar, como lo ha hecho el Tribunal Constitucional, y como lo ha adoptado formalmente incluso el propio Congreso, que el Reglamento tiene naturaleza y jerarquía de ley orgánica, en razón de la institución estatal cuya organización, procesos y actividad fija, sino que tiene una condición inconfundible y distinguidamente aún más alta desde el punto de vista normativo.

Quienes definen los contenidos del Reglamento del Congreso en particular, pero los del orden normativo de la voluntad política de los representantes en general, ocupan una posición excepcional en el Estado y en el régimen jurídico nacional, que es el que ha justificado que en algún momento de la historia se conciba al Congreso como el primer poder del Estado. Si alguna vez hubo razón de adjudicarle tal status ello debió ser así, principalmente, porque se comprendió la forma excepcional que tiene un Estado y una organización política en los que lo que son las cosas en la república dependen de modo concreto e inmediato de los contenidos y significados que le den a la Constitución los operadores de la voluntad y de las decisiones políticas tomadas por cuenta e interés de la república.

LAS FUENTES FORMALES SECUNDARIAS

Se recordó y advirtió en el acápite previo que el Reglamento del Congreso es un ordenamiento técnico, de carácter primariamente documental, aunque abierto al contexto de prácticas y sentidos que su uso y aplicación consideren sus propios operadores necesarios de adoptar en su aplicación a casos concretos. Se señaló igualmente que con el Reglamento se aspira a proveer de seguridad y estabilidad el manejo de la organización y de los procesos parlamentarios, pero que tal seguridad y estabilidad tienen carácter contingente debido a la ambivalencia que genera la ductilidad y flexibilidad que exige la dinámica política y representativa del parlamento, consecuencia del significado que impone en la dinámica del proceso de formación de la voluntad estatal el reconocimiento del principio de la soberanía popular que se concreta y articula procesalmente en el mandato que la representación nacional recibe en el sufragio. Parte de tal flexibilidad se constata en la adecuación, alteración y modificabilidad de sus significados, sentidos o contenido por los operadores de las proposiciones y preceptos que lo conforman. Estos rasgos propios de la existencia y constatación fáctica del ordenamiento previsto en las normas inscritas en el Reglamento, son lo que hacen de este cuerpo normativo del Congreso un instrumento que se redefine y complementa en su devenir con la voluntad y decisión de los diversos operadores en su seno, según los distintos momentos y coyuntura históricos por los que atraviesa su existencia orgánica como corporación estatal.

A la fuente primaria, básica y estructural que es el Reglamento le siguen otros modos normativos igualmente formales. Esos modos normativos de naturaleza formal son en algunos casos formas con las que queda redefinido, complementado o adecuado en cada momento histórico el Reglamento. En otros casos con ellos se llenan vacíos no cubiertos en el Reglamento, por lo que se trata de formas regulatorias *ex novo*, o *praeter legem*. En uno y otro casos se trata de decisiones, convenciones, acuerdos, resoluciones, o entendimientos recogidos instrumentalmente en textos en los que se registra la voluntad normativa de la asamblea. De ahí la naturaleza formal de estas fuentes de derecho parlamentario. Estos instrumentos normativos se originan en órganos deliberativos como son el Pleno y la Comisión Permanente, y otras en otros órganos como pueden serlo los órganos directivos y de coordinación intraparlamentaria como la Mesa Directiva, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces.

5.1 Las Resoluciones y Acuerdos de los órganos deliberativos

Una diferencia básica entre acuerdos y resoluciones es que la resolución es un acuerdo por la materia que contiene, pero adopta la forma y nombre de una resolución. Los acuerdos consisten en la documentación simple y directa en la que consta que sometido a consideración de un órgano con poder de decisión sobre una materia determinada, dicho órgano tomó la decisión usando los procedimientos regulares para que ésta se considere adoptada. El acuerdo, por esta razón, generalmente sólo consta en la transcripción del debate o en el Acta de la sesión. El

nivel, jerarquía y rango es idéntico en acuerdos y resoluciones. Una segunda diferencia es que las resoluciones tienen un circuito de difusión más amplio por el distinto medio que las publica, en tanto que los acuerdos son de circulación más restringida debido a que se los considera de un alcance más interno que los que se deciden y formalizan mediante las resoluciones.

En este mismo marco es importante precisar la diferencia entre las convenciones y los acuerdos. Las convenciones son un tipo de acuerdo o arreglo que establecen los voceros o los grupos parlamentarios, con los cuales resuelven una cuestión, una duda, un conflicto o una dificultad suscitada. A diferencia de los acuerdos o arreglos, las convenciones son duraderas y estructurales, debido a que la cuestión, duda, conflicto o dificultad tiene una dimensión temporal que trasciende el instante o coyuntura en que ellos se producen. Las convenciones tienen la fuerza de un pacto con aspiración a permanencia, a diferencia de los acuerdos o arreglos que acortan y reducen su utilidad al hecho singular que justifica el entendimiento plural de quienes los estipulan y aceptan.

El carácter normativo de las convenciones tiene naturaleza jurídica, en la medida que son reglas de carácter general y no singular ni particular; son fijadas por quienes cuentan con capacidad y fuerza normativa suficiente como para demandar o exigir su aplicación (*potestas normandi*). No obstante la similitud entre convención y acuerdo las primeras no son objeto de reconocimiento por el derecho parlamentario, puesto que suele recurrirse únicamente a los acuerdos como especie normativa, y no se ha desarrollado ni cultivado la necesidad de considerarlas de modo aislado o singular. Por ello es que el concepto de acuerdo puede usarse de manera general como una forma válida que puede incluir a las convenciones.

5.1.1 Los Acuerdos del Pleno

Durante la larga existencia del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 (hasta 1946 para el Senado y hasta 1988 para la Cámara de Diputados), el procedimiento regular para adoptar arreglos de carácter general fueron los acuerdos que solían adoptarse mediante las Mociones de Orden del Día, y en algunos casos incluso a través de los denominados Pedidos con Acuerdo de Cámara (por oposición a los Pedidos que se tramitaban con carácter personal por cuenta de cada uno de los representantes). Esa fue la manera aceptada uniformemente hasta la sustitución por el Reglamento que cada una de las Cámaras se dio para reemplazar el Reglamento de 1853.

Hasta 1993, lo usual para modificar el Reglamento eran los acuerdos contenidos en una Moción de Orden del Día, o una ley. Por ejemplo, en 1886 se acordó modificar el horario de sesiones que se preveía que empezaban todos los días a las 11 de la mañana y concluían a las 3 de la tarde, por un horario distinto según el cual las sesiones de las Cámaras se abrían a las 2 de la tarde y se cerraban a las 6 de la tarde. Este acuerdo rige hasta 1921, cuando se modifica por la ley 4234, señalando que las sesiones se abrían a las 5 de la tarde y se cerraban a las 9 de la noche, estableciendo además los temas que cabía tramitar en primera y en segunda hora. Luego la ley 4134 se sustituyó con el acuerdo del 19 de Diciembre de 1939, disponiendo que las sesiones se abren a las 4 de la tarde, y se cierran a las 8 de la noche. El contenido del mismo artículo fue reformado por acuerdo de la Cámara de Diputados del 14 de Agosto de 1980, en el que se dispone que en vez de sesiones diarias, se sesiona por lo menos 3 veces por semana.

Otro tema que fue materia de reforma reglamentaria lo fueron las adiciones de 1953 y de 1980, también por acuerdo de la Cámara, en relación con las reglas de duelo por el fallecimiento de un representante, el uso de la medalla de representante en las ceremonias oficiales, y el requerimiento de la declaración jurada de bienes y rentas dentro de los 30 días de instalado el Congreso.

En relación con el régimen de ofensas, la Cámara de Diputados modifica el establecido en el Reglamento de 1853 con el acuerdo del 19 de Diciembre de 1939, mediante el cual se prevé el esquema que prevé la suspensión de la sesión, la sucesiva reapertura, y el levantamiento de la misma si la ofensa no se retira, para abrir una nueva y posterior sesión en la que si el incidente no se superó se pasa a sesión secreta para acordar la suspensión del infractor.

De modo parecido el régimen de deliberación de las proposiciones previsto originalmente en el Reglamento de 1853 fue reformado, primero, mediante un acuerdo de la Cámara de Diputados el año 1879, con la creación de las cuestiones incidentales y las cuestiones de orden; en 1884, se crea el régimen de *cloture*, o clausura del debate, incorrectamente conocido como la "guillotina"; en 1895, se señala el derecho al uso de la palabra por los miembros de la Comisión dictaminadora; en 1939, se fija los requisitos para el debate en sesión permanente y continua, se prevé que los miembros de la Comisión pueden intervenir cuantas veces juzguen necesario y los demás representantes dos veces y una para hacer rectificaciones, se establece que en los debates los discursos no duran más de 45 minutos y las rectificaciones 20 minutos, y se disminuye el número de representantes que puede pedir la aplicación de la regla de clausura (guillotina) del debate; y en 1980, se recorta el tiempo de intervenciones a 10 minutos en primera hora, y de 30 minutos en segunda hora, siendo prorrogables ambos a 15 minutos más, y fijando en 5 minutos el tiempo para las interrupciones.

Si bien en la actualidad la norma ni prácticas sobre el quórum del Congreso actualmente no distingue entre primera y segunda hora, el distingo sí fue importante para las Cámaras hasta 1992. Un acuerdo de amplia vigencia e importancia, que fue de continua observancia en el funcionamiento de la Cámara de Diputados, fue el establecido en Diciembre de 1939 mediante el cual se distinguió el quórum para primera hora como distinto e inferior al de segunda hora, fijando el primero en la tercera parte de los representantes hábiles, y el segundo en la mitad más uno de los mismos. Esta regla ha sido sustituida en el régimen vigente por la norma reglamentaria que prevé que el quórum es único y que consiste en la mayoría absoluta de los congresistas hábiles.

En la experiencia más reciente cabe igualmente confirmar la vigencia de los acuerdos como modo efectivo de regular la organización y funcionamiento del Congreso en diversidad de asuntos y materias. Uno de tales acuerdos fue el que se adoptó el 30 de Noviembre del 2003, en relación con el límite temporal efectivo para la presentación de las reconsideraciones por escrito a los acuerdos adoptados. El acuerdo de dicha fecha fue que el criterio temporal para dar por admitido un pedido de reconsideración es la ejecución misma del acuerdo, cuando ha habido dispensa de aprobación del Acta.

En consecuencia, si un asunto ha sido dispensado de Acta, dicha dispensa se entiende como una autorización para que el Presidente del Congreso ejecute los acuerdos adoptados en la sesión respecto de los cuales se adopta la dispensa. Concedida la dispensa y la autorización consiguiente se presenta una situación en la que es potestativo del Presidente del Congreso ejecutar o no los acuerdos adoptados, asumiendo la responsabilidad por la decisión que tome. Si lo ejecuta y se presenta una reconsideración, la misma es improcedente por imposibilidad de revisar el contenido de un acuerdo que ya quedó fuera de la competencia material del Congreso. Si no lo

ejecuta, no obstante la dispensa de Acta, en razón ya sea al curso natural que la ejecución del acuerdo requiriera que hubiera determinado la no conclusión de la preparación de la ejecución y que, por consiguiente, no hubiera estado aún expedita la materia para que el Congreso se desprenda de su competencia, es factible admitir la reconsideración debiendo resolverse el pedido mediante la consulta con el número de votos que el Reglamento exige para su aprobación.

Pero así como cabe que por razones materiales, propias de la preparación interna de la ejecución del acuerdo, el asunto pueda no haberse tramitado y, por consiguiente, que existan condiciones para la inadmisibilidad del pedido de reconsideración, también es posible que el propio Presidente hubiera declinado del uso de la autorización de ejecución del acuerdo recibida por las razones que fuese. En esta hipótesis es igualmente posible admitir el pedido de reconsideración no obstante la dispensa del trámite de aprobación del Acta. En consecuencia, el solo hecho de la dispensa de aprobación del Acta no es causal de inadmisibilidad de los pedidos de reconsideración. El criterio último es que el acuerdo haya definitivamente quedado ejecutado en el caso que el Presidente haya ejercitado la autorización concedida por el Pleno. Si el acuerdo no se ejecuta por dificultades materiales que hicieran imposible su tramitación, o que retardaran la preparación de la ejecución, o porque el Presidente ejercitando su discreción opta por no hacer efectiva la autorización recibida, es factible y admisible el pedido de reconsideración.

Así como el acuerdo de Noviembre del 2003, en Diciembre del mismo año 2003 el Pleno acordó que los asuntos votados en los que las abstenciones sean más que los votos a favor o en contra quedan sin resolver; y, a la vez, que las abstenciones sumadas a los votos a favor o en contra carecen de relevancia para resolver cuando existe una mayoría relativa entre los votos a favor o en contra. Este fue un acuerdo de carácter procesal, en el que cabe advertir una incongruencia lógica, porque los dos extremos del acuerdo se contradicen a sí mismos. No es posible que las abstenciones cuenten y que no cuenten a la vez para resolver una materia. O cuentan o no cuentan, pero no puede ser que si existe mayoría de abstenciones un asunto quede sin resolver, y a la vez que la suma de las abstenciones ya sea con los votos a favor o en contra sea irrelevante porque el criterio decisivo es sólo el número de votos a favor o en contra. Este acuerdo tiene el carácter de inejecutable, en razón a que no existe regla capaz de solucionar el supuesto respecto del cual se fija. En consecuencia cabe aseverar que se trata de un asunto que ha quedado sin regla válida para resolverlo puesto que la regla acordada es materialmente impracticable, debido a que los resultados son opuestos según cual de las dos alternativas se usen para dirimir una cuestión en la que el número de abstenciones sea mayor que el número de votos a favor o en contra.

Como resultado de la acción de inconstitucionalidad que interpusieron congresistas contra el sistema de votación reglamentaria para aprobar acusaciones constitucionales, que preveía la regla de la mayoría simple, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 6-2003-AI/TC, en la que decide que la regla a observar sea la de mayoría absoluta, de igual forma a como el Reglamento prevé debe consultarse los casos de levantamiento de inmunidad de proceso o de arresto. Sin embargo, debido a que surgieron dudas en el parlamento relativas a la base de cálculo de la mayoría exigida, el Pleno adoptó un acuerdo en su sesión del 28 de Enero del año 2004, en el que estableció que el cumplimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional consistiría en calcular la mayoría absoluta no sobre el número legal (como ocurre en el levantamiento de la inmunidad de proceso o de arresto), sino sobre el número legal menos el número de integrantes de la Comisión Permanente, de acuerdo a la regla que al efecto fija también el Tribunal Constitucional. Este acuerdo no coincide con los extremos de la sentencia del Tribunal Constitucional que establece que el cálculo se

hace sobre el número legal o total de miembros del Congreso, con lo cual se hacía de difícil adopción una decisión de acusación constitucional.

A fines de Enero del año 2004 el Pleno acordó que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se aprueban con el voto de la mayoría simple de todos los miembros presentes al momento de la votación cuando el debate se desarrolla en el Pleno, y con el voto de una mayoría calificada de tres quintos del número legal de miembros de la Comisión Permanente cuando la discusión tiene lugar en este órgano parlamentario. De esta manera quedó solucionada la ambigüedad que concernía al tema, porque existía la postulación de que la mayoría de tres quintos era exigible no sólo a la Comisión Permanente sino también al Pleno del Congreso. A pocos días de este acuerdo, en la sesión del 4 de Febrero del 2004, el Pleno estableció que los alcances del plazo de 5 años previsto para los procesos de acusación constitucional comprende tanto a los casos por delitos cometidos en el ejercicio de la función, como a las faltas relacionadas con infracción de la Constitución. Este acuerdo importa la afirmación de que no cabe excluir en el cálculo del plazo a uno de los modos de acusación constitucional. Sin embargo, el otro extremo del acuerdo es que el tipo de plazo es uno de caducidad tanto para el antejuicio por delito cometido en el ejercicio de la función, como para el juicio político por infracción de la Constitución, obviando la consideración a las distintas naturalezas que una y otra modalidades constitucionales tienen.

En Junio del 2004 el Pleno acordó que los Congresistas que desempeñan el cargo de Ministros de Estado, salvo que existiera incompatibilidad en el ejercicio del cargo, no se encuentran impedidos de pertenecer a las Comisiones Ordinarias, de Investigación y Especiales o de Estudio. En ese acuerdo no se definen las condiciones de incompatibilidad o conflicto, aunque sí que si tales situaciones se invocan las mismas podrían ser consideradas como un impedimento para pertenecer a tales Comisiones. Cuestión diversa a la incompatibilidad de pertenencia a una Comisión es la de asistir, concurrir y participar en las sesiones, debate y votaciones de casos en los que sí exista impedimento o conflicto de intereses tales que pudieran generar la inhibición del congresista que se desempeña como Ministro de Estado, o su recusación. Más allá de este extremo el acuerdo deja sugerido que sí cabe que un Ministro de Estado sea miembro de cualquier tipo de Comisión mientras es miembro del gobierno en el gabinete ministerial.

También en Junio del 2004 el Pleno resolvió que es discrecionalidad del Presidente del Congreso la determinación de la oportunidad de la votación de las reconsideraciones a los acuerdos adoptados pudiendo diferirlas hasta antes de la aprobación del acta en la sesión inmediata siguiente. Es un acuerdo que extrema y flexibiliza de modo extraordinario el tema de la oportunidad de las votaciones, las mismas que postergándolas de este modo sirven para facilitar que el número de votos se alcance.

Al finalizar un período constitucional quedan cuestiones en trámite en diversidad de etapas en los distintos procesos parlamentarios. Con relación al estado de los procesos de acusación constitucional pendientes al finalizar los períodos constitucionales, el Pleno acordó a comienzos de Noviembre del 2006 que, no obstante la remisión al archivo que por práctica regular se efectúa, el archivamiento no supone cancelación ni eliminación de lo actuado, sino sólo la custodia y depósito provisional y transitorio de los casos documentados en los expedientes, con fines eminentemente logísticos o administrativos, y que esos expedientes son susceptibles de actualización por los congresistas o por los órganos directivos del Congreso, independientemente de la circunstancia de que cada cinco años se produzcan cambios en la composición de este poder del Estado. Este acuerdo importa en

consecuencia el reconocimiento de que los casos pendientes siguen su curso según el impulso que les den los titulares o actores de los procesos, como corresponde al carácter continuo que tiene el Estado más allá de su composición quinquenal, y que el archivamiento no es una forma de darlos por precluidos.

Un acuerdo sobre el proceso de acusaciones constitucionales desarrollado a través de acuerdos del Pleno es el que ha pretendido definir la naturaleza del plazo establecido en la Constitución para iniciar, tramitar y concluir los procesos. En el acuerdo del mes de Mayo del 2007 el Pleno dispuso que el plazo es de caducidad y que, por ello, no cabe la suspensión ni interrupción del mismo; que al vencimiento del plazo las denuncias por delito se remiten al Ministerio Público, y las relativas a infracción de la Constitución se extingue la atribución estatal de sancionarlas; y que la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales es el órgano competente para pronunciarse y determinar la vigencia del plazo.

