

LAS NUEVAS REGLAS DEL CONGRESO (I)

Pedro Planas Silva

Profesor de derecho constitucional. Universidad de Lima
Estudios en el centro de estudios
constitucionales de Madrid

*A la memoria de Roberto
Ramírez del Villar (1920-1995)*

El primer gran reto que tuvo nuestro actual Congreso, tal como ocurrió con su antecesor, el CCD, fue aprobar su propio reglamento interno, es decir, el conjunto de normas con fuerza de ley que regirían su funcionamiento.

Para muchos –sobre todo para los congresistas de la oposición–, es bastante cuestionable el éxito con el que el poder legislativo cumplió esta primera labor y los resultados de esa falta de consenso han estado a la vista durante los últimos meses: las *leyes-sorpresa* o *de medianoche*, la falta de debate, la falta de acuerdos.

Evaluando el resultado de este proceso el autor hace un estudio crítico y comparativo de las normas que rigen actualmente a nuestro primer poder del Estado.

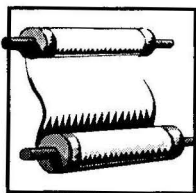
Pese a nuestra reconocida tradición bicameral, ha inaugurado el Perú, recientemente, un Congreso unicameral. No es la primera vez, por cierto. A nivel de nuestros textos constitucionales, la Carta de 1993 es la tercera unicameral, siguiendo a las efímeras de 1823 y 1867. En los hechos, sin embargo, tuvimos unicameralidad un número mayor de veces. Al fundarse la república, San Martín convocó un Congreso unicameral, ante quien declinó su mando, en setiembre de 1822. Y de su seno saldrían la junta gubernativa presidida por La Mar, la Constitución de 1823 y la concesión de plenos poderes a Bolívar. Tras la frustrada imposición de la carta vitalicia de Bolívar (diciembre de 1826), fue retomada en 1827 como molde para el Congreso Constituyente que elaboraría la carta bicameral de 1828. Fueron también unicamerales la Convención de 1855, la Asamblea de 1867, el Congreso Constituyente que rigió entre 1931 y 1936, la Asamblea Constituyente de 1978-79 y el denominado Congreso Constituyente Democrático (enero de 1993 - junio de 1995).

Como se aprecia, el Congreso unicameral previsto en la Constitución de 1993 y que ha iniciado funciones en los últimos días de julio de 1995, resulta el primero de esa condición que cumplirá exclusivamente labores ordinarias. Todos los anteriores –que fueron pocos– estuvieron involucrados, parcial o totalmente, en labores constituyentes, incluyendo al denominado CCD. Pues bien, considerando que esta innovación conlleva una ruptura respecto a nuestra secular bicameralidad, es conveniente emprender un detenido análisis de su estructura, de su reglamento y de su funcionamiento efectivo, especialmente ahora que ha culminado la primera legislatura ordinaria y que, como nunca, han proliferado numerosos proyectos para modificar el reglamento interno del Congreso.

1. EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL

1.1. Una estructura muy similar

Como se recuerda, el título IV de la Constitución de 1979 (denominado “De la estructura del Estado”) estuvo conformado por catorce capítulos. Aunque varios de ellos tenían vínculos directos o indirectos con el Congreso (como el capítulo sobre el presupuesto y la cuenta general), uno regulaba exclusivamente la estructura y composición del Congreso. Era el Capítulo I, denominado “Poder Legislativo” y constituido por veintitrés artículos (arts. 164^o-186^o). A su vez, otros tres capítulos regulaban su funcionamiento, sea en cuanto a procedimientos legislativos (capítulos denominados “De la función legislativa” y “De la formación y promulgación de las leyes”), como en cuanto a los mecanismos de control gubernamental (Capítulo VII, ubicado tras el capítulo sobre el Poder Ejecutivo y denominado, por ello, “De la relaciones con el Poder Legislativo”).



La Constitución de 1993 guarda similar estructura. Es también su título IV, igualmente denominado "De la estructura del Estado", y conformado –a su vez– también por catorce capítulos, el que exhibe los capítulos respectivos: capítulo I denominado también "Poder Legislativo", aunque constituido esta vez por solamente trece artículos (90°-102°), y los correspondientes capítulos denominados "De la función legislativa", "De la formación y promulgación de leyes" y "De las relaciones con el Poder Legislativo". Pues bien, esta similar estructura facilitará nuestro examen de las restricciones e innovaciones que trajo la Carta de 1993 respecto a la organización y al funcionamiento del Congreso. Por cierto: han desaparecido los artículos de la Constitución de 1979 referidos al Senado, las referencias a senadores y diputados han sido sustituidas por la de "congresistas" y se ha modificado el procedimiento de acusación constitucional en función de la unicameralidad (arts. 99° y 100° de la Constitución de 1993). Pero hay, asimismo, algunas interesantes innovaciones. Veamos rápidamente las modificaciones que contiene la Carta de 1993 en cuanto al Congreso de la república.