En Octubre del 2007 el Pleno acordó que el Reglamento del Congreso tiene naturaleza de ley orgánica; que la aprobación y modificación del Reglamento del Congreso de la República requiere el voto de la mayoría absoluta del número legal de congresistas; que dicho acuerdo tiene carácter vinculante para sucesivas modificaciones reglamentarias; y que las modificaciones previas al acuerdo conservan sus efectos legales. El efecto de este acuerdo es que a partir de dicha fecha las modificaciones reglamentarias exigirán una mayoría más alta a las exigidas previamente. El Reglamento de la Cámara de Diputados, sin señalar el concepto normativo aplicable al Reglamento establecía que para su aprobación se exigiera la misma mayoría, esto es, la mayoría absoluta. La definición normativa y aplicación del concepto de ley orgánica no añade jerarquía constitucional, legal ni normativa al Reglamento, puesto que la ley orgánica es normativamente de la misma jerarquía que cualquier ley orgánica. El efecto práctico por lo tanto es el que mayor trascendencia tiene en este acuerdo, el mismo que supondrá condiciones de mayor dificultad para alterar las reglas estatutarias, organizacionales y procesales del Congreso.

5.1.2 Las Resoluciones del Pleno

Las Resoluciones de la Cámara, del Congreso o de la Comisión Permanente, son una especie relativamente novedosa en la experiencia parlamentaria peruana, y son en efecto una importante fuente de derecho parlamentario. Las Resoluciones han venido a tomar mayor importancia durante el CCD, el que expidió más de 30, que servían por lo general para modificar el Reglamento. Posteriormente, sin negarse el recurso a los acuerdos o convenciones, el Congreso ha usado cada vez con mayor intensidad la opción formal del reconocimiento del derecho parlamentario inclinándose por la reforma del Reglamento, o la producción de sus normas mediante el mecanismo de la codificación de los acuerdos que toma mediante resoluciones.

En cuanto a la designación de este modo normativo la historia del Congreso permite advertir dos momentos. Uno primero en el que su nombre fue “Resolución del Congreso”, y uno posterior con pretensión de especificidad que tiende a desvirtuar el tipo de contenido que en ella se regula en el que se sustituye la designación original por la de “Resolución Legislativa del Congreso”. En seguida puede apreciarse un resumen de algunos de los hitos más relevantes en materia de la formalización del derecho parlamentario a través de resoluciones del Congreso.

PRINCIPALES RESOLUCIONES Y ACUERDOS QUE MODIFICAN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO (1995-2011)		
FECHA PUBLICACIÓN	Nº DE RESOLUCIÓN	MATERIA
RESOLUCIONES DURANTE EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (CCD)		
20 Noviembre 1993	Resolución CCD 27-93	Modifica el inciso 6 del Artículo 52, disponiendo que en vez del Pleno es el Consejo Directivo el que autoriza la presentación de una moción conteniendo un pedido de cualquier asunto de importancia
17 Diciembre 1993	Resolución CCD 28-93	Modifica el Artículo 21, cambiando el 30 de Diciembre de cada año por la segunda quincena de Diciembre, previa convocatoria con 48 horas de anticipación, para la elección de la Mesa Directiva
29 Diciembre 1993	Resolución CCD 29-93	Adiciona las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Tercera, sobre la composición del Consejo Directivo y la vigencia de esa adición desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1993
RESOLUCIONES DURANTE EL PERÍODO 1995-2000		
30 Agosto 1997	Resolución del Congreso 3-97-CR	Modifica el inciso a) del Artículo 88, sobre facultades investigadoras de las Comisiones Ordinarias por encargo del Pleno
23 Enero 1998	Resolución del Congreso 7-97-CR	Modifica los Artículos 55 y 85, sobre el procedimiento en la estación de preguntas
6 Marzo 1998 (fecha de aprobación)	Acuerdo del Pleno (sin Resolución, ni publicación)	Modificación integral del Reglamento (24 artículos)
RESOLUCIONES DURANTE EL PERÍODO 2000-2001		
13 Octubre 2000, y 15 de Diciembre 2000	Resolución Legislativa del Congreso 4-2000-CR Resolución Legislativa del Congreso 12-2000-CR	Modificación de la Segunda Disposición Transitoria, sobre conclusión de la Primera Legislatura Ordinaria, así como del inicio y conclusión de la Segunda Legislatura Ordinaria del período 2000-2001
18 Enero 2001	Resolución Legislativa del Congreso 14-2000-CR	Sustituye el Artículo 89, sobre el procedimiento de acusación constitucional
RESOLUCIONES DURANTE EL PERÍODO 2001-2006		
13 Octubre 2001	Resolución Legislativa del Congreso 11-2001-CR	Modificación integral del Reglamento, entre otros, de los Artículos 21, sobre el régimen laboral y de seguridad social de los congresistas; 29, que crea la Agenda Legislativa priorizada; 32, que incluye la atribución del Presidente de facilitar consensos; el 52, que crea la licencia de hecho por cumplimiento de funciones de representación; y crea el Artículo 31-A, en el que se reconoce la Junta de Portavoces
20 Julio 2002	Resolución Legislativa del Congreso 21-2001-CR	Aprobación del Código de Ética Parlamentaria, como Anexo del Reglamento del Congreso
20 Noviembre 2002	Resolución Legislativa del Congreso 2-2002-CR	Modifica el Artículo 23, estableciendo el mecanismo de descuento por inasistencias
3 Mayo 2006	Resolución Legislativa del Congreso 15-2005-CR	Modifica el Artículo 16, que excluye de la inmunidad parlamentaria a los procesos penales iniciados antes de la elección

21 Julio 2006	Resolución Legislativa del Congreso 25-2005-CR	Modifica, entre otros, los Artículos 20, que prohíbe la integración de las Comisiones de Fiscalización y Ética, y la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, a los congresistas comprendidos en procesos penales dolosos sobre los que la Corte Suprema ha pedido el levantamiento de inmunidad; 22, sobre concurrencia a la Comisión de Inteligencia, previo acuerdo de sus miembros; 73, que establece el requisito obligatorio de la segunda votación para la aprobación de las iniciativas legislativas; 76, que establece el requisito de presentación de proyectos a través de los grupos parlamentarios; y 88, que dispone que las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas
26 Julio 2006	Resolución Legislativa del Congreso 27-2005-CR	Crea el régimen aplicable a los parlamentarios andinos, en los Artículos 96 al 101
RESOLUCIONES DURANTE EL PERÍODO 2006-2011		
6 Agosto 2006	Resolución Legislativa del Congreso 1-2006-CR	Modifica el literal a) del Artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República
17 Octubre 2007	Resolución Legislativa del Congreso 8-2007-CR	Modifica los Artículos 16, 25 y 89, reconociendo la suspensión de los congresistas a los que se acusa constitucionalmente como una atribución de carácter facultativo
17 Octubre 2007	Resolución Legislativa del Congreso 9-2007-CR	Modifica el Artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, modificando la denominación de la Comisión de la Producción, Micro y Pequeña Empresa, incluyendo a la Cooperativas
7 Octubre 2008	Resolución Legislativa del Congreso 3-2008-CR	Modifica el inciso f) del Artículo 22, y 23 del Reglamento del Congreso de la República, reconociendo la percepción de la asignación por el desempeño de la función congresal, sin carácter remunerativo
29 Agosto 2009	Resolución Legislativa del Congreso 2-2009-CR	Modifica el literal a) del Artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República
3 Octubre 2009	Resolución Legislativa del Congreso 3-2009-CR	Modifica los Artículos 23, 30, y 51 del Reglamento del Congreso de la República
13 Noviembre 2010	Resolución Legislativa del Congreso 2-2010-CR	Modifica el Artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República
2 Abril 2011	Resolución Legislativa del Congreso 4-2010-CR	Incorpora la Segunda Disposición Final y Transitoria al Código de Ética Parlamentaria
RESOLUCIONES DURANTE EL PERÍODO 2011-2016		
7 Agosto 2011	Resolución Legislativa del Congreso 1-2011-CR	Modifica los Artículos 2, 23, 35, y 52 del Reglamento del Congreso de la República
5 Noviembre 2011	Resolución Legislativa del Congreso 2-2011-CR	Adecua el Reglamento del Congreso de la República a los Artículos 80 y 81 de la Constitución Política del Perú, relativos a la sustentación de la Ley de Presupuesto y a la Cuenta General de la República

5 Noviembre 2011	Resolución Legislativa del Congreso 3-2011-CR	Modifica el Artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República
20 Noviembre 2011	Resolución Legislativa del Congreso 4-2011-CR	Modifica el Artículo 9 del Código de Ética Parlamentaria
9 Junio 2012	Resolución Legislativa del Congreso 7-2012-CR	Modifica la Segunda Disposición Final del Reglamento del Congreso de la República

Existen muchas más resoluciones con las que se modifica el Reglamento del Congreso, pero las incluidas en el cuadro anterior son una muestra significativa del uso efectivo que tiene como fuente normativa. Probablemente el rasgo que más resalta es que la denominación de esta fuente no ha sido la misma durante el relativamente corto desarrollo de la existencia de esta especie normativa, porque originalmente se la designó *Resolución del Congreso*, pero con el colapso del régimen que se inicia en 1992 el Congreso de la crisis entre el 2000 y el 2001 sustituye dicha designación denominándolas *Resoluciones Legislativas del Congreso*. El inconveniente de este último tipo de denominación es que resulta impropio para aplicarse en casos en los que el contenido de tales resoluciones no es típica ni precisamente legislativo.

5.2 Las Resoluciones y los Acuerdos de los órganos directivos, coordinadores y auxiliares

Entre los órganos directivos los que asumen competencias normativas y reglamentarias se cuentan el Presidente del Congreso y la Mesa Directiva. Y el órgano de coordinación que mayor uso hace de competencias normativas es el Consejo Directivo. La Junta de Portavoces, siendo el órgano de coordinación más importante en otros parlamentos, en el Perú es una forma simplificada y ponderada de representación, porque se integra generalmente por sólo un representante por grupo, donde a cada representante se le reconoce tanta capacidad de decisión como el número de integrantes tiene su grupo. A la Junta de Portavoces, sin embargo, le corresponden esencialmente decisiones relativas a la definición de las prioridades de la agenda, y a la asignación de los tiempos totales y parciales de debate para una sesión.

Es importante anotar que con el masivo proceso de racionalización de los procesos parlamentarios en el Perú, iniciado a partir de 1993, que ha conducido al debilitamiento de la capacidad deliberativa de los miembros del parlamento y del Pleno en sí, al costo del mayor fortalecimiento de las oligarquías de los grupos parlamentarios a las que se reconocen capacidades para adoptar criterios y prioridades estructurales para el tratamiento de las iniciativas y temas de discusión en el Pleno, se ha obtenido un efecto adicional en materia de fuentes de orden parlamentario. Dicho efecto, como se podrá apreciar en el desarrollo sucesivo de este estudio, se manifiesta en la abundante capacidad normativa de órganos que han salido fortalecidos con la racionalización del debate en el Pleno, los que hoy asumen y se les reconoce importantes capacidades de decisión en el terreno de la capacidad reglamentaria que antes sólo se le reconoció y podía asumir el Pleno.

Pareciera existir una relación inversamente proporcional entre el debilitamiento de la capacidad representativa del Pleno, entendida operativamente como la minimización de su capacidad deliberante, y el fortalecimiento de la capacidad decisoria de órganos

directivos, e incluso consultivos y auxiliares (como las Comisiones), entendida operativamente como el aumento tangible en la efectividad y autonomía de su capacidad decisoria. Inversión similar a la que cabrá advertir entre igual debilitamiento de la capacidad deliberativa de los miembros del parlamento, y el mayor protagonismo sustantivo de los asesores de los congresistas en los procesos de estudio y deliberación que se realizan en especial pero no exclusivamente en el sistema de Comisiones (Ordinarias, Investigadoras, Especiales, de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, o en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales)

Los acuerdos del Consejo Directivo y de la Mesa Directiva son en la práctica fuente de derecho parlamentario de modo análogo a como lo son las Resoluciones dictadas por estos mismos órganos relacionadas con el desarrollo de la organización o de los procesos parlamentarios.

Una elemental nota de precaución es la que corresponde presentar en relación con la capacidad efectiva de los órganos directivos y coordinadores para establecer o crear normas de carácter vinculante en la corporación parlamentaria. Lo es porque no es una función que haya sido particularmente objeto de escrutinio, análisis, evaluación ni crítica la que asumen de hecho los órganos directivos y coordinadores en el Congreso peruano. En realidad la potestad, facultad o atribución de decir qué es una norma de organización o procesal en el Congreso le corresponde a los órganos decisorios o deliberativos. No a los órganos directivos. Sin embargo el límite no parece ser tan claro para los operadores de la institución parlamentaria, porque quienes se desempeñan como voceros o portavoces de los diversos grupos parlamentarios asumen funciones normativas, sin que las mismas hayan sido objeto de contienda en sede deliberativa o decisoria, sea por desconocimiento o inexperiencia, o porque existiendo conciencia sobre los aparentes excesos normativos quienes pretenden impugnar el ejercicio de tales pretensiones no ha tenido éxito, salvo ocasionales y relativamente insignificantes excepciones. La mayor cantidad de veces se ha dejado hacer de modo consistente, reconociéndoseles de modo implícito, y conservando, avalando o confirmando el ejercicio de esas potestades normativas, algunas de las cuales equivalen a desarrollos que debieran haber quedado estrictamente reservados en el Pleno o en la Comisión Permanente.

Los excesos en materia normativa van acompañados, dicho sea al paso, de otros relacionados con el ámbito operativo de la gestión, invadiendo de este modo esferas que regularmente debiera corresponderle al servicio y a la administración parlamentaria a cargo del personal estable del Congreso, cuya función trasciende la simpatía o identidad con un grupo parlamentario puesto que su lealtad y alineamiento personal corresponde referirlo exclusivamente al Estado. El exceso en materia administrativa, sin embargo, no importa tal situación cuando los órganos directivos se ocupan del ámbito de la gestión para fijar los planes y los objetivos institucionales, pero sí se da cuando los representantes interfieren en las políticas administrativas de carácter eminentemente operativo propias de las competencias de los órganos del servicio parlamentario. Entender y deslindar con claridad los espacios a distribuirse entre la representación política y la organización institucional del Congreso es indispensable para que el propio servicio parlamentario cuente con medios o instrumentos efectivos para cumplir la misión que le corresponde en el apoyo a la gestión política. La intromisión en el ámbito administrativo incapacita si no anula la posibilidad de alcanzar resultados al plantel del servicio parlamentario, generando con ello además la dificultad adicional que importa la confusión en cuanto a la exigibilidad de responsabilidades por los resultados no alcanzados, o por las decisiones tomadas.

En atención a que el desborde tanto normativo como administrativo es una característica que agrega ineficiencias en la gestión representativa, es importante no

perderlo de vista, de forma que oportunamente se haga el deslinde y la distribución clara de ámbitos que permita el desempeño más eficiente de la institución representativa del Estado. La calidad de la gestión política requiere que la representación se ordene y que se ocupe disciplinadamente de su propia organización, sin excesos ni invasiones poco idóneas de las competencias normativas o administrativas de otras instancias más eficaces y capacitadas para cumplirlas. Lo contrario, lejos de afirmar el poder político lo debilita y degrada sumiendo a quienes deben afirmar la soberanía de la república en manejos o intrusitos o diminutos inapropiados de la gestión que deben cumplir en la dirección y representación del país y del Estado. Es la miopía sobre la identidad y la trascendencia del papel para el que son elegidos los representantes lo que debilita a la institución parlamentaria, y también lo que le resta credibilidad y confianza ante la colectividad.

5.2.1 Las Resoluciones y los Acuerdos del Consejo Directivo

Los órganos a los que actualmente se denominan Consejo Directivo, Mesa Directiva o Junta de Portavoces, son una derivación de lo que hasta 1992 se designó como Junta Directiva o Comisión Directiva en el régimen bicameral que rigió hasta Abril de 1992. Las Juntas Directivas de la Cámara de Diputados y las Comisiones Directivas del Senado eran antes el único órgano administrativo de las Cámaras, responsable asimismo del manejo de la agenda y de las sesiones del Pleno. Las Juntas o Comisiones Directivas fueron casi invariablemente órganos integrados por representantes de la mayoría parlamentaria, sin presencia de los grupos minoritarios. Las únicas excepciones a esta regla fueron la Comisión Directivas presididas por el Senador Máximo San Román entre 1990 y 1991, y la Junta Directiva presidida por el Diputado Roberto Ramírez del Villar entre 1991 y 1992, que incluyeron a miembros de la pluralidad de grupos presentes en el Congreso.

La Junta Directiva y la Comisión Directiva fueron reemplazadas originalmente por dos órganos. La Mesa Directiva, encargada básicamente de la conducción de los debates y del manejo administrativo del Congreso; y el Consejo Directivo, responsable de la organización y preparación de las sesiones. La distribución de funciones entre ambos órganos, cada uno de los cuales asumía competencias antes concentradas en la Comisión Directiva, se planteó como un arreglo que facilitaría la deliberación y formación de consensos entre los grupos parlamentarios, generando una dinámica de discusión anterior al debate en el Pleno con el propósito de racionalizar, circunscribir y hacer más económico el uso del tiempo para el proceso de toma de decisiones colectivas. El diseño organizativo del trabajo parlamentario supuso, a la vez que una lógica más dinámica en la adopción de políticas comunes entre los grupos, la mayor preponderancia del Consejo Directivo en materias antes reservadas exclusivamente al Pleno, y el consiguiente mayor poder de gestión de la Mesa Directiva a la que se descargó de responsabilidades que antes le correspondían a la Comisión Directiva.

Debido a la incipiente formalización de la potestad normativa de la Junta y de la Comisión Directiva en el período que llegó hasta 1993, no son muchos los casos conocidos de resoluciones expedidos por este órgano. Entre los casos más recientes y próximos al fin de ese período cabe incluir la Resolución 1-88-JD/CD, de la Junta Directiva de la Cámara de Diputados, aprobada el 21 de Setiembre de 1988, que declara como «Día de la Cámara de Diputados del Perú» el 27 de Agosto de cada año; y la Resolución 669-88-S, de la Comisión Directiva del Senado, aprobada el 12 de Octubre de 1988, que crea la Medalla al Mérito del Senado «Andrés Reyes».

Los acuerdos del Consejo Directivo son fuente del derecho parlamentario en la medida que se trata de un órgano que prepara el debate, principal pero no exclusivamente de

las sesiones del Pleno. La actividad de este órgano ha sido indisputada hasta la creación de la Junta de Portavoces en Octubre del 2001. Sin embargo, progresivamente el ejercicio de las responsabilidades preparatorias, así como la opción por un espacio más ágil para la deliberación de los aspectos críticos del manejo de los asuntos pendientes en el Pleno ha conducido al Consejo Directivo gradualmente a su sustitución por la Junta de Portavoces. La gran diferencia, sin embargo, en el funcionamiento de uno y otro órganos de coordinación es que el Consejo Directivo está compuesto por mayor número de participantes de cada uno de los grupos parlamentarios, que los votos se deciden individualmente según la presencia efectiva de los voceros, y que las sesiones reciben mayor cobertura y transparencia. En la Junta de Portavoces cada grupo parlamentario cuenta con un vocero titular, sus acuerdos se toman con criterio ponderado según el número de miembros de cada grupo, y las sesiones, por el propio hecho de que se realizan con una menor cantidad de participantes se realizan en espacios más reducidos, por lo cual las posibilidades de cobertura son mucho menores y, por ello mismo, el grado de transparencia de sus deliberaciones y acuerdos es significativamente inferior.