1.2. Inexplicables supresiones

En primer lugar, ha desaparecido la disposición constitucional (art. 168° de la Constitución de 1979) que establecía las dos legislaturas ordinarias, así como las fechas de inicio y fin de ambas legislaturas, que eran las siguientes: 27 de julio - 15 de diciembre para la primera legislatura y 1 de abril al 31 de mayo para la segunda. Igualmente, ha sido suprimida la regulación constitucional de la legislatura extraordinaria, al extremo de suprimir la autoconvocatoria del Congreso a legislatura extraordinaria. La Constitución de 1979 (arts. 168°), indicaba que ella podía ser convocada "a iniciativa del Presidente de la república o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada Cámara". Sin embargo, en la Constitución de 1993, en el capítulo respectivo al Poder Legislativo (arts. 90°-102°), no hay referencia directa ni indirecta a la convocatoria a legislatura extraordinaria. Ella solamente aparece en dos oportunidades. Entre los numerales que especifican las atribuciones del Presidente de la república (inc 6 del art. 118°) y en caso de que el nuevo presidente del Consejo de Ministros deba exponer su programa general y el Congreso se encuentra en receso, motivo por el cual "el Presidente de la república convoca a legislatura extraordinaria" (art. 130°). No hay más. Constitucionalmente, los congresistas han perdido el derecho a autoconvocarse en legislatura extraordinaria.

En tercer lugar, la Carta de 1993 ha suprimido la referencia constitucional al quórum de instalación del Congreso en legislatura, sea ordinaria o extraordinaria (art. 169°), así como el "llamado" o requerimiento a los congresistas inasistentes, con el plazo límite de quince días y la convocatoria inmediata a los suplentes (170°). También suprimió la figura del congresista suplente, aquel ubicado "en el orden en que aparecen en las listas respectivas" (art. 175°). Igualmente, y sin ninguna explicación convincente, la Carta de 1993 ha desaparecido el principio constitucional de la publicidad de las sesiones (el art. 181°), prin-

cipio que ha permanecido –invariablemente, en todas nuestras Constituciones, desde la de 1823 (entonces art. 39°)–. Y en cuanto al procedimiento legislativo, han desaparecido las garantías ciudadanas en materia tributaria previstas en los arts. 103° y 195° (retroactividad favorable y periodicidad anual), así como el "vacatio legis" de dieciséis días para la entrada en vigor de una ley, con lo cual se constitucionaliza una práctica muy cuestionable y poco garantista.

1.3. Interesantes innovaciones

Lo curioso de todas estas supresiones es que son tan inútiles como inexplicables. No sucede así, en cambio, con las innovaciones. Aunque algunas son controvertidas, varias de ellas –sin embargo– parecen tener la intención de mejorar los controles parlamentarios. Vamos a mencionarlal por separado:

1) La Carta de 1993 ha incorporado un mecanismo de apoyo a los informes solicitados por los congresistas a los ministros, al agregar la siguiente frase: "*La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley*" (segundo párrafo del art. 96°)

2) Aunque es una norma muy controvertida, a raíz de las frustraciones generadas tras la acusación constitucional contra Alan García, se consideró necesario colocar una excepción a la reserva tributaria, en casos de que una comisión investigadora o acusadora requiera acceder a información bancaria (segundo párrafo del art. 97°).

3) Se restringe –muy positivamente– el uso de las facultades legislativas delegadas, aun cuando se ha omitido el control parlamentario vía ratificación total, norma inherente a la legislación delegada en el derecho constitucional

comparado, exigida –por lo demás– por muchos especialistas peruanos. Incluso, mantiene el error de la Carta de 1979 de considerar al decreto legislativo como similar a la ley, no en su vigencia y efectos (que está bien), sino en su promulgación y publicación, lo cual impide establecer –vía ley– un control de "cuarentena", estilo Reino Unido o España. Por lo mismo, el párrafo agregado, que obliga al Presidente a "dar cuenta" al Congreso del decreto legislativo (ya publicado en "El peruano"), y no del uso de la facultad delegada (proceso previo a su publicación), resulta inútil y prescindible. La auténtica novedad reside en la aparición de "materias indelegables" (art. 104°, en concordancia con el art. 101°), prohibidas de delegarse al Ejecutivo (y a la comisión permanente), tales como: leyes orgánicas, leyes relativas al presupuesto, reformas constitucionales, etc.

4) En el precepto que establece votación calificada (mayoría absoluta) para aprobar las leyes orgánicas, la Carta de 1993 incorpora una definición de ley orgánica. Son aquellas que "regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución" (art. 105°)

5) El art. 107° de la Carta de 1993 amplía el derecho de iniciativa –en las materias que le son propias– a "las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales". También consigna la iniciativa popular, aunque omite registrar una cifra constitucional que impida su distorsión mediante ley.

Se cataloga la función de congresista a "tiempo completo" (que sería distinta a la función exclusiva)

6) Introduce el procedimiento del "Question Time", bajo otra denominación: "estación de preguntas". Literalmente: "El presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarios del Congreso para la estación de preguntas" (art. 119°). Mas adelante, al analizar el reglamento del Congreso, veremos los alcances y límites del "Question Time" peruano.

1.4. Innovaciones sospechosas

Junto a esas seis innovaciones, dignas de elogio, han aparecido algunas otras que, o bien son prescindibles, o son confusas o son cuestionables. También vamos a reseñarlas por separado:

1) Se cataloga la función de congresista a "tiempo completo" (que sería distinta a la función exclusiva). En el artículo de las incompatibilidades, se agrega este primer párrafo, que podría tener consecuencias imprevisibles: "*La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso*" (art. 92°). Restaría averiguar qué alcances horarios tiene el "funcionamiento del Congreso" y, en caso de que un congresista contravenga, si ello conlleva la pérdida del mandato parlamentario (consecuencia lógica de esta prohibición que, sin embargo, no está expresamente indicada).

2) Se han constitucionalizado algunas atribuciones propias de la comisión permanente, que siempre estuvieron reguladas en su reglamento. Lo curioso es que, no obstante que la comisión permanente funciona durante el receso del pleno, hay aquí atribuciones paralelas, como si fuese una segunda cámara, con lo cual se le cercena al pleno del Congreso atribuciones que le corresponden por su propia naturaleza. Es el caso de la ratificación de los nombramientos –a propuesta del Presidente de la república– de altos funcionarios, que deberían caracterizarse por su autonomía, como el contralor general, el presidente del BCR o el superintendente de banca (art. 101°, incisos 1 y 2).

3) Igualmente es cuestionable conceder a la comisión permanente la facultad de legislar por delegación del pleno durante el receso de éste (art. 101, inciso 4). Esta innovación, totalmente extraña al derecho constitucional comparado (y que no hay que confundir con la delegación legislativa a las comisiones ordinarias que se realiza en Italia y España en plena legislatura ordinaria), permitirá festinar aquellos trámites que garantizan el amplio debate de esos proyectos de ley, incluyendo su estudio en comisión dictaminadora, y priva de sentido –además– a la legislatura extraordinaria.

4) Se mencionan dos nuevas atribuciones del Congreso, innecesariamente, pues al final se conserva la alusión a las "demás atribuciones reconocidas" (art. 105°). Por lo demás, una de ellas ya estaba reconocida en otro sector de la Constitución ("*Autorizar al Presidente de la república para salir del país*"). No obstante, como veremos más adelante, ha sido infringida dos o tres veces, al concederse la autorización para viajar por medio de la comisión permanente (no figura entre sus atribuciones) y no, como corresponde, por el pleno del Congreso. La otra atribución es tan extraña como controvertida: "*Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la república, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional*" (inciso 8 del art. 102°).

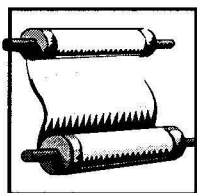
no obstante que la comisión permanente funciona durante el receso del pleno, hay aquí atribuciones paralelas, como si fuese una segunda cámara, con lo cual se le cercena al pleno del Congreso atribuciones que le corresponden por su propia naturaleza

5) Se agrega un principio ("*La Constitución no ampara el abuso del derecho*"), propio del derecho civil, y sólo aplicable por un juez, como salvaguarda para los más débiles en casos en que la otra parte en litigio imponga sobre él una responsabilidad que agrave una condición ya desventajosa. El "abuso del derecho" es, por tanto, un principio extraño al derecho público y contrario al derecho constitucional, cuya principal preocupación es garantizar el auténtico ejercicio de todo derecho constitucional. Tampoco es principio propio del derecho parlamentario. Sin embargo, asombra que un principio semejante fuese colocado nada menos que en el capítulo que regula la función legislativa del Congreso (cuarto párrafo del art. 103°).