Durante el funcionamiento del Congreso Constituyente Democrático se inició un uso intenso de la facultad normativa del Consejo Directivo, algunos de cuyos acuerdos denotan la asunción de potestades regularmente propias del Pleno, y otros son de insospechable carácter irregular. Entre los primeros cabe citar el Acuerdo 26-94/CONSEJO, que dispone que la Comisión de Fiscalización propone al Consejo Directivo los nombres de los integrantes de la Comisión Permanente Calificadora que evalúa los pedidos de acusación constitucional de particulares, y entre los segundos los acuerdos 73-99-2000/CONSEJO-CR, del 14 de Setiembre de 1999, que archiva la comunicación del Fiscal de la Nación con la que remite la denuncia contra 120 congresistas por delito de peculado, cobro indebido y falsedad genérica; y el 176-99-2000/CONSEJO-CR, del 9 de Noviembre de 1999, que declara inadmisibile el pedido de censura contra la Presidenta del Congreso, *por llamar llorones a los periodistas y a los tacneños*. Más allá de uno y otro extremos, la tendencia supuso el uso de los acuerdos como formas de resolver cuestiones de carácter administrativo, como lo fueron los acuerdos 173-94/CONSEJO y 205-94/CONSEJO, mediante los cuales se dispone resolver el contrato de concesión de los comedores del Congreso; y el 208-94/CONSEJO, que deniega el pedido del Presidente de la Comisión de Presupuesto, sobre autorización de gasto para las sesiones que realizaría dicha comisión fuera del recinto parlamentario.

En seguida presentamos algunos acuerdos recientes del Consejo Directivo, con la finalidad de mostrar el tipo de materias reglamentarias que han sido asumidas dentro de su competencia luego de concluido el CCD. El acuerdo de Noviembre del 2001, por ejemplo, preceptúa que para que un proyecto sea remitido para estudio a una Comisión distinta a las derivadas originalmente, el pedido debe ser acordado en la Comisión que lo solicita y contener el sustento por el que se solicita asumir competencia sobre la cuestión.

Entre los temas a que se ha abocado el Consejo Directivo para llenar vacíos reglamentarios cabe mencionar el acuerdo de Abril del 2002, relativo precisamente a las condiciones de funcionamiento de la Junta de Portavoces, que establece que las sesiones de la Junta de Portavoces sean grabadas, en horario fijo, y sus acuerdos registrados y regularizados en Acta. También en Abril del mismo año el Consejo Directivo acordó que el Presidente del Congreso no tiene la potestad y carece de facultad para disponer que se realice sustitución alguna en los proyectos de ley que el Pleno aprueba.

El año 2003 el Consejo Directivo acordó en una sesión de Junio de dicho año que sólo

cabe la acumulación de proyectos en la fase de Comisiones, y antes de que el dictamen hubiera sido aprobado por la Comisión; excepcionalmente cabe la acumulación si el proyecto por acumular ingresó a la Comisión antes de la presentación del dictamen; y que devienen inadmisibles los pedidos de acumulación luego de aprobado el dictamen, excepto para fines exclusivamente informativos (no estadísticos).

Uno de los principales y quizá más trascendentes acuerdos del Consejo Directivo es el adoptado en Setiembre del año 2003, mediante el cual se estableció el modo de tramitar las observaciones que el Presidente de la República formula en las leyes que se le remiten para su promulgación. Si bien existía una práctica regular y uniformemente sostenida durante el régimen bicameral que concluyó en 1992, la tradición no llegó a ser recogida adecuadamente por las generaciones de miembros del Congreso que sustituyeron a las que representaron al país hasta el autogolpe de ingeniero Fujimori. De ahí que se careciera de la información necesaria para tramitar los procesos de reconsideración sobre las observaciones presidenciales. Por esta razón fue necesario orientar los procesos que antes se mantenían exclusivamente con la cultura de los representantes con el texto de un acuerdo del Consejo Directivo. Dicho acuerdo consignó en su integridad las prácticas parlamentarias observadas durante el período bicameral, y preveían la posibilidad de que las reconsideraciones concluyeran con allanamiento, insistencia o un nuevo proyecto, entendiendo por allanamiento el caso de íntegra aceptación de las observaciones presidenciales, por insistencia el rechazo total o parcial de las observaciones presidenciales, y por nuevo proyecto cuando el Congreso aprueba un nuevo texto, total o parcial, sobre la base del originalmente aprobado, así se insistiera o se allanara sobre parte del texto original. Cuando el Congreso aprueba allanarse o insistir el texto es promulgado por el Presidente del Congreso, pero si se incluye un texto nuevo diferente al originalmente aprobado la iniciativa vuelve al Presidente de la República para que lo revise y opte por promulgarlo u observar la nueva fórmula legislativa.

En el propio mes de Setiembre del año 2003 se desarrolló a través del Consejo Directivo el proceso de reconsideración de las observaciones presidenciales en un sentido adicional, porque se decidió comunicar a la Presidencia del Consejo Directivo que en el acto de formulación de las observaciones sobre las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, se proponga el texto sustitutorio según como se estime que debiera quedar redactada la ley, para que de esa forma la consulta y votación que se realice en el Congreso no colisione con el sentido que le da el Poder Ejecutivo a las observaciones que presenta. Esta disposición del Consejo Directivo consistía en una alternativa destinada a optimizar la coordinación interorgánica en el Estado entre el parlamento y el gobierno, a la vez que a hacer más eficiente el proceso institucional respecto a la interpretación de la voluntad del Poder Ejecutivo. Los dos acuerdos anteriores de Consejo Directivo han sido uniformemente observados en el desarrollo de los procesos de reconsideración de las observaciones presidenciales.

TIPOS Y USOS DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DIRECTIVO (2001-2009)		
<i>Estatuto parlamentario</i>	<i>Legislativos</i>	<i>Control</i>
- En casos de cambio de bancada puede ocurrir o que el grupo parlamentario proponga el reemplazo del congresista que defeciona por otro de su mismo grupo en las Comisiones a que pertenecía quien se aparta, o	- El Presidente del Congreso sólo con autorización expresa del Pleno puede reabrir el debate una vez que se anuncia que éste ha quedado concluido y que la materia ha quedado al voto (Abril, 2002) - Luego de aprobado el texto de un	- Reconoció la facultad única y exclusiva de la Comisión Investigadora o, alternativamente, la de cualquier integrante de dicha Comisión, de iniciar un proceso de acusación constitucional en contra de algún congresista, como resultado del

<p>que el Pleno determine si procede el pedido de quien defeciona para permanecer en las mismas Comisiones a las que perteneció antes de renunciar a su grupo (Setiembre, 2002)</p> <p>- Las sanciones disciplinarias a los congresistas consistentes en su suspensión según un número determinado de días de legislatura, excluyen de su cálculo, en principio, el tiempo de receso entre legislaturas, pero sí cubre el período de legislaturas extraordinarias o los días en que durante el receso sesiona la Comisión Permanente o una Comisión Ordinaria en caso el congresista suspendido fuese miembro de uno de estos órganos. Además, en ese mismo Acuerdo el Consejo Directivo dispuso que durante el receso el congresista suspendido goza del pleno ejercicio de sus facultades y atribuciones funcionales (Abril, 2009)</p>	<p>acuerdo determinado por el Pleno, los voceros de los grupos parlamentarios sólo pueden solicitar que dicho texto sea modificado mediante el pedido de reconsideración según los términos del Reglamento, el que de ser aprobado requeriría que el texto a modificar sea nuevamente sometido a voto por el Pleno (Abril, 2002)</p> <p>- Los informes aprobados en las Subcomisiones conformadas al interior de una Comisión Ordinaria no se presentan directamente sino previo trámite al interior de la Comisión Ordinaria que recibió el encargo del Pleno (Setiembre, 2002)</p> <p>- A las Comisiones que solicitan el envío y derivación de un proyecto para dictamen, además de las Comisiones a las que se lo derivara, se les concedería un plazo de 15 días útiles (Noviembre, 2003)</p> <p>- Las adhesiones y actualizaciones sobre los proyectos de ley sólo caben respecto de iniciativas de origen parlamentario, y no sobre las iniciadas por otros titulares de potestades legislativas (Setiembre, 2006)</p> <p>- Los proyectos de ley que cuenten con dictamen de la Comisión Principal, y transcurren más de 30 días útiles sin que la Comisión Secundaria emita dictamen, son incluidos en la Agenda, siempre que no se trate de proyectos que requieren opinión previa del Poder Ejecutivo (Octubre, 2007)</p>	<p>hallazgo de indicios o pruebas de comisión de delitos o infracciones constitucionales. Incluyó en sus alcances igualmente que en caso la Comisión Investigadora decidiera investigar a uno de sus integrantes, dicho miembro debería ser reemplazado, y sustituido por quien el Pleno designe (Mayo, 2002)</p> <p>- Los Artículos 96 de la Constitución, y el Artículo 87 del Reglamento obligan a entidades estatales u organismos públicos, pero no a personas jurídicas de derecho privado. Todo requerimiento a estas últimas debe dirigirse a la institución pública a cargo del control o registro de información de las entidades privadas que los supervisan (Setiembre, 2005)</p>
--	---	---

La muestra contenida en el cuadro anterior permite reconocer el marco de competencias asumidas por el Consejo Directivo, y su uso es también señal de cómo se entiende que órganos distintos al Pleno colaboran en los diversos procesos parlamentarios aligerando las responsabilidades antes centralizadas exclusivamente en el Pleno. Sin embargo, esa misma distribución de competencias y usos operativos no deja de expresar el síntoma de que la organización marcha hacia la concentración de poder de los voceros de los grupos parlamentarios, en reemplazo de poderes que antes se entendían asignados exclusivamente al íntegro de la representación nacional.

Este último dato puede no tener un aspecto lesivo o dañino a la calidad del ejercicio plural de la totalidad de la representación, siempre que las posiciones expresadas por los voceros resultaran de un previo proceso de deliberación interna en los grupos de los cuales son portavoces. Si efectivamente se cumple esta condición, los debates y

acuerdos adoptados en los órganos directivos con el objeto de aligerar los temas antes reservados exclusivamente al Pleno, no supondrán usurpación de competencias ni del Pleno ni de los representantes individualmente considerados como mandatarios de la comunidad. Pero si los niveles de integración del debate al interior de los grupos equivalen al distanciamiento entre la calidad de vocero y la calidad del vínculo de representatividad del grupo del que cada uno es portavoz la consecuencia será que el parlamento funcionará como un espacio elitario en el que unos pocos usurpan el poder de muchos.

En relación al tipo de diseño que rige actualmente, que consiste en la proliferación de órganos directivos o de coordinación, es importante mantener claridad respecto a los rendimientos y eficiencia que debe asegurar el concepto de gestión parlamentaria que defina el trabajo parlamentario. Como se indicó previamente, así como el Consejo Directivo fue un arreglo mediante el cual se descongestionó la parcialidad de las anteriores Comisiones Directivas generando un órgano plural de concertación de la actividad del Congreso, la creación de la Junta de Portavoces y su tendencia gradual a asumir competencias y responsabilidades del Consejo Directivo, puede fácilmente constituir un retroceso si la Junta de Portavoces no garantiza la posibilidad de cobertura y transparencia de sus actos, o si no asegura el carácter efectivamente representativo de los voceros que la integran. Recientemente se ha percibido cada vez menor actividad del Consejo Directivo, así como la asunción de las atribuciones de este órgano, como cuando durante el período 2008-2009 la Junta de Portavoces fue la instancia en la que se definió la oportunidad en que debía realizarse la interpelación al Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon Munaro, y a la Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas Bustamante, no obstante que el inciso 3) del Artículo 83 del Reglamento dispone que es el Pleno el que fija día y hora para que los ministros contesten la interpelación.

5.2.2 Las Resoluciones y los Acuerdos de la Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el órgano especializado de la organización parlamentaria con competencia específica y básica en dos materias. La primera, es la conducción de los debates en el Pleno y la Comisión Permanente. La segunda, es la administración del Congreso. La conducción de los debates se manifiesta en la atribución que asumen los miembros de la Mesa en el estrado de sesiones, en el que están a cargo de la asignación de la palabra y el aseguramiento del orden en las sesiones. La administración se concreta en la atribución que permite a sus miembros ejercitar la autonomía que necesita para asegurar su operación en cumplimiento de la capacidad representativa que le corresponde.

Según el Reglamento del Congreso las atribuciones de la Mesa Directiva están relacionadas con siete distintas esferas. (1) Los actos constitutivos del Congreso; (2) el régimen jurídico de los congresistas y su estatuto parlamentario; (3) la organización del Congreso; (4) el funcionamiento del Congreso; (5) los procedimientos parlamentarios; (6) actos protocolares; (7) actos de interpretación normativa. El espectro de materias sobre las que puede asumir competencia la Mesa Directiva, por lo tanto, no es escaso. En el cuadro a continuación se presenta el alcance de cada una de las categorías señaladas.

TIPOLOGÍA DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA ATRIBUIDA REGLAMENTARIAMENTE A LA MESA DIRECTIVA	
CATEGORÍA	ALCANCE
Actos constitutivos del Congreso	Regulación, definición, o interpretación del procedimiento para la

	instalación de la Junta Preparatoria y el procedimiento de elección de la Mesa Directiva
Estatuto parlamentario	Normatividad funcional: aplicación del régimen sobre naturaleza de la función congresal; prerrogativas; incompatibilidades; prohibiciones; derechos y deberes funcionales
	Normatividad administrativa: aplicación del régimen laboral; sanciones disciplinarias; asistencias y ausencias; descuentos; aprobación del presupuesto
Organización del Congreso	Regulación de la organización parlamentaria: aplicación de Reglamento en relación con vacíos sobre cargos vacantes y su suplencia en un órgano auxiliar; asignación de espacios o recursos para Comisiones y grupos parlamentarios; difusión, transmisión o impresión de información
	Regulación del servicio parlamentario: clasificación de módulos para el personal de Comisiones; designación del Oficial Mayor, Procurador y Auditor del Congreso
Funcionamiento del Congreso	Aplicación de las reglas de debate, disciplina, y desarrollo de las sesiones del Pleno o de la Comisión Permanente
Procedimientos parlamentarios	Procedimiento legislativo: aplicación de reglas y trámite de la Agenda Legislativa o la agenda de sesiones; requisitos y procesamiento de instrumentos procesales; remisión de autógrafas y recepción de observaciones; publicación y transparencia del debate legislativo
	Procedimientos de control político: aplicación y trámite de pedidos de informes; estación de preguntas; apremios de comisiones investigadoras;
	Procedimientos especiales: aplicación del trámite de designación de altos funcionarios
Actos protocolares	Representación en ceremonias oficiales; creación y otorgamiento de distinciones, premios, medallas y diplomas

La cuestión decisiva es cómo definir los límites de su capacidad directiva, de forma tal que su acción no se produzca en detrimento o lesión a competencias organizacionales propias del Pleno, los órganos de coordinación, los órganos auxiliares, ni el propio nivel de competencias que le corresponde al servicio parlamentario como estamento profesional a cargo de los resultados de la operación de apoyo que le presta al Congreso. Para contar con un mínimo de información sobre los alcances de la capacidad normativa de la Mesa Directiva recogemos en seguida algunas muestras con las que se describe los usos de las facultad normativa que asume.

En general mediante los acuerdos de Mesa Directiva se desarrollan aspectos específicos de la organización o administración interna del Congreso. Pueden usarse, por ejemplo, para instruir al Procurador del Congreso a presentar acciones administrativas o judiciales; para aprobar el diseño organizacional del servicio parlamentario; para definir el régimen de uso de edificios; para establecer los módulos de equipos del servicio parlamentario que atienden a las Comisiones; o para fijar el régimen de uso de vacaciones o del retiro de los montos correspondientes a las compensaciones por tiempo de servicios del personal.

Si bien es cierto que desde el punto de vista formal para el positivismo el Reglamento del Congreso es jerárquicamente una fuente de derecho superior a las decisiones que los órganos directivos adoptan en ejercicio de la autonomía administrativa que la Constitución le reconoce al Congreso, la eventual regulación de aspectos específicos de la actividad parlamentaria por medio de los Acuerdos de Mesa en sentidos superpuestos a los que consigna el Reglamento del Congreso suele tomarse como un caso de inconsistencia que deriva en la irregularidad de tales Acuerdos y, en consecuencia, en su invalidez e inaplicación.

El razonamiento anterior tiene como punto de partida que el texto de los Acuerdos de Mesa tienen la condición de inaplicables en la medida que riñan con el texto expreso del Reglamento, y por ello mismo de ello se concluiría que el acto de aplicación directa y literal de los Acuerdos de Mesa, con contenidos distintos u opuestos al Reglamento, configurarían una situación de exceso por quienes los aplicaran sin cuestionar ni neutralizar la inmediatez de su ejecución y cumplimiento. Sin negar la corrección teórica de dicho razonamiento no es menos cierto que los actos parlamentarios gozan de la presunción de regularidad, y por ello mismo sólo quienes contaran con competencia para definir la regularidad de la normatividad tienen la potestad de elegir la regla que mejor sirva a la finalidad contenida en las distintas reglas que compiten por supremacía en su vigencia, reconocimiento y aplicabilidad.

Según la lógica anotada el servicio parlamentario en su condición de encargado de hacer operativas las decisiones contenidas en los Acuerdos de Mesa sólo pueden limitarse a ejecutar en sentido estricto tales disposiciones. Alterarlas equivaldría al ejercicio de una capacidad discrecional de la que está privado, puesto que asumiría por sí y ante sí de una competencia de control que le está excluida. Del mismo modo que en el Perú no se reconoce el control difuso de la constitucionalidad en el plano administrativo, tampoco se reconoce la potestad de la administración parlamentaria para inaplicar reglas o decisiones que a su entender colisionaran con normas a las que se adjudica superioridad o jerarquía.

Si bien el Reglamento del Congreso es en principio el documento que codifica los principales acuerdos que sirven en la organización, los procesos y la actividad parlamentaria, tal codificación tiene carácter abierto y no excluye extremos de modificación, adición o precisión que puedan realizar las mismas autoridades cuyos procesos administran durante su mandato. Esto último ocurre de manera particular y concreta con los miembros de la Mesa Directiva quienes tienen la condición de operadores inmediatos de los procesos administrativos, así como de definir los contenidos específicos que deben observarse con carácter vinculante por quienes tienen la obligación de ejecutar dichos contenidos.

¿Cómo funciona pues el ejercicio de la potestad normativa de la Mesa Directiva? Si bien es cierto hay casos en los que hay quienes afirmarían que la Mesa asume competencias propias del servicio parlamentario, existen otros en los que pareciera que asume las que les correspondería a la Junta de Portavoces o al Consejo Directivo. Por ejemplo, fue por Resolución 543-87-CD/P, aprobada el 28 de Diciembre de 1987, que se creó la medalla y solapera de Diputado y se reguló su uso. Del mismo período data la Resolución 377-89-CD/P, del 11 de Mayo de 1989, que luego ratificó la Cámara de Diputados el mismo mes, con la que se crea la Medalla al Mérito de la Cámara de Diputados «Juan Antonio Távara Andrade». Como puede apreciarse, se trata de resoluciones que formalizan un acuerdo bajo el formato de las resoluciones de la Presidencia de la Cámara de Diputados. Ello se debió al propósito de contar con una regla formal que documentara el acuerdo, sin que existiera entonces la práctica de numerar los acuerdos de Mesa Directiva. No se trataba de resoluciones de la Presidencia de la Cámara, sino de acuerdos de la Mesa Directiva que se tradujeron en la formalidad observada en las resoluciones de la Presidencia.