6) En cuanto al proceso de interpelación, si bien era necesario delimitar el plazo entre la presentación del pliego y su debate y votación (la Constitución de 1979 indicaba que se realizarían "por lo menos tres días después"), la Carta de 1993 ha extendido demasiado el plazo de enfriamiento –hasta el décimo día natural (134°)–, con lo cual puede convertirse, más bien, en un período de congelamiento.

7) Respecto a la revisión y aprobación de la cuenta general, función esencialmente fiscalizadora que cumple todo el parlamento, con la finalidad de comprobar si el Ejecutivo ha usado y destinado los fondos públicos conforme a lo presupuestado, la Carta de 1993 incorpora una novedad verdaderamente insólita. Si, en un plazo previsto, el Congreso no aprueba la cuenta general, la aprobará el propio Ejecutivo mediante decreto legislativo (art. 81°).

8) Además, la Constitución de 1993 exige al Congreso unicameral votar una cuestión de confianza al gabinete, cuando éste se presenta a exponer el programa gubernamental en los treinta días de haber iniciado funciones (art. 130°). En principio, esta innovación carece de sentido. Es inaplicable esta pieza vertebral del régimen parlamentario europeo en un sistema político de esquema presidencial como el nuestro, donde el auténtico jefe de gobierno es el presidente de la república y ni siquiera asiste al Congreso a debatir su programa. La cuestión de confianza para inaugurar funciones de gobierno es válida exclusivamente en los regímenes donde el poder de decisión reside en la mayoría parlamentaria y el presidente del consejo de ministros, que es el jefe de gobierno, requiere confianza de esa mayoría para gobernar. No obstante, los autores de esta propuesta dejaron perfectamente establecido que su propósito no era darle mayor poder al parlamento, sino, por el contrario, alin
nearlo con el gabinete, amenazándolo –en caso contrario– con una posible disolución, permitida si el Congreso niega confianza a dos consejos de ministros (arts. 133° y 134°). En suma, una norma que en Europa es el origen del poder parlamentario, resulta usada en el Perú con propósitos netamente antiparlamentarios.



9) Por si fuera poco, el cuestionado derecho de disolución, que antes podía aplicarse sólo parcialmente al Congreso (pues el Senado, como en Francia, era indisoluble), ahora –por la conformación

unicameral del Congreso– es una **disolución total** y sólo requiere censurar o negar confianza a dos –ya no tres– consejos de ministros. Y la Constitución de 1993 se explaya, con inocultable satisfacción, en torno a lo que ha denominado el “interregno parlamentario”, que sería el período existente entre la disolución del vigente parlamento y la elección e instalación del nuevo parlamento. Ese “interregno” no tiene precedentes en el derecho constitucional democrático. Se trata de una dictadura abierta, en la que la comisión permanente pierde capacidad normativa y de fiscalización y queda convertida en un almacén de decretos. En tal “interregno” –citamos textualmente la Constitución de 1993– “el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale” (art. 135°). Una auténtica mesa de partes. Además, tampoco tiene precedentes como plazo de duración sin un parlamento en funciones). Puede prolongarse hasta por seis meses, ya que la Carta de 1993 sólo indica que la elección del nuevo parlamento debe realizarse hasta cuatro meses después de haber sido disuelto el anterior (art. 134°).

Por su propia naturaleza, un Congreso unicameral tiene menores garantías para la seguridad jurídica de los ciudadanos y para el cabal ejercicio de las minorías parlamentarias

2. UNA GRAVE OMISIÓN (CONSTITUCIONAL): EL DOBLE DEBATE

2.1. Un principio inherente a la unicameralidad

Hasta aquí hemos evaluado el nuevo marco constitucional desde una perspectiva comparada, ceñida exclusivamente al tenor original de la Constitución de 1979 y a las supresiones e innovaciones que de esa comparación se desprenden. Sin embargo, la decisión de introducir en el Perú un Congreso unicameral limita este primer esquema comparativo y exige, más bien, acudir al derecho constitucional comparado y rastrear en él aquellas disposiciones inherentes a todo marco constitucional que exhiba un Congreso unicameral.