En períodos más recientes, por acuerdo de Mesa se ha dispuesto la transferencia de bienes dados de baja a entidades estatales (Acuerdo 122-94/MESA); el pago de indemnización por daños y perjuicios generados con un vehículo de propiedad del Congreso (Acuerdo 124-94/MESA); la denegación del pedido de goce físico de vacaciones del Oficial (Acuerdo 130-94/MESA); el libramiento de pasajes y viáticos para que el Presidente de una Comisión viaje al extranjero (Acuerdo 200-94/MESA); la autorización para que un empleado del Congreso realice un viaje de capacitación con

licencia con goce de haber al extranjero (Acuerdo 201-94/MESA); la concesión o denegatoria la entrega de un teléfono celular al asesor de un congresista (Acuerdo 202-94/MESA); la transferencia de partidas del presupuesto del Congreso de una partida a otra (Acuerdo 205-94/MESA); el nombramiento de funcionarios del servicio parlamentario (Acuerdo 206-94/MESA); la autorización para que la jefatura de recursos humanos informe a los congresistas sobre la conclusión de los contratos a plazo fijo de su personal de confianza (Acuerdo 133-95/MESA); o dejar en suspenso las obligaciones administrativas y laborales del congresista Manuel Lajo Lazo, luego que fuera suspendido como consecuencia de la acusación constitucional en su contra (Acuerdo 408-98-99/MESA, del 12 de Julio de 1999, que fuera sometida a ratificación por el Consejo Directivo el 3 de Noviembre de 1999, con el propósito de confirmar tal determinación por el órgano directivo con competencia superior sobre esa misma materia).

Pero, de otro lado, cabe que la Mesa Directiva se ocupe de materias que podría afirmarse corresponden más bien al Consejo Directivo o, incluso, al propio Pleno. Reviso a continuación algunas muestras que describen los límites en el ejercicio de esta competencia.

En Octubre de 1995 la Mesa Directiva estableció que la diferencia entre las licencias oficiales y las licencias personales consiste en que en las primeras los congresistas viajan en representación del Congreso autorizada por acuerdo de Mesa Directiva, e incluye la cobertura de gastos de transporte o viáticos por el Congreso o por el organismo que auspicie la concurrencia de representantes peruanos, en tanto que las segundas están afectas a descuentos en los emolumentos luego del decimoquinto día, y el abono de gastos de transporte y viáticos corre por cuenta o del congresista o de la entidad que lo hubiera invitado.

Por acuerdo de Mesa Directiva de Mayo del año 2002 se dispuso que las diligencias que realizan las Comisiones Investigadoras en ejercicio de las facultades que le reconoce al Congreso el Artículo 97 de la Constitución, no suponen interferencia funcional ni entorpecimiento de la labor jurisdiccional programada por la autoridad judicial, y si para la misma fecha y hora se programaran actividades propias de una y otra instancia estatales tal acontecimiento sólo equivale una coincidencia de funciones en dos órganos del Estado competentes sobre la misma materia.

En Abril del año 2003 la Mesa Directiva aprobó que las solicitudes de información de organismos jurisdiccionales sobre asuntos discutidos en sesiones secretas o reservadas, se atienden previo acuerdo del Pleno, o de la Comisión correspondiente, si las materias fueran objeto de sesiones del Pleno o de una Comisión, pero la autorización la otorga la Mesa Directiva si el pedido debe atenderse cuando la Comisión ya ha concluido con el mandato recibido del Pleno. Este mismo acuerdo sobre desclasificación de la información secreta se ratificó en Diciembre del 2003, extendiendo la competencia de la Mesa Directiva respecto a información secreta custodiada por el servicio parlamentario, para lo cual dispone que si bien los responsables de entregarla son la Dirección General Parlamentaria o la Dirección General de Administración, estas dependencias sólo pueden hacerlo previa autorización del Presidente del Congreso, o de la Mesa Directiva si el Presidente opta por resolver la materia en Mesa Directiva.

En el acuerdo de Mesa Directiva de Octubre del 2004, este órgano fijó una política amplia relativa al tratamiento que debiera seguirse en el cálculo del quórum, los descuentos por inasistencias, los casos de justificación de ausencias por licencias de hecho y de derecho, y el proceso y plazo para la regularización de inasistencias en los diversos órganos parlamentarios. Dentro de esos alcances se señaló, por ejemplo,

todos los órganos del Congreso deben reconocer como licencias autorizadas tanto las que otorga el Consejo Directivo como las señaladas en el inciso b) del Artículo 52 del Reglamento del Congreso, que refiere los casos de las licencias de pleno derecho, o licencias reglamentariamente autorizadas, relativas a la inasistencia por ausencia de la capital para cumplir funciones de representación, o por razones de salud y atención o internamiento en hospital o clínica. Se señaló igualmente que si la ausencia injustificada de miembros de un órgano parlamentario distinto del Pleno impide que aquél realice una sesión de cualquier naturaleza por falta de quórum, o si habiendo quórum éste se pierde y por lo tanto la sesión debe levantarse como consecuencia del el retiro de un número de asistentes que prive de quórum, se consideran inasistentes a todos los miembros que con su ausencia inicial o con su retiro durante ella impiden el quórum. Esta regla no se aplica, según el mismo Acuerdo, y se considera presente al congresista cuando la ausencia se debe a que debe estar presente a la vez, en el mismo horario, en más de una Comisión, pero está presente en una de ellas. El mismo acuerdo de Octubre del 2004 reconoce la posibilidad de regularización de las inasistencias hasta 48 horas después de concluida la sesión, regularización que, según el acuerdo que aprobó la Mesa Directiva en Octubre del 2007, no afecta las votaciones y acuerdos tomados antes de la regularización.

Otro acuerdo de Mesa Directiva con directa incidencia en el desarrollo del Reglamento del Congreso es el que ratifica que el concepto de días de legislatura que se utiliza en las sanciones de suspensión disciplinaria, se refiere a los días de funcionamiento del Congreso, y comprenden entre el término inicial y el término final del plazo de cada uno de los períodos de legislatura, así como los días en que se desarrollen legislaturas extraordinarias, así como los días en que sesiona la Comisión Permanente o las Comisiones Ordinarias si el congresista suspendido es miembro de una de ellas.

La Mesa Directiva ha asumido la competencia de definir si un tipo de recurso es o no procedente según el derecho parlamentario nacional, como cuando se pretendió recusar a un congresista miembro de un grupo de trabajo a cargo de una investigación sobre licitación de uniformes en la institución policial para prevenir actos de parcialización en contra del recusante. El acuerdo de Mesa Directiva de Abril del año 2003 estableció que no cabe recusar a un congresista, y dispuso que se tomaran medidas adecuadas para garantizar la imparcialidad en la investigación.

Otro tema que ha sido también materia de regulación por la Mesa Directiva ha sido al que se refirió el acuerdo de Junio del 2008, con el que se dispone que el ingreso a la Sala de Sesiones es el que autoriza la propia Mesa en ese mismo acuerdo, y que prevé que los asesores y secretarios técnicos de las Comisiones ingresan únicamente para el debate de las cuestiones propias de la Comisión en la que laboran, que los asesores y asistentes de los despachos congresales ingresan para recibir o entregar encargos o información solicitada luego de lo cual deben retirarse, que sólo pueden ingresar y permanecer hasta tres asesores de grupo parlamentario y dos coordinadores parlamentarios de la Presidencia del Consejo de Ministros acreditados previamente ante Oficialía Mayor.

La temática mostrada describe e ilustra sobre la capacidad de intervención normativa que asume la Mesa Directiva, la que ocupa un espacio que, si no resulta contradictorio (*nemine contradicente*) cuenta con capacidad plena de seguirse afirmando, desplegando y, más aún, fortaleciendo. Lo crítico del ejercicio normativo de la Mesa Directiva, no obstante, es que el mismo no sea adecuadamente difundido. La ausencia de transparencia genera usos, por lo menos, política y constitucionalmente dudosos, si no además configura situaciones de ineficiencia organizativa del Congreso. Ha sido una norma invariable hasta el año 2006 la publicación de todos los acuerdos de Mesa Directiva, al igual que los del Consejo Directivo; desde esa fecha se dejó de usar el

portal y la página web del Congreso para dar cuenta de las resoluciones y acuerdos adoptados en estos dos órganos parlamentarios.

5.2.3 Los Acuerdos de los órganos auxiliares

Del mismo modo como puede advertirse que en efecto los acuerdos como fuente normativa no han dejado de usarse como fuente normativa, y que su uso rige los procesos en el Pleno, también puede constatarse que los acuerdos rigen como fuente normativa en los órganos auxiliares del Congreso.

Un asunto que fue materia de controversia en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, por ejemplo, fue la cuestión relativa a si los Procuradores pueden ser considerados titulares de la posibilidad de presentar denuncias constitucionales. En el período 2006-2007 fue observada la denuncia que el Procurador del Congreso presentó contra la congresista Canchaya, por lo que la Presidenta del Congreso optó por sustituirse y subsanar la falla. En el período 2008-2009 la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales tomó explícitamente el asunto en consideración y lo sometió a votación. El resultado fue que se denegó tal facultad y que las denuncias que se presentaran en lo sucesivo serían declaradas improcedentes.

De modo similar, en la propia Sub Comisión de Comisiones Constitucionales es por acuerdo de sus miembros que se decidió reconocer como licencias autorizadas para los efectos del cálculo del quórum en sesiones de Audiencia o de discusión del Informe Final en las sesiones de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, las licencias de hecho presentadas por los miembros de la Sub Comisión respecto de por ausencias en cumplimiento de funciones de representación fuera de la capital de la república que señala el inciso b) del Artículo 52.

Las Comisiones Ordinarias e Investigadoras también suelen adoptar acuerdos, los mismos cuyo ámbito de aplicación y exigibilidad, naturalmente, se circunscriben a los de la competencia de cada Comisión. Un tipo de organización al que resulta complicado prever que adopte acuerdos es a las Comisiones que realizan sesiones conjuntas, en particular cuando las mismas reúnen a varios tipos en la sesión. Un caso de este tipo ocurrió cuando a invitación de la Comisión Especial Preinversión, y dentro del horario previsto para su funcionamiento, se citó a la Directora Ejecutiva de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, un organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, para que expusiera los avances relativos al plan respecto de la crisis financiera internacional, los proyectos de inversión priorizados, así como sobre la oferta de acciones de compañías azucareras de propiedad del Estado. La sesión debía realizarse conjuntamente con otra Comisión Especial y una Comisión Ordinaria. La Comisión Especial concurrente era la de Monitoreo de la Crisis Financiera Internacional, y la Comisión Ordinaria la Comisión de Trabajo. La presidencia de la sesión conjunta estuvo a cargo del Presidente de la Comisión organizadora, y el quórum se calculó de forma conjunta luego de llamar a lista a los integrantes, con el fin de contabilizar el total descontar a todos los hábiles y establecer el quórum integral para las tres comisiones como si se tratara de una sola. Pero una vez desarrollada la sesión el inconveniente que surge es cómo se adoptan los acuerdos, de modo tal que éstos resulten vinculantes *erga omnes*, ejecutables o coercibles, así como el mecanismo de elaboración y aprobación del Acta correspondiente a la sesión conjunta. Las dificultades organizacionales no han encontrado aún una solución ni al problema del Acta, ni al de los eventuales acuerdos que estimaran preciso adoptar. La única alternativa viable son los acuerdos declarativos, los mismos cuya ejecución tiene carácter inmediato.

5.3 Las Decisiones de la Presidencia

Un tipo adicional de fuente formal secundaria del derecho parlamentario son las Decisiones de la Presidencia. Si bien no es posible realizar afirmaciones generales sobre su validez por ausencia de información tipificada y sistematizada, rasgo que comparte con la mayoría de otras fuentes secundarias, este tipo de disposiciones contemplan un ámbito de regulación más específico. Las Decisiones de la Presidencia regulan un caso o dictan una disposición frente a una situación o una conducta concreta. Su ámbito es más ceñido que las anteriores, aunque no por ello dejan de tener carácter normativo ni vinculante.

Una revisión global y no exhaustiva sobre las Decisiones de Presidencia permite destacar entre otras algunas como las que se consignan a continuación, en las que la característica común es que todas son determinaciones adoptadas por el Presidente del Congreso, en ejercicio de la conducción del debate en una sesión del Pleno. La razón de la inclusión de las Decisiones de la Presidencia como una fuente se sustenta en el carácter jurisprudencial del derecho parlamentario, donde en unos casos el órgano normativo es uno colectivo y en otros uno individual, como es el caso del ejercicio de potestades normativas por el Presidente del Congreso.

En las Juntas Preparatorias del período 2006-2011, por ejemplo, el Presidente de las Juntas Preparatorias declaró improcedentes varios juramentos o promesas en el proceso de incorporación de los congresistas, como ocurrió en particular en el caso del congresista Miró Ruiz, y autorizó el uso de fórmulas de juramento en idiomas nativos los que sometió a la condición de que se realice la traducción del mismo y que ésta sea conforme con la fórmula solemne que prevé el Reglamento.

Una disposición presidencial igualmente es la que en Setiembre del 2004 dictó la Presidencia del Congreso cuando señaló que si bien el Presidente del Congreso puede proponer, y el Pleno decidir, quién es el Presidente de una Comisión Especial, corresponde a la propia Comisión elegir al vicepresidente de dichos órganos parlamentarios. Mediante esta decisión el Presidente dictó la norma de que a las Comisiones Especiales, y no al Pleno, corresponde definir quién es el vicepresidente de uno de dichos órganos.

En Noviembre del 2004 el Presidente del Congreso decidió que correspondía la postergación de la consulta de una cuestión previa y del tema de fondo de un asunto en debate, cuando existía información de que diversas Comisiones se encontraban sesionando, y que un número considerable de congresistas se encontraban en misión de representación oficial a nombre del Congreso sobre las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América. Esta decisión permite caracterizar el papel discrecional del Presidente, así como la característica de conservación del estado de cosas antes que su alteración, cuando no existen condiciones de normalidad en el desarrollo de la sesión que impiden la adopción de acuerdos con carácter plural e imparcial.

Situación diversa se observó en la sesión de Junio del 2009, cuando se puso al voto la aprobación de una cuestión previa de postergación de la votación del dictamen de la Comisión de Constitución sobre la derogatoria de un decreto legislativo, no obstante la ausencia de los miembros de un grupo parlamentario cuyos votos podrían alterar o modificar el resultado de la votación. En este caso la decisión del Presidente tuvo como sustento la aplicación inmediata del Reglamento, así como la consideración de que la ausencia de los miembros de dicho grupo parlamentario no fue comunicada a la Mesa Directiva ni autorizada por la Presidencia.

En sesión de Noviembre del 2004 el Presidente estableció que la duración de las licencias solicitadas por los congresistas debe constar en las Actas de las sesiones del Pleno, para lograr, de esta manera establecer con claridad la fecha prevista para la reincorporación de los congresistas ausentes.

Es una Decisión presidencial igualmente la determinación tomada en Enero del 2005, cuando el Presidente resolvió que la obligación reglamentaria de entregar con anticipación la exposición escrita del Presidente del Consejo de Ministros, sólo tiene carácter obligatorio cuando éste concurre en la sesión de investidura para exponer la política general de gobierno, y que dicha exigencia y responsabilidad no existe en el caso de la concurrencia de los ministros ante el Pleno para informar.

Es importante la Decisión que tomó el Presidente en Junio del 2005, cuando al calificar como improcedente un pedido de nulidad de votación sobre un artículo del proyecto de ley de crédito suplementario, señalando que tal tipo de recurso no es reconocido en el derecho parlamentario nacional, dispuso que dicho pedido se convirtiera en uno de reconsideración, en razón a que los recursos de nulidad no tienen previsión normativa en el Reglamento del Congreso, y a que el pedido de reconsideración sería con el que mejor cabría conservar el contenido o materia de la pretensión planteada por la similitud de efectos que se alcanzaría con uno y otro. El caso es importante porque deja ver cómo desde la Presidencia se establece los tipos de recursos de impugnación admisibles, pero también porque la misma Decisión crea o reconoce la figura de la conversión procesal de un recurso en otro. Esta es una forma de aplicar el precepto del *iura novit curia*, porque desde la Presidencia se corrige la pretensión ordenando su trámite según el derecho, en ausencia de la adecuada formulación del sustento jurídico del peticionario.

Otra forma de creación del derecho fue la que se produjo en una sesión ocurrida en Setiembre del 2006, cuando el Presidente declaró improcedente la cuestión previa de vuelta a Comisión que se sustentó en que el Pleno no contaba con el texto en debate, sustentándola en que el debate había sido ya iniciado en sesión anterior, en razón de lo cual el texto sustitutorio propuesto se encontraba en proceso de reparto en la Sala

La potestad de confirmar la naturaleza de las instituciones procesales fue objeto de una Decisión del Presidente en Octubre del 2006, cuando estableció que la concesión de uso de la palabra por alusión no debe desnaturalizarse, valiéndose de la concesión otorgada, para usarla con fines de abundar en la exposición de argumentos sobre el tema en debate. A la vez que de este modo el Presidente ejercitaba la función de dirección del debate, esa Decisión aclaró el sentido y propósito de la alusión, como mecanismo para deslindar cargos o imputaciones formuladas en contra o en agravio de un congresista, impidiendo de esta manera la tergiversación o confusión de la alusión como una forma de conseguir el uso de la palabra con alcances similares a los que corresponde a una intervención o a una interrupción.

Una forma de darle contenido concreto a la Constitución a través de las Decisiones de la Presidencia fue la que se registró durante la conducción del debate presupuestal en Noviembre del 2006, en relación a pedidos de montos adicionales en el presupuesto de los sectores que se expresan en el debate del presupuesto. En esa oportunidad la Presidencia indicó que tales pedidos planteados durante el debate del presupuesto se formulan a través del Presidente del Consejo de Ministros, en consideración a que los congresistas carecen de la facultad de iniciativa en el gasto público. Con esta determinación se precisó el alcance del precepto constitucional que prevé que los congresistas no tienen iniciativa en el gasto público, y que la reserva que la Constitución reconoce al gobierno supone la supeditación de los aumentos de gastos en el presupuesto público a la facultad que sólo corresponde al Poder Ejecutivo, quien

en el debate presupuestal está representado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Otro caso en el que cabe constatar la potestad normativa del Presidente del Congreso fue la Decisión que tomó en sesión del 22 de Noviembre del 2006, cuando la Presidencia dispuso que los oradores sean agrupados en bloques de oradores según la composición plural del Pleno, para evitar que las intervenciones sucesivas de oradores de una misma bancada. Esta Decisión creó una forma de organización del debate en la que el criterio de intervención se racionaliza de forma tal que el debate se alterne y varíe sucesivamente el sentido de las posiciones sustentadas según las diversas tendencias políticas presentes en el Pleno.

Todos los casos mostrados de modo antológico permiten reconocer que en efecto existe y se ejercita la facultad normativa desde la Presidencia del Congreso, en particular para ordenar el debate y permitir un mecanismo racional de exposición de la pluralidad ideológica que se concreta en la diversidad de tendencias presentes, pero también para ajustar los contenidos normativos de modo que no se desnaturalicen con el abuso o la ignorancia sobre los alcances que las normas a aplicar generan.

LAS FUENTES FORMALES NORMATIVAMENTE COMPLEMENTARIAS

Se consideran como fuentes de derecho parlamentario, igualmente de carácter formal, las leyes que se aprueban en el parlamento, en las que se incluyen preceptos relativos al funcionamiento del Congreso, o a la interacción funcional de otros entes con el Congreso; y se consideran igualmente las sentencias que emiten órganos estatales de naturaleza jurisdiccional, en relación con contenidos que resultan de la producción corporativa del Congreso (exclusivamente hasta hoy de naturaleza normativa, sea legal o reglamentaria).

6.1 La ley

El valor de la ley como fuente de derecho parlamentario no es pleno. La ley es una fuente complementaria de la normatividad del Congreso. Ello se debe a la superior competencia material que corresponde a la vía del Reglamento, así como a toda la diversidad de fuentes materiales de orden normativo efectivo en el funcionamiento y desempeño del Congreso. La ley no es la vía especializada para regular la organización, procesos y actividad parlamentaria. La ley es una vía subsidiaria o secundaria para afectar la acción parlamentaria. No es así en el resto del sistema jurídico, ni respecto del resto de instituciones estatales o de cualesquiera otra actividad sujeta al derecho nacional.

El carácter subsidiario de la ley la hace una especie incluso subordinada al Reglamento en caso de discrepancia entre una norma reglamentaria, sea formal o material, y una ley, en particular si la cuestión sobre la que acontece el conflicto normativo está referida a un aspecto estrictamente referido a la organización, procesos o actividad parlamentaria. La excepción existe, sin embargo, y sucede cuando la ley está vinculada a un aspecto referido a la vida, organización o procesos parlamentarios, que no es materia ni parte del régimen interior del Congreso. Una ley que aborda un tema relacionado con la institución parlamentaria con la finalidad de regular la relación de terceros con el Congreso, forma parte del derecho parlamentario, pero es normativamente colateral al núcleo fuerte de la regulación u ordenamiento de la institución. La ley es el medio apropiado para normar la relación de terceros con el Congreso, puesto que el Reglamento (en sentido extenso) es el lugar exclusivo de la regulación del núcleo parlamentario. La ley, por el contrario, no es el instrumento idóneo para regular la interioridad y las peculiaridades del órgano representativo de la comunidad en el Estado.

Paradójicamente, la ley es un cuerpo normativo extraño al Congreso. El Congreso es el lugar y el órgano donde y en el que se aprueban las leyes, pero esas mismas leyes que el Congreso evalúa y valora, se aprueban y dictan como regla general para toda la comunidad distinta al Congreso, y de la que emana la voluntad que selecciona a quienes deben expresar la representación de la comunidad como miembros del Congreso exentos del ámbito general de la ley. No está en la vocación específica ni concreta de la ley la regulación particular del régimen interno del Congreso. El régimen interno, según la Constitución, le es reservado como espacio intangible a la voluntad representativa de la colectividad.

El régimen interno del Congreso es su primordial fuente de autonomía normativa. La ley que dice el Congreso es una ley dictada desde la experiencia de la igualdad, pero desde la posición de la autoridad con poder de definir cómo es la igualdad de quienes no son autoridad. No es una ley dictada para sí, sino para otros. La norma para el Congreso no es, ni puede ser otra, que la ley del régimen interno que coincide con su voluntad y decisión normativa. Si la ley nombra al Congreso como destinatario, la sola designación no niega la condición primordial de ser la autoridad cuya voluntad es superior a la ley, porque la voluntad del legislador que crea la ley es anterior a esta y, por lo tanto, también puede dejar de darle sentido como regla de sí mismo si decide que su voluntad no se regule por la ley en la que se incluyó antes como destinatario.

La ley por ello no es el medio natural para normar la organización, procesos y actividad parlamentaria. La extraordinariedad de este instrumento en el sistema de fuentes del derecho parlamentario consiste y reside en el carácter comparativamente más pertinente del orden reglamentario. Para el derecho parlamentario el orden reglamentario es en principio jerárquicamente superior a la ley, porque el Reglamento es el medio política y constitucionalmente reservado para el régimen parlamentario. La teoría de las fuentes reserva la especialidad del Reglamento para el ordenamiento parlamentario. La ley es sustituida constitucionalmente como fuente elemental de derecho para el parlamento.

Sin embargo, existen ámbitos y dimensiones en los que cabe reconocer a la ley como una fuente de derecho parlamentario. Ello se da porque, tratándose de un ordenamiento general, es posible que algunas leyes tengan por destinatario al Congreso. Sea en la condición de destinatario directo como indirecto. Cuando ello ocurre las mismas tienen capacidad potencial de serle aplicables. De estos casos hay ejemplos de data antigua y otros de reciente acontecer. Entre los casos antiguos es posible mencionar el Artículo 1 de la ley de 9 de Setiembre de 1897, que señalaba que no cabía la dispensa del trámite de Comisiones en el trámite de los proyectos de ley (aunque por acuerdo de las Cámaras este trámite fuera dispensable). Asimismo el Artículo 6 de la ley 4234, establecía que *en los cuatro últimos días de legislatura ordinaria las Cámaras no podrán ocuparse de ningún asunto de interés personal*, lo cual excluía el trámite, en particular, de las pensiones de gracia, premios, homenajes o reconocimientos, materia que igualmente podía ser excepcionalmente objeto de dispensa por las Cámaras. De igual manera la Ley 10621 fue una norma con la que se reguló el régimen interno exclusivo de la Cámara de Diputados (no del Senado), creando el cargo de Pro Secretario Bibliotecario de la Comisión Directiva, responsable de la supervigilancia y conservación de la Biblioteca Pública de la Cámara de Diputados; procedimiento que prefirió no observarse cuando, posteriormente, el 30 de Mayo de 1982, se crea el cargo de Pro Tesorero, mediante Moción de Orden del Día.

Hay situaciones excepcionales y exclusivas en las que la ley, si no *rige* directamente la actividad parlamentaria sí *la afecta incidentalmente* como espacio complementario de la normatividad primariamente reconocida que es el Reglamento del Congreso. De esta línea de razonamiento se deduce que el Congreso no es un órgano regulado sólo, única ni exclusivamente por las normas que él mismo produce, reconoce e incluye en el régimen codificado de su gobierno interior como fuente de su orden, sino que puede haber normas generales cuyo objeto no es la regulación de dicho régimen interior, que también dicta él mismo, que subordinen su organización, procesos o actividad que no las fija él mismo.

Las leyes que aprueba el Congreso son un producto en el que cabe incluir disposiciones o preceptos que regulan conductas de agentes externos al Congreso con el cual se relaciona la institución parlamentaria. Estas disposiciones o preceptos pueden ser obligaciones o responsabilidades que se fije a particulares o a otro ente

estatal respecto de la autoridad parlamentaria, o en las que se reconozcan modalidades sectoriales o particulares de participación en los procesos parlamentarios. Pero también puede incluir o consignar garantías frente a terceros que se impone a sí misma la institución parlamentaria, a título de limitaciones que prefiere recortar en su potestad de ejercicio como órgano estatal de la voluntad popular. En uno u otro caso las normas legales en las que se incluyen reglas relativas a la organización, procesos o actividad parlamentaria son una manera de reconocer que el Congreso reconoce explícitamente una fuente formal de regulación de su estatuto institucional distinta a la de su Reglamento y de otros instrumentos formales que en él mismo se generan.

En el cuadro siguiente puede verse con criterio meramente enunciativo o ilustrativo (no exhaustivo ni taxativo) algunos casos en los que por ley se regulan relaciones de terceros frente al Congreso.

LEYES QUE CONTIENEN OBLIGACIONES DE TERCEROS FRENTE AL CONGRESO
Leyes 26902, y 27579, de los años 1997 y 2001, respectivamente, que señalan que el Instituto Nacional de Radio y Televisión Nacional del Perú, a través de Canal 7 y Radio Nacional del Perú, realizan la transmisión de las actividades del Congreso, entre las que comprende la difusión en directo o resumen de las diversas funciones parlamentarias y de los debates de las sesiones plenarias del Congreso de la República, por un espacio mínimo de una hora efectiva.
Decreto Ley 25592, de 1992, modificado por Ley 26877, que dispone que la Fiscalía de la Nación remite mensualmente al Congreso, un informe sobre las denuncias de personas desaparecidas en todo el país.
La ley 27050 dispone que las acciones que ejecute la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, son parte del informe anual que presenta al Congreso
La ley 27332, del año 2000, modificada por la ley 28337, del 2004, señala que la remoción de los miembros del Consejo Directivo de los organismos reguladores, el Presidente del Consejo de Ministros lo informa a la Comisión Permanente, dentro de los diez (10) días útiles, sobre las razones que justificaron dicha decisión
La ley 27412, del 2001, que obliga a los ministerios, organismos, entidades e instituciones públicas a remitir al Congreso la relación actualizada, detallada y sustentada de normas derogada o modificada en forma tácita, cada 3 meses.
La ley 27666, del 2002, establece que el Presidente del Consejo de Ministros expone ante el Congreso, en la primera sesión ordinaria de la segunda semana de abril de cada año, los lineamientos de política y metas del Plan Nacional de medidas administrativas, normativas y de cualquier otra índole que se aplican para garantizar que los derechos enunciados en la Convención de los Derechos del Niño se harán efectivos en favor de todos los niños que habitan en el Perú, así como el balance del impacto de los avances logrados en relación con el Plan Nacional y programas que sobre la misma materia fueran aprobados en el período anual precedente
La ley 27658, Ley Marco de modernización de la gestión del Estado, dispone que para la creación de ministerios o entidades, instituciones, organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos, o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros

De modo similar otro grupo de leyes incluye al Congreso dentro de sistemas estatales con los que se afecta su autonomía. Por ejemplo, la ley 28112, del año 2003, o ley marco de la administración financiera del sector público, dispone que el Congreso, y por lo tanto los órganos que lo integran, está comprendido dentro del alcance, sujeción y cumplimiento de las normas de dicha ley, así como de las normas y directivas de los sistemas que conforman de la administración financiera del sector público, los organismos y entidades representativos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y

Judicial. De modo similar la ley 28411, del año 2004, que es la ley general del sistema nacional de presupuesto, señala que el Congreso, y también por consiguiente los órganos que lo integran, se rigen y se encuentran comprendidos en los alcances de esta ley, la misma que considera al Congreso como una entidad del gobierno general, en el nivel del gobierno nacional, que es parte integrante de la administración central junto con otros organismos representativos del Estado entre los que designa al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.

Los casos en los que se presentan mayores dificultades son los relativos al reconocimiento de competencias funcionales a otras entidades respecto al manejo de asuntos o materia propiamente parlamentaria. Entre dichos casos cabe incluir las relaciones que fija la ley en los procesos electoral, presupuestario, administrativo, contralor, de recursos humanos, contable, logístico, de adquisiciones estatales, comunicaciones, o publicidad, entre otros. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es la norma genérica en la que se establecen 11 sistemas que involucran al Congreso como parte de un sistema estatal, al margen, supuestamente, de la autonomía que pudiera corresponderle. Tales sistemas son los relativos a Gestión de Recursos Humanos (SERVIR), Abastecimiento (OSCE), Presupuesto Público (DNPP-MEF), Tesorería (MEF), Endeudamiento Público (MEF), Contabilidad (MEF), Inversión Pública (SNIP-DGPM-MEF), Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Defensa Judicial del Estado (MinJus), Control (CGR), y Modernización de la Gestión Pública (PCM-SGP).

Lo singular del tipo de normas que incluyen al Congreso dentro de sistemas estatales, que en realidad no son orgánicamente dirigidos por el Congreso, es que esas normas son elaboradas, discutidas y resueltas por el propio Congreso, y al elaborarlas, discutir las y decidir su texto opta por inscribirse dentro de una órbita de gestión en la que su organización queda asociada y participa en la de otras entidades estatales u organismos públicos. Incluirse en dichos sistemas importa un acto de adhesión a los sistemas estatales de los que se comprende como una parte integrante. Incluirse como parte de tales sistemas, sin embargo, no representa pérdida de la autonomía organizativa, normativa ni administrativa que la Constitución le reconoce, puesto que el vínculo general al sistema siempre exige actos posteriores y sucesivos en cada uno de los cuales se ajustará, calibrará o confirmará la intensidad del vínculo al sistema.

No es pues que exista un órgano ajeno al Congreso que unilateralmente le reste autonomía y disponga la supeditación de su organización a la voluntad, planes o parámetros organizativos que no son los que él dirige. Es el Congreso el que participa y consiente en su participación en el sistema que será regulado por un ente distinto a él mismo, según modalidades y plazos que fijen tales entidades según las disposiciones establecidas por la autoridad que los coordine o conduzca. El Congreso fija una regla mediante la cual se sujeta a un sistema que no depende sólo de su voluntad corporativa. Se convierte en un órgano normativamente heterónomo, en nombre de una concepción estatal en la que el Congreso concede niveles de autoridad cognitiva y gerencial a agencias distintas a las del parlamento.

El Congreso se somete a una voluntad que no es la voluntad de sus mandatarios o representados, sino la voluntad técnica y política de las autoridades estatales no representativas de la voluntad popular. La opción del Congreso al insertarse en una lógica estatal de estos alcances asume una posición en la que su autonomía queda reducida a una condición residual en todos los ámbitos en los que se sujeta a la dirección de sistemas en los que no asume el papel peculiar que le corresponde como órgano privilegiado de la representación política. Pero esa opción es discrecional del Congreso mantenerla consistentemente, o dejar de reconocerla como regla de su régimen interior. Su inclusión como parte del sistema estatal regido por una autoridad no representativa no tiene carácter definitivo ni concluyente, sino condicional a la

valoración y decisión del parlamento. De ahí la modalidad esencialmente condicionada de su inclusión y participación en dichos sistemas estatales.

Una ley en la que el Congreso se incluya bajo la dirección de agente con voluntad contraria a la del propio Congreso tiene un carácter condicional y provisional, así sea inherente y esencial de la ley el designio de su estabilidad, permanencia y seguridad. Por tanto, debido a la autonomía normativa del Congreso y al uso exclusivo que la Constitución le reconoce de su potestad de decir que es la ley y qué y quiénes están en qué modos o grados incluidos en ella, la ley es sólo condicional y provisionalmente una regla del régimen interior del Congreso, y no es fuente que asegure políticamente la sujeción del Congreso a la misma. Únicamente por la convicción interna de los sujetos de la representación de la voluntad popular, esto es por una disposición o actitud de carácter ético, es que la voluntad política del Congreso se somete a las leyes en las que consta el compromiso de su sometimiento a una voluntad o dirección ajena a la que él está facultado de fijar como regla de su propia organización y funcionamiento. Este hecho incontrovertible derivado del reconocimiento constitucional de la autonomía parlamentaria es el que justifica el ejercicio cautivo del orden normativo por el parlamento, únicamente limitado por la creencia en la ilegitimidad de la conducta y actos de poder que ejercite según lo declaren los órganos que lo controlan o limitan, como pueden serlo el Presidente de la República, el gabinete, la magistratura, o incluso los partidos y la oposición.

En buena cuenta esta circunstancia es una forma de reconocer que el Estado de Derecho no tiene en sí mismo el poder de asegurar su existencia independientemente de una actitud y motivación interior (que no es de naturaleza ni carácter jurídicos), que dispone a los sujetos que optan por preferir la ley al uso de su sola voluntad o fuerza a regirse voluntaria y conscientemente por la ley en vez de su sola voluntad o la aplicación de su sola fuerza. Pero si es así que el imperativo de regirse por la ley no se justifica en la ley misma, sino en compromiso y en una convicción no legal sino ética, entonces debe afirmarse que el tipo de Estado en el que el poder se rige según la ley no tiene a la ley como última política ni finalidad en el ejercicio del poder. Al contrario, es un bien distinto a la ley el que dispone la actitud del sujeto a preferir la ley sobre el solo y exclusivo imperio de la voluntad, del poder y la capacidad de decisión. Se prefiere la ley porque es un medio racional y adecuado para la convivencia en comunidad. Y la preferencia por tal tipo de regla de convivencia no puede sustentarse en el medio sino en la finalidad a la cual sirve la existencia de la ley y, por lo mismo, la existencia de un Estado en el que los actos políticos se rigen por la ley y no por la sola voluntad o decisión de la autoridad.

Hasta aquí la situación y explicación relativa a la ley en sentido formal. Pero el sistema normativo comprende otras normas, con rango de ley, que no son aprobadas por el Congreso, sino por otro órgano estatal en los que la voluntad no tiene la misma magnitud o intensidad representativa. Hablar de ley como fuente de derecho parlamentario puede en efecto entenderse como la ley formal, y en ese caso la cuestión tiene menos inconvenientes que si se incluye bajo tal especie normativa otras como los decretos legislativos, los decretos de urgencia, decretos generales que expide el Poder Ejecutivo, o eventualmente alguna norma de alcance regional a la que se reconoce rango de ley. Por eso es necesario anotar los casos de otras normas que tienen contenido y valor legal, aunque formalmente no lo sean debido a la no participación del Congreso en su elaboración. En el cuadro siguiente se incluyen algunas normas que formalmente no son ley, y que no obstante incluyen en su cuerpo disposiciones que atañen el cumplimiento de la institución parlamentaria.

NORMAS NO DICTADAS POR EL PARLAMENTO QUE INCIDEN EN LA ORGANIZACIÓN Y ACTIVIDAD PARLAMENTARIA	
DECRETOS LEGISLATIVOS	DECRETOS SUPREMOS
Decreto Legislativo 52, del 18 de Marzo de 1981, que aprueba la Ley Orgánica del Ministerio Público (durante la vigencia de la Constitución de 1979 no se prohibía la delegación de facultades para la aprobación de leyes orgánicas)	Decreto Supremo 21-2000-PCM, del 8 de Marzo del 2002, con el que se aprueba el reglamento de la ley que prohíbe de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco
Decreto Legislativo 276, del 24 de Marzo de 1984, o Ley de Bases de la Carrera Administrativa	Decreto Supremo 47-2002-PCM, del 6 de Junio del 2002, que reglamenta la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos
Decreto Legislativo 295, del 25 de Julio de 1984, que aprueba el Código Civil	Decreto Supremo 171-2003-EF, de 26 de Noviembre del 2003, que dicta el reglamento de la ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo
Decreto Legislativo 635, del 8 de Abril de 1991, con el que se aprueba el Código Penal	Decreto Supremo 99-2003-PCM, del 20 de Diciembre del 2003, que aprueba el reglamento de la ley 28024, que regula la gestión de intereses en la administración pública, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 40-2005-PCM, del 2 de Junio del 2005
Decreto Legislativo 953, de 5 de Febrero del 2004, que modifica diversos artículos del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo 135-99-E y modificatorias	Decreto Supremo 17-93-JUS, del 2 de Junio de 1993, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial
Decreto Legislativo 1017, de Junio del 2008, que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado	Decreto Supremo 43-2003-PCM, del 24 de Abril del 2003, con el que se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública
	Decreto Supremo 179-2004-EF, del 8 de Diciembre del 2004, con el que se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta

El cuadro contiene supuestos en los que normas formalmente preparadas y aprobadas por el Poder Ejecutivo regulan materias que ocurren y se producen en sede parlamentaria. En realidad se trata de tres distintos tipos materiales de norma, porque los Decretos Supremos incluidos son de dos tipos, unos en los que se reglamenta la ley, y otros con los que se establecen cuerpos normativos que condensan o refunden normas vigentes en un mismo documento que integra normas vigentes y excluye las normas modificadas y derogadas. De los tres tipos de casos quizá el más problemático pudiera resultar ser el de los reglamentos de las leyes, en cuyo contenido aparecen compromisos, procesos, responsabilidades, temas o modos de cumplir con acciones coordinadas, dirigidas, evaluadas o monitoreadas por una entidad estatal no parlamentaria.

El involucramiento del Congreso en las tareas que prevén el cumplimiento de algún plazo o entrega de algún producto de la institución parlamentaria requiere la definición de la integración y participación del Congreso, de forma tal que no ocurra que el cumplimiento mecánico, automático o indiscriminado de una disposición de una agencia estatal no parlamentaria por los niveles operativos del Congreso en el servicio parlamentario no nieguen el nivel de autonomía que tiene la obligación de reservarse residualmente la representación. Este aspecto no puede perderse de vista y demanda el sentido de iniciativa y alerta del servicio parlamentario de modo que prevenga a la

representación sobre el valor constitucional que es la autonomía que le asegura la Constitución.

De modo semejante las normas comunitarias de integración supranacional, como las que aprueba la Comunidad Andina de Naciones, son complementarias también del ordenamiento reglamentario del Congreso. La existencia de normas comunitarias relativas al enlace de la representación supranacional con competencias propias del Congreso nacional, es un fenómeno normativo ajeno a las necesidades del gobierno interior del parlamento, aun cuando no puede dejar de reconocerse la pertinencia de tales normas comunitarias para prever la necesaria coordinación entre la acción de los representantes nacionales en el organismo representativo supranacional y la integración de tales acciones y acuerdos conforme a las reglas, políticas y prioridades del Estado nacional, particularmente las que rigen y se definen en sede representativa nacional. Este es el alcance que tiene en el Reglamento del Congreso el capítulo dedicado al reconocimiento del enlace entre los miembros del parlamento andino y el parlamento nacional (Artículos 96 al 101).

Vista la cuestión en perspectiva, cabe reincidir, subrayar y reiterar que si bien la ley es el medio apropiado para el desarrollo general de la actividad jurídicamente correcta en todo lo amplio del territorio y de toda esfera de intereses, es en su texto y no en el Reglamento del Congreso el lugar en el que debe consignarse las relaciones entre terceros y el Congreso. No podría serlo el Reglamento del Congreso, porque éste es un ordenamiento privativo de la representación parlamentaria. Un ordenamiento privativo es impropio para incluir en sus alcances las relaciones de la sociedad, o de otras entidades públicas, con la actividad parlamentaria. Ni la sociedad en general, ni las entidades públicas, son sujetos de derecho parlamentario. Si la Constitución reconoce el carácter excepcional del Reglamento como cuerpo normativo propio de la autonomía que requiere la voluntad representativa de la república, tal excepcionalidad no puede extender dentro de su alcance normativo a sujetos que no son miembros de la corporación cuya excepcionalidad justifica el reconocimiento del espacio normativamente privativo del Reglamento.

Pero el reconocimiento de la esfera general propia de la ley no importa la anulación de la autonomía normativa, que con carácter exclusivo tiene reservada la Constitución al Congreso, a través de su capacidad, competencia y facultad de definir su propio ordenamiento, organización, procesos y la regulación de las actividades propias de su régimen interno. El espacio reglamentario es el lugar natural para la consignación y registro de las principales pautas del desempeño y conducta parlamentaria.

6.2 Las Resoluciones de órganos jurisdiccionales nacionales

La jurisdicción ordinaria tanto como la jurisdicción constitucional y la jurisdicción supranacional han asumido un rol activo como fuentes normativas en los sistemas jurídicos. El reconocimiento de su competencia como órganos capaces de conocer los productos parlamentarios ha afectado el perfil de la institución parlamentaria, reconociendo controles que inciden y afectan de modo efectivo en el ejercicio material y formal de la soberanía popular. Dicho reconocimiento y rol es consecuencia de la afirmación de la teoría del Estado de Derecho, que se formula como una forma de Estado en el que los actos del Estado son todos objeto de control respecto a su regularidad, y son objeto de normalización por un agente externo que asuma la responsabilidad de interdictar la arbitrariedad.

La doctrina dominante define el Estado de Derecho como un sistema estatal en el que todo acto de la autoridad debe tener sustento y respaldo en una norma válida en la

que se ampare. El supuesto de dicha doctrina es que la discrecionalidad y el nudo uso del poder son una amenaza y un riesgo que debe sujetarse a control, para evitar el peligro que tal tipo de ejercicio represente contra la libertad y derechos de los ciudadanos. En buena cuenta el control jurisdiccional se incluye como característica del proyecto político porque se teme el mal uso de la capacidad de decisión de la autoridad.

El papel que se le asigna a los órganos jurisdiccionales no está exento de dificultades conceptuales, políticas, éticas, lógicas y jurídicas. No sin cierta condescendencia, si no incluso complicidad, estas tesis son uniforme, hegemónica y monopólicamente consideradas correctas, superiores y más deseables que otras en las que se afirme el valor de la voluntad representativa de la sociedad como núcleo del poder político y legal. El dominio ejercido por la tesis de la sospecha sobre el mal uso de la autoridad y de la capacidad de decisión ha sido progresivamente adoptado, no sin el correspondiente sentido de culpa por la propia autoridad en cuyos excesos ha pretendido justificarse la superioridad ética, política y jurídica del Estado de Derecho, la interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional de todos los actos estatales.

El papel de la magistratura en el control del ejercicio del poder activa y pone en juego la presunta imparcialidad e independencia, a la que se reconoce como la *autodichia* de la jurisprudencia, frente al concepto de la capacidad autoregulatoria del parlamento (*self-restraint*, de modo análogo como se postula el ejercicio de la libertad de prensa como un acto autoregulatorio o de autocensura de los propios sujetos de la producción de información periodística, radial o televisiva) del parlamento). Al parecer es por el papel que cumple la culpa en la propia autoridad que el propio rol del parlamento ha decaído en el valor que representa ante la comunidad a la que representa. Cuando la autoridad admite la validez de la sospecha queda justificado el control que un tercero realice para tutelar los usos mejores del poder. Ese es el resultado y la explicación por el reconocimiento del control jurisdiccional en la mayoría de textos constitucionales. Si los constituyentes, en ejercicio de la capacidad de definir y declarar qué es lo constitucional de cada pueblo, dicen que la sospecha tiene lógica, sentido y sustento; si los constituyentes sindicán a la autoridad como reo potencial del exceso en el ejercicio del poder que las colectividades le encargan, es solamente natural esperar que los documentos constitucionales que elaboran, redactan y aprueban dejen constancia de las limitaciones dentro de las cuales en último término se imponen a quienes debiera poderseles otorgar confianza para que se responsabilicen de expresar y decir la voluntad representativa de la comunidad cuyos mandatos deben cumplir.

De no ser por la identificación que tiene y expresa el constituyente con la tesis de la sospecha y con el reproche de culpabilidad presunta por el abuso que potencialmente se le imputa a toda autoridad, las Constituciones respetarían el valor y la superioridad de la tesis de la confianza en la capacidad de decisión de la autoridad. La debilidad de las Constituciones debe medirse en función de la mayor o menor culpa que reconocen los constituyentes en sí mismos como sujetos representativos de la clase dirigente a la que el poder efectivamente los conmueve, los afecta en su capacidad de raciocinio y los impulsa a la transgresión del mandato que los pueblos les confían. Cuando las Constituciones se redactan, elaboran y aprueban sobre la base de la culpa y de la sospecha los actos políticos que ellas estructuran guardan consecuencia lógica con los supuestos que en ella están inscritos y documentados. De Constituciones sospechosas y culposas se deducen autoridades abusivas e incompetentes. El aparato psíquico de la constitucionalidad consignada documentalmente en las leyes constitucionales, es un agente activo de instalación de los propios deseos que se admiten como temibles y, por lo tanto, reprimibles.

Más allá de la explicación sobre las aporías y ambivalencias que registran las Constituciones cuando desconfían del ejercicio del poder por la autoridad, y por lo tanto de la inducción y fortalecimiento de impulsos que confirmen la sospecha que justifica que no pueda confiarse en la voluntad representativa, a la vez que en la necesidad de una agencia externa que controle el poder de quien la falacia califica en la propia Constitución como soberano, más allá de tal análisis, la cuestión que no puede desconocerse es que la Constitución cuestiona el principio de soberanía de la voluntad popular, y por lo tanto desplaza la confianza y responsabilidad en el control del poder a otra agencia de poder a la que se pone por encima de la voluntad representativa que es el órgano jurisdiccional, sea ordinario, constitucional o supranacional.

Sin embargo, la doctrina legal que emana de estos órganos tiene carácter vinculante para el Congreso en la medida que el alcance de sus pronunciamientos se hubiera expedido dentro del ámbito de sus competencias jurisdiccionales y, por lo tanto, no afectara el marco de autonomía que la Constitución le reconoce. Los alcances vinculantes de este tipo de fuente se encuentran en el límite cuando se producen situaciones de desviación o exceso en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Las intervenciones del TC se han producido desde 1997, y luego de un lapso que dura hasta el año 2001 cuando se recompone debido a la dificultad operativa que lo afectó como consecuencia de la remoción, sin reemplazo, de tres de sus integrantes por la destitución que dispuso en un juicio político el Congreso, la actividad de este organismo se recupera desde el 2001 hasta el presente. Son 35 las sentencias del Tribunal Constitucional en las que existe incidencia respecto a temas propios del Reglamento del Congreso, y son 70 los actos de incidencia de estas 35 sentencias del Tribunal Constitucional entre 1997 y el año 2008 sobre contenidos del Reglamento del Congreso. El cuadro siguiente muestra la distribución de los niveles porcentuales de incidencia del Tribunal Constitucional respecto a los artículos del Reglamento del Congreso.

TEMAS DE INTERVENCIÓN REGLAMENTARIA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1997- 2008)	
ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO	%
<i>Derecho del parlamento y naturaleza normativa del Reglamento</i>	20%
<i>Estatuto parlamentario</i>	7.14%
<i>Organización parlamentaria y funcionamiento del Congreso</i>	2.86%
<i>Dinámica funcional (debates y votaciones)</i>	4.29%
<i>Procesos parlamentarios</i>	5.71%
<i>Proceso legislativo</i>	37.14%
<i>Proceso de investigación</i>	1.43%
<i>Proceso de acusación constitucional</i>	11.43%
<i>Procesos de control actos normativos</i>	8.57%
<i>Procedimientos especiales</i>	1.43%

Fuente: Página web del Tribunal Constitucional

Elaboración: propia

El cuadro que antecede muestra que más del 65 por ciento del total de las sentencias del Tribunal Constitucional se refiere o afecta la regulación de los procesos parlamentarios, el 20 por ciento se refiere a la naturaleza y alcances de las fuentes normativas del Congreso, y poco más del 14 por ciento son sentencias relacionadas con el estatuto parlamentario, los órganos parlamentarios y la dinámica funcional y procesos de toma de decisión.

Por el carácter material de la incidencia en el control de regularidad constitucional, de los 109 artículos reglamentarios, es sólo sobre 28 de ellos que existe tal incidencia. Sin embargo, es perceptible la mayor incidencia respecto de algunos entre ellos. Es sólo sobre el 26 por ciento del total de normas, poco más de la cuarta parte de la materia normativa propia del Reglamento del Congreso, que se ha reflejado la acción jurisdiccional del Tribunal Constitucional. En el cuadro siguiente se presenta el número de sentencias que supone actos de intervención o control respecto de materias en las que está comprometida la aplicación o interpretación de un artículo reglamentario.

**ARTÍCULOS REGLAMENTARIOS MÁS INTENSAMENTE AFECTADOS POR
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
(1997-2008)**

ESTRUCTURA Y ARTÍCULOS INTERVENIDOS POR EL TC	N° DE SENTENCIAS	% DE INTERVENCIONES
FUENTES NORMATIVAS		
Artículo 4 Función legislativa	9	12.86 %
PROCESO LEGISLATIVO		
Artículo 72 Variantes del procedimiento legislativo	4	5.71 %
Artículo 76 Requisitos especiales de las proposiciones	9	12.86 %
Artículo 81 Reglas especiales para aprobación de proposiciones	6	8.57 %
PROCESO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL		
Artículo 89 Procedimiento de acusación constitucional	8	11.43 %
TOTAL	36	51.43 %

Fuente: Página web del Tribunal Constitucional

Elaboración: propia

Entre algunos de los casos más saltantes en las intervenciones de control del Tribunal Constitucional cabe contar aquellos en los que ha emitido sentencias con las que afirma su propia competencia para examinar la regularidad constitucional del Reglamento del Congreso, como la STC 006-2003-AI/TC, del 1 de Diciembre del 2003, así como la naturaleza del Reglamento como una ley orgánica, según lo dispone la STC 47-2004-AI/TC, del 24 de Abril del 2006. En el plano de la normatividad sobre la actividad presupuestaria, en la STC 4-2004-CC/TC, del 31 de Noviembre del 2004, el Tribunal Constitucional reconoció que el Congreso es el único poder del Estado con autonomía presupuestaria, en razón de lo cual le es permisible que aumente su presupuesto sin que al hacerlo se transgreda ni el principio de unidad presupuestal, ni el de la exclusividad del gobierno en la iniciativa presupuestaria.

Si se entendiera que las tesis del constituyente sobre el proyecto de control imparcial del uso del poder por una agencia jurisprudencial como lo es el Tribunal Constitucional no fuera una tesis que consagra la desconfianza y la sospecha, habría que justificar el papel que tiene la magistratura como cuerpo supuestamente más idóneo y preparado para afirmar un Estado justo, a la vez que más competente para interdictar el ejercicio arbitrario del poder. Tal hipótesis en efecto afirma que el reconocimiento de la posibilidad del abuso es más bien un acto reflexivo que denota conocimiento de la naturaleza del poder y de las debilidades de quienes los usan, y por tal razón establecer el control del parlamento no supone inoculación de la desconfianza, culpa ni vergüenza ni en la ciudadanía ni en sus representantes, ni en la autoridad en general, puesto que la experiencia pareciera mostrar la posibilidad del desborde de la pulsión de dominio como una forma lógica y universal de conducta en cualquier ser humano. En función de tal supuesto es que procedería que el derecho constitucional y

la ciencia política propusieran la recomendación de crear instancias de contención capaces de actuar como diques contra los riesgos del desborde por la autoridad.

Tales propuestas sin embargo no están exentas de cuestionamiento y riesgo. ¿Es correcto afirmar constitucionalmente el origen del poder por mandato popular como base natural de la democracia, pero simultáneamente impedir y desconfiar del ejercicio o desempeño del poder por la autoridad que el mandato popular elige, con controles basados en la presunta mejor capacidad de controlarlo con imparcialidad por sujetos igualmente humanos y premunidos de un poder incluso superior que el de los representantes que controlan, en razón del riesgo inminente del mal uso del poder por la autoridad popularmente designada?

El sistema constitucional es un sistema de gestión de riesgos, pero también es una forma de reconocer que nada puede hacerse sin el dominio o el reconocimiento de la superioridad de unos sobre otros. Por eso el Estado aparece como una instancia de dominio que exige la obediencia de quienes se someten a él como requisito para minimizar los riesgos en el uso de la fuerza y contar con un marco mínimamente seguro para vivir en paz y sin zozobra.

Pero si el sistema de gestión de riesgos afirma dos tesis contradictorias, esto es, que el poder le pertenece a la colectividad, pero que las elecciones de esta colectividad requieren de un tutor que la proteja de sus propias decisiones, dicho raciocinio contiene una falacia, porque ambas premisas no pueden ser verdad a la vez. Creer en la democracia tutelada es una forma de afirmar que el titular del poder es incapaz de ejercerlo. O se reconoce las necesarias contingencias en el ejercicio discrecional de la autoridad estatal, reconociéndole poder autónomo de decisión, y por lo tanto debe negarse la capacidad del pueblo de autogobernarse bajo un régimen democrático; o se acepta que es mejor que el pueblo se equivoque y mejor también asumir el riesgo y la contingencia del error, pero gozar del poder de decisión inherente al poder que el pueblo afirma, así en el proceso haya que pagar el precio del poder que se tiene y también del error que la contingencia y el riesgo representan y significan. Ambas tesis no pueden ser válidas a la vez y su inclusión en el texto constitucional genera un sistema de confianza y responsabilidad ineficiente, políticamente incoherente y conceptual y lógicamente impracticable.

Según la tesis que recogen de modo general las Constituciones que se definen como democráticas, y que se refugian en la supuesta imparcialidad u objetividad de la magistratura para controlar el ejercicio democrático del poder, el ejercicio de la voluntad popular es peligroso y éticamente contingente. Para salvar el peligro y la contingencia se postula y aprueba una ingeniería y máquina de controles que pretende y tiene como objetivo la simetría, el orden y la estabilidad en el ejercicio del poder, obviando en el diseño que todos los operadores son sospechosos de abuso y, por lo mismo, dignos de desconfianza. Sean o no representantes legítimamente elegidos, o magistrados técnicamente capaces y competentes.

El modelo constitucional que incluye el control jurisdiccional del ejercicio del poder en fin de cuentas no es lo democrático que declara en sus preceptos, asume que la voluntad popular es una abstracción irrepresentable, y que el ejercicio de la representación es un riesgo de abuso por quien necesariamente se desempeñará, no como representante, sino como agente de dominación sobre la propia voluntad popular que es por lo tanto puesta en la posición de súbdita del representante a quien esa misma voluntad popular le confió ingenua e ineficazmente su mandato. Para el modelo constitucional vigente la confianza no puede ser honrada porque los sujetos a quienes pretende confiarles su mandato son sospechosos de abuso; esto es, de usar la confianza según la posición de dominio que no puede dejar de ejercitarse desde que

se hace efectivo el mandato de representación. El mandato así previsto es, por lo tanto, según la lógica del modelo constitucional, de imposible e ilusoria naturaleza y ejecución.

La comprensión de las deficiencias conceptuales anotadas, sin embargo, no obstante permitir una visión integral de los resultados efectivos que causan en el ejercicio concreto del poder político y de la vigencia del derecho, no eliminan el funcionamiento del modelo según los términos efectivamente registrados en el documento constitucional. En consecuencia con ello el texto requerirá de la armonización de las contradicciones que él contiene, de forma tal que los daños se minimicen. No hay manera de existir, constitucionalmente hablando, de no ser por la convicción ética de los sujetos que afirman y construyen el ser constitucional, a pesar de las dificultades conceptuales e institucionales previstas en el modelo constitucional. Es por este motivo que cada rol debe representarse independientemente de las deficiencias lógicas apuntadas, y corresponderá al Congreso representar según el máximo de las posibilidades que pueda ser capaz de cumplir, no menos que corresponderá a los organismos jurisdiccionales ejercitar su actividad de control sólo sobre materias en las que pudiera generarse daño para la colectividad con el ejercicio excesivo o arbitrario del poder, declinando de hacerlo en esos espacios residuales que no afectan derechos de terceros y que son estrictamente indispensables para el óptimo gobierno del régimen interior del Congreso.

LAS FUENTES MATERIALES

El ámbito del ejercicio efectivo y material de la potestad normativa, a las que suele en veces llamarse costumbres, prácticas o precedentes, presenta alguna dificultad cuando se pretende encontrar límites conceptuales u operativos precisos e inconfundibles.

En los estudios de naturaleza jurídica suele ignorarse o descuidarse el valor normativo de otro tipo de fuentes de orden que es al que cabe clasificar como fuentes materiales de orden parlamentario. A diferencia de las fuentes formales, las fuentes materiales no son reconocidas con igual grado de prioridad por el valor estrictamente jurídico de su capacidad de generar orden, aun cuando tienen igual capacidad y en efecto son fuente efectiva de orden en la corporación parlamentaria.

7.1 El reconocimiento y valor de las fuentes materiales

Entre las fuentes materiales de orden parlamentario cabe incluir los símbolos, los paradigmas y las creencias básicas y comunes, por un lado, y por otro las prácticas regulares o usos comunes en el desarrollo de la diversidad de incidencias que tienen lugar en los órganos parlamentarios. El estudio de las fuentes materiales en sentido jurídico comprende de modo específico estas últimas.

Las fuentes materiales tienen todas en común su oposición al rasgo que caracteriza y define a las fuentes formales. Las fuentes materiales carecen de contenido documental y se las reconoce por su carácter fáctico y la efectividad de su capacidad normativa. No son fuentes basadas en el derecho formal, sino en hechos con efectos vinculantes reconocidos. La materialidad enfoca la persuasión generalizada con la que quienes deciden se obligan respecto a una regla que satisface la disposición para aceptar el vínculo regulatorio.

Las fuentes materiales son arreglos a los que consiente y acepta sujetarse y obligarse el titular de la capacidad decisoria. Lo que les da el carácter de fuente es su ocurrencia como hecho reconocido en su fuerza vinculante, en diverso grado de regularidad normativa. El carácter exigible de su capacidad normativa y vinculante depende del reconocimiento colectivo del propio cuerpo u órgano parlamentario en el que se constata su naturaleza normativa.

En cuanto al reconocimiento de su carácter normativo es importante precisar que los Reglamentos suelen referir su existencia, aunque no el régimen de requisitos ni efectos de su identidad en el derecho parlamentario. En el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas señalaba en el Artículo 9 del Capítulo IV, referido a los Secretarios de la Comisión Directiva, que *en cada Cámara se llevará un libro por los Secretarios en que se asienten por abecedario o en el modo más claro, las resoluciones sobre el régimen interior en los casos particulares que no estén detallados en este Reglamento, para que se haga de ellos uso en casos iguales y sirvan para las reformas que se puedan hacer sobre esta ley.*

El tipo de fuente material al que parece referirse este precepto es al precedente, en razón al rasgo relevado relativo a una particularidad casuística, cuya regla quepa aplicar en supuestos de derecho similares. Como puede observarse el tipo de fuente normativa en este caso no sólo tiene reconocimiento por la fuente formal que es el Reglamento, sino que se identifica un tipo entre las varias fuentes materiales, o cuando menos rasgos normativos susceptibles de regular la organización, procesos o actividades del Congreso por una vía paralela y distinta al propio Reglamento. Esto es, reconoce la factibilidad normativa de fuentes no formales para el gobierno de los negocios de la representación.

No se trata de formas espurias o clandestinas de regulación, sino que se tienden lazos para la inclusión de fuentes vinculantes de la realidad normativa y no se rigidiza el campo de la normatividad en un esquema formalmente inmutable. Los rasgos del tipo de fuente material previstos suponen una vocación o aspiración normativa, como puede deducirse del propósito de que se registre la ocurrencia, que tales ocurrencias se compendien en un mismo documento o libro, que el registro observe una organización o sistematización (se sugiere que se siga la pauta de su registro alfabético), las nombra o designa y les reconoce su valor resolutivo (dice que son *resoluciones*), prevé las circunstancias en las que su necesidad las justifica al establecer que existe el supuesto de que el nivel de previsión del Reglamento pudiera no haber incluido entre las particularidades de la regulación los detalles que justifiquen el uso de una regla no escrita ni prevista, les da valor de permanencia normativa al señalar la factibilidad de que la regla o resolución a que se arribe en supuestos no previstos pueda ser aplicable en casos iguales o similares, y se incluye la preferencia por la tendencia a formalizar tales prácticas normativas usándolas como fuente en sucesivos propósitos de codificación mediante la incorporación en el documento escrito que es el Reglamento.

El Reglamento de la Cámara de Diputados tuvo un precepto similar en el inciso e) de su Artículo 59, que reconocía la atribución de los Secretarios de la Cámara de *llevar el Libro de Registro de Resoluciones en los casos particulares no contemplados en este Reglamento*. Se trata de una previsión similar a la recogida en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853. Es un reconocimiento de que el Reglamento se completa normativamente con el ejercicio de la potestad normativa del Congreso, y que hay fuentes de derecho material, distintas a la fuente formal que es por antonomasia el Reglamento del Congreso. Es el propio Reglamento el que establece y preceptúa el carácter normativamente incompleto y parcial que él tiene. Que lo establezca y preceptúe importa y significa que tiene reconocimiento formal y reglamentario que su propio texto requiera de adecuación normativa, pero de una adecuación normativa que no sólo no es formal, sino que siendo material pueda incluso suponer la optimización o mejoramiento de la calidad normativa del derecho del Congreso mediante reglas que resulten de la mejor conveniencia a las exigencias que deba atender la representación como resultado de su mandato y voluntad representativo.

En cuanto al Reglamento del Senado, la tendencia fue uniforme en sus ordenamientos de 1946 y de 1988, en ambos de los cuales también se incluyó un reconocimiento similar. El Artículo 44 del Reglamento del Senado disponía que los Secretarios *llevarán un libro para asentar las Resoluciones y Acuerdos sobre el régimen interior en los casos particulares que no estén detallados en este Reglamento, para que se haga de ellos uso en casos iguales y sirvan para las reformas que se puedan hacer sobre aquél*. El texto del Artículo 45 del Reglamento de 1988 establecía igualmente que los Secretarios *llevarán un libro para asentar las Resoluciones y Acuerdos sobre el*

régimen interior en los casos particulares que no estén detallados en este Reglamento,

a fin de que se les dé a ellos el uso y las reformas que se requieran. Se trata de versiones más próximas al sentido que tuvo el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, y más explícito que el escueto y lacónico texto del Reglamento de la Cámara de Diputados. Lo peculiar de la alternativa del Senado, sin embargo, es que vincula los Acuerdos a casos que no necesariamente se refieran a materias relativas a los contenidos reglamentarios, y que podían referirse a otro tipo de acuerdo sobre materia totalmente ajena al Reglamento, bastando a este fin que se trate de *casos particulares*. La confusión deriva en el necesario distingo que debe realizarse entre el cuaderno de ocurrencias relativas al orden propiamente parlamentario, y las Actas en las que se deja constancia de las ocurrencias relativas al trámite de negocios no estrictamente reglamentarios.

Más allá de la voluntad normativa que consignan el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, y los Reglamentos de la Cámara de Diputados de 1988, y del Senado de 1946 y 1988, sin embargo, los Secretarios de la Cámara no llevaron nunca dicho libro, y el servicio parlamentario organizó de modo informal las ocurrencias mediante anotaciones que solían registrar voluntariamente, sin constancia ni coherencia sistemática, prácticamente de forma casual, algunos de sus funcionarios, como podían ser los Jefes del Acta, del Archivo, o de la Agenda.

Cuando se produce el autogolpe de 1992 una de las críticas que se enrostró al Congreso era que se regía por un Reglamento viejo, trasnochado e inactual, que necesitaba complementarse de forma constante con acuerdos de dudosa validez o con prácticas que sólo unos pocos con alguna experiencia parlamentaria transmitían y afirmaban como parte de la normatividad parlamentaria vigente. El Reglamento de 1853 fue un documento histórico, efectivamente, de tal valor que sirvió eficazmente para ordenar la actividad parlamentaria en el Senado durante 93 años, y en la Cámara de Diputados durante 135 años, de los cuales obviamente hay que descontar los períodos de quiebre constitucional. Durante su existencia fue útil para ordenar la actividad y conducta parlamentaria colectiva e individual, y los naturales vacíos que son propios de cualquier norma fueron adecuadamente cubiertos por las convenciones y entendimientos que los titulares de la capacidad normativa se daban para gestionar los bienes públicos que la Constitución y el pueblo les confiaba.

Luego de la derogatoria del anciano Reglamento de 1853, que no obstante siguió vigente para el manejo de las sesiones conjuntas del Congreso hasta la disolución de Abril de 1992, los sucesivos Reglamentos que trataron de sustituirlo contuvieron una codificación nueva. Pero lo que no quedó nunca sin efecto ni anulado fueron algunas reglas inderogables de la gestión parlamentaria como es el principio de que son los titulares de la voluntad representativa quienes actúan como “dueños” de sus propias reglas (*master of its own rules*). De este modo es que los Reglamentos mantienen el rol comparativamente subsidiario de las convenciones, acuerdos y entendimientos a que arriban los representantes para adoptar las decisiones que la república espera que tomen. Este aspecto medular de la organización parlamentaria no pudo tampoco ser eliminado con el autogolpe de 1992, con la codificación que el Congreso Constituyente Democrático dictó para los sucesivos Congresos ordinarios con el Reglamento vigente de 1995, ni con las sucesivas enmiendas, modificaciones o reformas que en los distintos períodos constitucionales se han seguido aprobando.

Tan no puede el Reglamento anular la fuerza normativa de las convenciones, acuerdos, costumbres y prácticas parlamentarias, que nuevamente el Reglamento del Congreso de 1995 reitera, esta vez en dos distintas normas, el carácter reconocidamente vinculante de fuentes normativas distintas al Reglamento. En efecto,

como se verá en seguida, la práctica, los usos y los precedentes son formas normativas reconocidas también por el Reglamento del Congreso de 1995.

El reconocimiento y la regulación del carácter de fuente material de la práctica, precedentes o usos parlamentarios prevé la aparición, desarrollo, existencia, vigencia y aplicación en dos instancias. La primera es la relacionada con el régimen disciplinario. Según el Artículo 24 del Reglamento del Congreso son precedentes los establecidos según criterio de conciencia en las sanciones por actos de indisciplina parlamentaria. La segunda es la que asocia la aparición de los precedentes como materias que nacen de las dudas, vacíos o conflictos advertidos a través de cuestiones de orden. El Artículo 59 del Reglamento refiere que las decisiones del Pleno en materia de cuestiones de orden son registradas por la Oficialía Mayor del Congreso, y que pueden ser invocadas en casos análogos que se planteen en el futuro.

Según una y otra norma, a diferencia de la vocación a favor de la codificación del funcionamiento que establecían los Reglamentos de 1853, y los de 1946 y 1988 del Senado, y el de 1988 de la Cámara de Diputados, no se prevé que los precedentes sean modos normativos que aspiren a su incorporación formal en el Reglamento del Congreso. Ambos tipos de precedentes se conciben como normativamente autónomos e independientes del ordenamiento reglamentario. Cabe que sobrevivan paralelamente al régimen reglamentario, en el que no necesitan incorporarse porque gozan de suficiencia normativa. No obstante tratarse del reconocimiento de esferas normativas de carácter material, sin embargo, tal reconocimiento tiene carácter parcial, porque no distingue las diversas maneras en las que el Congreso ordena su actividad, procesos y organización, ni perfila adecuadamente las condiciones formales que definen ni caracterizan el tipo de fuente efectivamente reconocida en los Artículos 24 y 59.

Aún más. Ocurre que en la práctica y en el ejercicio de la actividad parlamentaria no se observa ni existe un procedimiento regular para la compilación de los precedentes disciplinarios o propiamente normativos, los mismos que, junto con algunos otros modos de normar el ejercicio cotidiano de la actividad parlamentaria siguen registrándose de forma casual, asistemática e inconsistente por las diversas dependencias de la institución, orientadas, movidas y llevadas más por una vocación de servicio, y la aspiración descriptiva de dejar testimonio del ejercicio de la potestad normativa del Congreso, que por el cumplimiento de una función organizacionalmente reconocida y coercible, susceptible de control, seguimiento o monitoreo administrativo por la jerarquía de la propia institución capaz de exigir responsabilidades o resultados por el cumplimiento efectivo y cualitativamente eficiente de tal labor.

Son las omisiones señaladas las que motivan y justifican la necesidad de tratar o intentar aclarar los sentidos normativos que pudieran tener estas fuentes de derecho parlamentario no identificadas formalmente, precisamente porque está en su naturaleza no tener carácter formal. La materialidad del derecho que los operadores de la institución parlamentaria se reconocen, usan y se dictan a sí mismos requiere y hace indispensable que se realice el esfuerzo de comprenderlas y de describir sus distintas identidades según una clasificación que gradualmente vaya afinándose y perfeccionándose hasta contar con un cuerpo menos difuso de organización de la actividad parlamentaria. El objetivo en consecuencia es tratar de conocer mejor cómo es que el Congreso rige su propia función y operación como órgano estatal responsable de la representación de la voluntad de la república. Este es el espacio en el que tal objetivo trata de alcanzarse. Para tal fin se prepara dicha comprensión postulando tentativamente una clasificación de las distintas fuentes materiales, para luego aplicar el modelo en casos tomados del ejercicio efectivo de la potestad normativa del Congreso.

7.2 La clasificación de las fuentes materiales

El cuerpo de normas materiales reconocidas usualmente en el Congreso son la costumbre, la práctica, el precedente y el uso. No existe tipificación preceptiva de una y otra formas normativas. Su denominación por lo tanto suele confundirse fácilmente entre quienes operan los procesos parlamentarios precisamente debido a la inexistencia de una doctrina que deslinde y distinga entre unos y otros, así como respecto a la facilidad con la que un tipo puede asumir las características de otro tipo.

El propósito de presentar una clasificación de las fuentes materiales tiene carácter didáctico, a la vez que exploratorio, porque en realidad se trata de fuentes normativas sin carácter excluyente ni jerárquico. Es un esfuerzo introductorio y provisional de clasificación de este tipo de fuentes, que se realiza para iniciar un posible desarrollo ulterior de ajuste conceptual y operativo.

Con el objeto de contar con una propuesta más o menos sistemática y consistente se utilizan tres criterios de clasificación, con los que se pretende describir las diferencias que las distinguen. En el cuadro siguiente se aprecia la distinción entre los distintos tipos de fuente material según tres categorías, los requisitos de su constatación, la naturaleza operativa y los efectos que causa su presencia.

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS FUENTES MATERIALES				
Categoría	COSTUMBRE	PRÁCTICA	PRECEDENTE	Uso
Rasgos o requisitos de su constatación	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidad y uniformidad de su observancia temporal. - Rige sin cuestionamiento y la homogeneidad de su respeto releva la necesidad de su probanza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Repetición ocasional, no regular, continua ni uniforme de actos o hechos con fuerza vinculante - Es tácito el grado de convencimiento de su capacidad vinculante, y no se requiere ni exige prueba de su observancia, ni evidencia de su vigencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Acto singular, concreto y determinado capaz de vincular la actividad parlamentaria cuando se replican los mismos supuestos de hecho. - Suele requerirse evidencia o prueba de su existencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Su ocurrencia se produce de forma aleatoria, reiterativa, imperceptible o automática, y se deduce por una constatación <i>ex post</i> a su objetivación
Naturaleza funcional u operativa	<ul style="list-style-type: none"> - Existe conciencia de su carácter vinculante y normativo. - La inobservancia da lugar a reclamo o impugnación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es invocable en caso de duda por vacío de norma formal - Suele dispensar de consulta y votación el consentimiento sobre su vigencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Hecho potencialmente persuasivo para la vinculación eficaz de los destinatarios de su ocurrencia - Cabe consultar el temperamento de la asamblea para resolver la 	<ul style="list-style-type: none"> Se observa de modo automático, espontáneo, incuestionado ni deliberado.

Intensidad de eficacia normativa	Su vigencia fáctica tiene pleno carácter y efectos normativos	La constancia de su repetición puede dar lugar a una costumbre	permanencia de su vigencia Su invocación o uso continuado reiterados puede dar lugar a una práctica	Lo instantáneo de su producción configura una norma regular y duradera de comportamiento organizacional, impredecible en el mantenimiento de su consistencia y continuidad
---	---	--	--	--

Una característica general que caracteriza a todas las fuentes materiales del derecho parlamentario es que un elemento que les es esencial a todas consiste en no existir una norma escrita o codificada, que a pesar de ello las hace una fuente usada y reconocida como suficientemente capaz de obligar o vincular la operación y actividad parlamentaria. Una segunda característica es que el carácter vinculante de tales fuentes es el criterio o regla del *nemine contradicente*, esto es, que si nadie se opone rige el acuerdo o la invocación cuya observancia se pide y sobre la que nadie contradice. El consentimiento tácito valida la vigencia de una regla. Estas dos características son las que parecen decidir si una fuente material califica como *consuetudo parlamenti*. Como norma material capaz de cumplir con la naturaleza de fuente que rige en sede parlamentaria.

El proceso de descripción del valor normativo de una fuente material prevé adicionalmente que se señale como presupuesto obvio e indispensable de la formación de un acto normativo que el titular o sujeto activo de la norma material sea un órgano competente para invocar y aplicarla. Ese titular depende del órgano en el que la norma se invoca y aplica. Si es el Pleno donde debe resolverse una cuestión con una norma material no correspondería, por ejemplo, que se invocara ni aplicara una práctica o costumbre adoptada en un órgano auxiliar, como podría serlo una Comisión, sea ordinaria, investigadora o especial, una Sub Comisión como lo es la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales o un grupo de trabajo dentro de una Comisión Ordinaria. La costumbre, la práctica o precedente a aplicar lo son de los órganos que las reconocen y, por lo mismo, los titulares de la facultad de establecer el orden y dirigir la actividad parlamentaria no pueden extraer de otro órgano el orden normativo no reconocido en otro. Esta pauta admite dos excepciones. La primera es que un órgano jerárquicamente superior use la regla de un órgano dependiente o subordinado y que ésta sea consiguientemente no contradicha como norma. La segunda es que las reglas que rigen en un órgano parlamentariamente jerárquico o principal puedan ser regularmente aplicadas en un órgano auxiliar o dependiente del órgano principal.

Así como las normas materiales rigen para los órganos que las adoptan, por igual razón dejan de regir también sólo para los órganos que las reconocen cuando éstos la modifican o cambian, enriqueciendo los alcances de la misma norma según el desarrollo de la realidad cuyos supuestos determinaron su adopción, reconocimiento, aplicación y vigencia previos. La particularidad de cada identidad orgánica es un aspecto crítico de su carácter normativo. Dicha particularidad sin embargo tiene una modalidad importante de resaltar, que se deduce del propio carácter orgánico de la unidad entidad estatal en la que las normas son eficaces. Esa modalidad es, una vez

más, la elemental, mínima y básica conexión que existe en la estructura orgánica entre órganos principales y órganos auxiliares, cuya vinculación y necesarios niveles de dependencia exigen que los órganos auxiliares no pueden actuar autárquicamente como si se tratara de órganos sin una visión normativamente común y compartida según la cual la cultura, las energías y la disposición institucional son las mismas en cada uno de los órganos de la estructura organizacional.

Con la base precedente corresponde en seguida tratar de distinguir los diversos tipos de fuente material, prestando especial énfasis a los casos que ha sido posible compilar y registrar en la vida de la institución parlamentaria que es el Congreso de la República. En seguida, por lo tanto, se revisan los rasgos anotados en la taxonomía propuesta para empezar el análisis, afinamiento y correcciones que progresivamente se pueda establecer en indagaciones posteriores a la que con carácter preliminar y provisional se plantea en este estudio.

7.2 Las costumbres

Algunas de las ocurrencias cuya verificación fue considerada de nivel normativo tan relevante que su existencia quedó incluida en las diversas versiones que se publicaban del Reglamento fue, por ejemplo, la costumbre que dejó sin efecto la fórmula prevista en el Artículo 3 del Capítulo VI, sobre las sesiones, del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, que preveía que *las sesiones empezarán por esta invocación: “en nombre de Dios Todopoderoso se abre la sesión”, que proferirá el Presidente estando de pie; y concluida que sea, la terminará por la expresión “se levanta la sesión”*. La costumbre sustituyó el texto reglamentario por una fórmula que recogía el propio Reglamento que nunca fue objeto de trámite formal como reforma o modificación normativa, la que consistió en la inclusión de una nota que decía *en la práctica el Presidente abre la sesión con la sola frase: “se abre la sesión con el quórum de ley”*.

De modo similar el propio Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas incluía en las diversas ediciones de su texto la costumbre que llevó a reemplazar la designación de la Comisión de Policía Interior por la de Comisión Directiva, que establecía el Artículo 4 del Capítulo VIII sobre Comisiones, así como el desuso respecto a la Comisión de Inspección de Diarios que establecía el mismo artículo. De modo similar se consignaba el reemplazo de la función de los Secretarios de Comisiones de atender la correspondencia y el archivo propios de cada una, por la que la costumbre asignó al personal de funcionarios del servicio parlamentario asignado a cada Comisión.

Otra costumbre registrada en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas fue la sustitución de la fórmula *se dará cuenta a la Cámara*, que se mandaba que se consigne en los memoriales y en los dictámenes (a los que el Reglamento llamaba “expedientes”), por la expresión *Dése cuenta.- Sala de la Comisión*.

Fue por costumbre que quedó derogado el Artículo 5 del Capítulo IX, sobre Discusiones, que señalaba que *el que quiera apoyar o contradecir la proposición pedirá la palabra poniéndose de pie y subirá a la tribuna, guardándose el orden en que la haya pedido, de que cuidará mucho el Presidente*. Esta norma quedó en desuso por adopción de la costumbre de que cada representante haga uso de la palabra desde su escaño, lo cual naturalmente llevó a la supresión de la tribuna. También por costumbre es que en el Congreso se ha restablecido la tribuna, a la que hoy se llama *podio*, únicamente para efectos de las exposiciones formales que realiza el gabinete tanto en casos de investidura, de interpelación o en la estación de preguntas.

En cuanto al carácter normativo y vinculante de la costumbre el perfil más claro se advierte cuando mediante ella se sustituye contenidos formalmente legales. Ha ocurrido que, excepcionalmente, alguna modificación del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas se produjo mediante Ley, aunque su contenido, sin embargo, pudo no regir de modo tangible en unos casos, y en otros fue derogado por el desuso (caso que excepcionalmente tiene sentido en el régimen parlamentario no obstante doctrina que afirma el Tribunal Constitucional en el sentido de que la *desuetudo* no tiene capacidad derogatoria, porque se trata de contenidos de la ley que crea el propio legislador para su organización interna, con los que no afecta la seguridad de la sociedad, no generan incertidumbre entre los destinatarios de la misma, se produce en circunstancias en las que la arbitrariedad es interdictada por lo pacífico de su reconocimiento y aceptación). Costumbres contrarias a la ley, como se ve, han tenido carácter normativo para el Congreso.

Entre las costumbres que cabe referir en el ejercicio de la capacidad normativa del Congreso, puede incluirse el regular e indisputado reconocimiento de que a los Presidentes de Comisión se les conceda preferentemente el uso de la palabra durante el desarrollo del debate, porque de ese modo se facilita la comprensión de la materia en debate así como la posibilidad de arribar a acuerdos de manera más efectiva con la menor articulación argumentativa. Es también una costumbre obviar el trámite reglamentario de segunda votación, cuando en la primera la votación ha sido unánime o con mayoría significativa de votos a favor de una iniciativa.

Una de las costumbres más fuertes en el Congreso es que las decisiones del Pleno se adoptan por mayoría simple, aun cuando no existe previsión reglamentaria expresa sobre esta materia particular. También es considerable como costumbre la regla de elección de la Mesa Directiva mediante mayoría absoluta en primera vuelta, en vez del precepto reglamentario que señala que debe serlo por mayoría simple. De modo análogo, el Congreso opta por exigir sólo la mayoría absoluta de los miembros representados en la Junta de Portavoces para modificar la agenda de sesiones, según lo establece el Artículo 31-A, en vez de los 3/5 que requiere el Artículo 53.

Cabe calificar como costumbre igualmente el supuesto en que quienes no son representantes sino autoridades competentes para apersonarse en el Pleno expongan e intervengan en el podio, y no desde un escaño. Es costumbre igualmente que quienes son citados en sesiones de Comisiones, sean o no una autoridad estatal, y por igual si son expertos, peritos, testigos o denunciados toman asiento en igualdad de condiciones que los congresistas alrededor de la misma mesa de sesiones.

Por costumbre se establece que en la estación de preguntas la relación de las mismas se remite al gabinete con 72 horas de anticipación a la fecha de la sesión, y no con 4 días, definiendo de este modo la contradicción del Reglamento del Congreso que prevé ambos plazos, siendo imposible además que el envío se realizara con 4 días de anticipación debido a que los congresistas también cuentan con 4 días antes de la sesión para presentar sus preguntas.

7.3 Los precedentes

Como ha sido referido previamente, uno de los modos en los que el Congreso se encuentra ante un precedente, a partir de la vigencia del Reglamento de 1995, debe cumplirse dos requisitos. Primero, que se origine en una cuestión de orden con la que se disponga que una medida determinada tendrá la condición de precedente. Segundo, que esa medida haya sido aprobada con los alcances vinculantes que genera la conciencia manifiesta que le corresponde al precedente. En buena cuenta,

sólo es precedente una medida normativa determinada que es aprobada por el Pleno con conciencia de que la misma tendrá el carácter de precedente vinculante y de observancia obligatoria para el Congreso.

Según esa regla reglamentaria, a diferencia de las costumbres, en los precedentes existe un pronunciamiento formal, y por lo tanto hay un registro de precedentes. Las costumbres deben invocarse y si fuera necesario probarlas. Para los precedentes basta la existencia del acuerdo registrado, en el que se señala cuál fue la Moción con la que se lo postula como norma general obligatoria para el Congreso, y el número de votos con el que el órgano parlamentario acordó considerar como precedente la regla postulada.

En la historia del parlamento peruano se recuerdan precedentes *praeter legem* casos como el que derivó en la renuncia de un Presidente de la Cámara de Diputados, don Carlos de Piérola, hermano de Nicolás de Piérola, y también situaciones como en la que se previó que si hay acusaciones constitucionales cuya temática comprometa riesgo en la seguridad o defensa nacional el proceso se lleve a cabo en secreto.

Entre los precedentes cabe enunciar la situación que tuvo lugar en sesión de Comisión Permanente del 27 de Agosto del 2003, en la que, con ocasión del debate de una denuncia constitucional, se aprobó la cuestión previa mediante la cual se volvió a citar a los denunciados para su defensa ante la Comisión Permanente, debido a que por la suspensión del debate ocurrida en un período anual previo los integrantes de la Comisión Permanente del nuevo período anual desconocían la cuestión y no habían escuchado la defensa de los denunciados.

Tiene igualmente la condición de precedente el impedimento que se estableció en la sesión del 28 de Mayo del 2003, mediante el cual el Presidente del Congreso no puede dirimir en caso de empate si previamente conoció una denuncia constitucional en calidad de Presidente de la Comisión Permanente (caso en el cual se consiguió 30 votos a favor, 12 en contra, y 30 abstenciones).

Un precedente adicional se produjo en las sesiones del 21 de Abril y 9 de Junio en relación también con el proceso de acusación constitucional, cuando se estableció que si la Comisión Permanente conoce una denuncia que por los mismos hechos contra los mismos denunciados ha sido previamente aprobada por el Pleno, lo que corresponde es que la denuncia sea directamente tramitada a la Fiscalía de la Nación sin requerir de continuar con el proceso de acusación constitucional.

En relación con el proceso de acusación constitucional es precedente de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales igualmente que, si como consecuencia del retraso en la presencia del denunciante la Audiencia se inicia con la exposición del denunciado, cabe interrumpir esta última en cuanto llega el denunciante de forma que la exposición previa del denunciante permita al denunciado una defensa más integral de su versión sobre los hechos y sus derechos (caso denuncia contra el congresista Anaya, en la sesión de la SCAC del 9 de Setiembre del 2008).

Se considera precedente también la sanción de amonestación contra congresistas que incurrieran en actos de indisciplina, sin necesidad de remisión del asunto a la Junta de Portavoces, según lo prevé el propio Código de Ética, asumiendo de este modo la Mesa Directiva el rol de la Comisión de Ética como cuerpo encargado de la investigación del comportamiento parlamentario. Esta situación se dio con la sanción que correspondió a congresistas del grupo parlamentario nacionalista que ubicaron sillas al centro del hemiciclo para protestar por los incidentes ocurridos en Bagua, Departamento de Amazonas, en Mayo del 2009.

Tiene el carácter de precedente el establecido en sesión del 30 de Noviembre del 2003, y mantenido el 21 de Junio del 2007, respecto a la posibilidad de presentar reconsideraciones no obstante haberse aprobado la dispensa de Acta, siempre que el Presidente no hubiera ejecutado tácticamente los acuerdos, o hubiera declinado del ejercicio de la autorización recibida para ejecutarlos sin esperar la aprobación del Acta.

A fines de Setiembre del año 2004, se estableció y acordó como precedente de carácter vinculante que los asuntos relacionados con agravios o conductas ofensivas entre o contra colegas parlamentarios se derivan directamente a la Comisión de Ética Parlamentaria, adjuntando copia de la transcripción del diario de los debates.

Tratamiento diverso se produjo en Junio del año 2009, cuando como consecuencia del comportamiento impropio e intransigente protagonizado por integrantes de la bancada nacionalista en la Sala de Sesiones, quienes se negaron a deponer su actitud no obstante los sucesivos requerimientos de la Presidencia del Congreso, la Mesa Directiva propuso la suspensión disciplinaria del Pleno contra 6 de ellos, y la amonestación contra otros 3, sin observar el precedente de evaluación previa por la Comisión de Ética fijado en Setiembre del 2004.

Un caso interesante relativo a la naturaleza de los precedentes es el que aconteció en sesión de Comisión Permanente de Febrero del año 2009, cuando con ocasión del desarrollo de un proceso de designación del Contralor General de la República, se acordó que el procedimiento regular para dejar sin efecto un acuerdo previamente aprobado supone dos requisitos, primero, que para que éste sea reemplazado debe indicarse cuál es el hecho sobreviniente que justifica la modificación del acuerdo anterior, y segundo que el nuevo acuerdo se apruebe por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Comisión Permanente.

Ha ocurrido igualmente que en una sesión de Comisión Permanente a la que concurre para rendir informes el Ministro del Interior en Mayo del año 2008, se autorizó el uso de la palabra a un Coronel en retiro, experto en criminalística, no obstante que la invitación se entiende formulada sólo a un miembro del gabinete. Lo peculiar y más significativo fue que quien recibió autorización no fue un funcionario público sino un particular al que con mayor propiedad le correspondería la calificación de experto o de perito. De modo similar, previamente, en Febrero del mismo año, la Comisión Permanente la Presidencia del Congreso autorizó el uso de la palabra al Director de Criminalística, en su calidad de funcionario del Ministerio del Interior, para apoyar técnicamente en el informe que el propio Ministro del Interior debía rendir. Sin embargo, el pedido de la Ministra del Interior en la sesión de su interpelación en Mayo del 2009, para que se permita el uso de la palabra a un Oficial de la Policía Nacional, le fue denegado en razón a que el acto de interpelación es una indagación sobre la responsabilidad política del Ministro, y no sólo una sesión de información de la representación nacional. Se prefirió hacer valer el principio de que la interpelación es un proceso político y no técnico, donde quien debe responder es el ministro y no funcionarios técnicos.

Fue precedente en un órgano auxiliar del Congreso, el ocurrido el 26 de Noviembre del 2007, en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, cuando la congresista Martha Moyano invocó su derecho de no votar estando presente, como forma diversa de expresión de su voluntad distinta a votar a favor, en contra o abstenerse.

Entre los precedentes recientes cabe incluir el registrado en Julio del 2009, cuando estando en ejercicio de la Presidencia del Congreso el congresista Javier Velásquez Quesquén, presentó una licencia para asumir la Presidencia del Consejo de Ministros,

afirmando de este modo una pauta de que no existe incompatibilidad funcional entre ambas posiciones estatales si el titular del Congreso solicita licencia para dejar de desempeñar la Presidencia del Congreso. Precedentes análogos fueron el del Presidente del Congreso, Víctor Joy Way Rojas, a quien el Consejo Directivo del Congreso le concedió licencia para desempeñarse como miembro del gabinete durante el gobierno de Alberto Fujimori. De modo similar el del Presidente del Congreso Valentín Paniagua Corazao, quien luego de la declaratoria de vacancia del Alberto Fujimori, y habiendo renunciado los Primero y Segundo Vicepresidentes, Francisco Tudela y Ricardo Márquez, recibió la licencia que le otorgó el Congreso para desempeñar la Presidencia de la República según lo disponía el mandato constitucional.

De modo similar es también un precedente el permiso que en vía de regularización concedió el Congreso al congresista Luis Gonzáles Posada, para cumplir comisión internacional extraordinaria. El carácter de precedente se refiere al supuesto de que son válidos los casos en los que se realiza la comisión internacional en vía de regularización, sin autorización previa del Congreso.

7.4 La práctica parlamentaria

La práctica no está sujeta a regla pues varía dependiendo de las preferencias y de las circunstancias de las mayorías. El valor normativo de las prácticas está acompañado de la lógica con que en cada período se ajustan los procesos y la organización de acuerdo a la visión que de ellos tienen las alianzas o mayorías parlamentarias.

La ausencia temporal de los grupos parlamentarios durante el desarrollo de una sesión puede ser considerada una práctica reconocida, cuando dicha ausencia se realiza con la finalidad de realizar coordinaciones relacionadas con materias propias del desarrollo de la sesión, y cuando, además, se solicita la anuencia de la Presidencia del Congreso o de quien tuviera a su cargo la dirección del debate en el Pleno.

Cabe considerar como práctica uniforme la que se desarrolla de conformidad con el inciso 2) del Artículo 139 de la Constitución, en relación a que las Comisiones Investigadoras puedan crearse y funcionar no obstante haber asumido competencia sobre la misma materia el Poder Judicial, siempre que no exista interferencia mediante el avocamiento al proceso conocido en la instancia jurisdiccional.

Es también una práctica aceptada que la omisión de la rúbrica de los dictámenes por el congresista Secretario de una Comisión no impide la tramitación ni puede anular la facultad de un congresista a presentar un dictamen en minoría.

Por último, tiene el carácter de práctica parlamentaria la potestad que asume el Presidente del Congreso de postergar el debate y votación sobre una cuestión previa para continuar con el debate sobre la cuestión de fondo sobre la que se presenta la cuestión previa.

7.5 Los usos

Los usos no tienen carácter sistemático, y consisten en sucesos ocurridos de modo aleatorio o reiterativo. Pueden ocurrir una vez y con su suceso se da por regularmente resuelta la contingencia, sin que necesariamente vuelva a ocurrir el supuesto que generó la solución adoptada. Sin embargo, los usos tienen la característica singular de

que puede recurrirse sobre ellos de modo esporádico sobre situaciones singulares o particulares, aunque cabe la inconsistencia principalmente porque en los usos se tiene presente la necesidad de tomar una decisión que no necesariamente genera efectos trascendentes en la institución. Los usos son principalmente hábitos de comportamiento que adquieren relevancia por el nivel rutinario que los caracteriza en el procesamiento de la comunicación funcional entre los operadores del parlamento.

Cabe considerar como un uso, por ejemplo, que se comprenda que el impedimento de votar en el Pleno las acusaciones constitucionales a los miembros de la Comisión Permanente alcance tanto a los del período en el que se debate y realiza la consulta, como a aquellos miembros de la Comisión Permanente del período anterior en el que se conoció, debatió y aprobó la acusación ante el Pleno.

Sobre el mismo asunto del proceso de acusación constitucional es posible clasificar como un uso parlamentario el reconocimiento de la capacidad del autor de una denuncia constitucional de retirarla, así como el efecto subsecuente de que la competencia de la instancia a cargo de la investigación queda sustraída y, en consecuencia, archivado el proceso. Este tipo de uso se ha advertido en varios períodos parlamentarios, pero se instaló de modo singular a partir del año 2002 cuando se admitió los retiros que protagonizaron el congresista Diez Canseco Cisneros (denuncia 127), y Barba Caballero (denuncia 143), y por lo tanto la sustracción de la materia previamente asignada a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales (que carece de competencia para impulsar de oficio el proceso de investigación en ausencia de la participación del denunciante).

Es un uso parlamentario que en las sesiones de Comisión Permanente, de Comisiones Ordinarias, o de Comisiones Investigadoras, los congresistas hablan sentados y no de pie, como ocurre en el Pleno. Son usos igualmente que los congresistas no se refieran unos a otros en su calidad de representantes de una localidad, sino por sus nombres, sean de pila o por apellidos, e incluso por designaciones familiares o nombres derivados de apelativos cariñosos. Es uso aceptado en el Congreso la concurrencia a sesiones sin saco ni corbata, excepto en sesiones solemnes.

Es un uso igualmente el que ocurrió en una sesión llevada a cabo el mes de Agosto del 2003, no obstante que la regla es que toda moción debe votarse para ser admitida, el Presidente dio por admitidas a debate diversas mociones sin voto sobre ellas, luego de constatar que ningún congresista pidiera el uso de la palabra para oponerse a la admisión.

De modo parecido, en sesión de fines de Setiembre del 2004 el Presidente optó por consultar al Pleno la aprobación de un pedido de pasar a sesión secreta, no obstante que esa atribución se la reconoce el Reglamento a la Mesa Directiva.

En Octubre del año 2004 se tramitó una solicitud de dispensa de segunda votación ante el Pleno procediendo a consultar el parecer de los voceros de los grupos parlamentarios integrantes de la Junta de Portavoces, y a formalizar su acuerdo recabando luego sus firmas con el documento respectivo con el que se dejó constancia.

En Diciembre del 2004 se reconoció como procedente el pedido de retiro de frases consideradas ofensivas por el Presidente, no obstante que dichas frases no hubieran sido objeto de registro a través del micrófono ni de los parlantes de la sesión.

Un uso novedoso y reciente es el que se produjo en Agosto del año 2008, cuando con ocasión de la presentación del Ministro de Economía y Finanzas en el Pleno del Congreso, el Presidente indicó que no obstante que la Constitución sólo preveía que quienes informan ante el Pleno son sólo los ministros y el Defensor del Pueblo, se consultaría la intervención del Presidente del Banco Central de Reserva para complementar información solicitada al titular de dicho ministerio, consulta que fue aprobada por el Pleno.

Usos recientes han consistido igualmente el consentimiento de la concesión de la autorización para el uso de la palabra a funcionarios de rango inferior al del Ministro en la Comisión Permanente, como el que tuvo lugar el 1 de Febrero del 2013 cuando se permitió la intervención del Viceministro de Comunicaciones durante la presentación que tuvo a su cargo el Ministro de Transportes, para explicar los alcances del contrato de telefonía a la empresa Telefónica Móviles.