La razón de esta búsqueda es muy sencilla. Por su propia naturaleza, un Congreso unicameral tiene menores garantías para la seguridad jurídica de los ciudadanos y para el cabal ejercicio de las minorías parlamentarias. Ese es el caso, por ejemplo, del doble debate o la doble votación, principio que es propio de todo Congreso unicameral y que ha sido omitido tanto en el texto constitucional como en el reglamento del nuevo Congreso. Debíó asumírsele, por cierto, como un precepto constitucional inherente a la unicameralidad, en sustitución de los arts. 191° y 192° de la Constitución de 1979, destinados a regular el procedimiento legislativo entre el senado y la cámara de diputados. Lo preocupante de tal

omisión es que, al no exigirse en el texto constitucional (ni en el reglamento) el principio del doble debate, facilita las cuestionadas leyes-sorpresa, caracterizadas por arrasar con el principio de la amplia deliberación parlamentaria y por poner en jaque la seguridad jurídica de los ciudadanos. Veamos con detenimiento qué nos dice el derecho constitucional comparado.

El amplio y público debate de las leyes, y su posterior revisión, es un principio respetado por parlamentos bicamerales y unicamerales. Así, en caso de disponer la organización de un Congreso unicameral, la Constitución suele exigir al interior del Congreso, para cada proyecto de ley, un doble o hasta un triple debate. Este principio asegura la revisión y meditación del proyecto legislativo y permite a la ciudadanía y a la opinión pública emitir sus juicios, comentarios y –de ser el caso– preocupaciones, entre debate y debate. Así sucede, por ejemplo, en la asamblea unicameral danesa (denominada Folketing). Por mandato de la Constitución danesa de 1953, ella realiza hasta tres lecturas del proyecto de ley a debatirse, durante sesiones distintas. La primera lectura es meramente informativa, mientras que la segunda y tercera lecturas presiden los dos debates principales del proyecto de ley.

2.2. Hasta triple debate...

En los Congresos unicamerales de América latina (salvo el extraño caso del Congreso unicameral del Perú), se recoge este mismo principio. Doble debate exigen los respectivos textos constitucionales a los parlamentos unicamerales de Ecuador,

Costa Rica y Nicaragua. La Constitución del Ecuador (1978) establece, por ejemplo, en su art. 68°: “La aprobación de una ley exigirá su discusión en dos debates”. A su turno, la Constitución de Costa Rica (1949) coloca –junto con el principio del doble debate– el requisito de las sesiones diferenciadas, evitando que ellas se realicen en días consecutivos: “Todo proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de dos debates, cada uno en distinto día no consecutivo...” (art. 124°). La Constitución de Nicaragua (1987) exige, más que dos debates, dos votaciones, estableciendo fases para la aprobación definitiva del proyecto de ley y las características que tendrá cada debate. Tras el estudio y debate en la Comisión respectiva, el dictamen evacuado por ésta –señala la Carta nicaragüense– “será leído ante el plenario y será sometido a debate en lo general; si es aprobado, será sometido a debate en lo particular” (art. 141°). Y la Carta de República Dominicana (art. 39°), pese a que su Congreso es bicameral, establece que: “Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión...” (art. 39°).

Otros Congresos unicamerales, como los de Panamá, Guatemala y Honduras, exigen hasta una triple discusión para aprobar un proyecto de ley. En tales casos, el precepto constitucional precisa, en los tres casos, que esos debates deberán celebrarse en días distintos, sin rechazar la posibilidad de que fuesen consecutivos. Así, por ejemplo, el art. 160° de la Constitución de Panamá establece: “Ningún proyecto será ley de la República si no ha sido apro-

bado por la asamblea legislativa en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución". El art. 176° de la Constitución de Guatemala indica: "Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión" (176°). En esa misma línea, el art. 214° de la Constitución de Honduras señala: "Ningún proyecto de ley será definitivamente votado sino después de tres debates efectuados en distintos días..."

2.3. Perú:

antecedentes constitucionales

Sin embargo, la Constitución peruana de 1993, que con tanto entusiasmo adoptó la unicameralidad, omite este procedimiento básico, garantía para una mejor deliberación y freno inmejorable para las actitudes sorpresivas o arbitrarias de la mayoría parlamentaria. Y nada explica ni justifica esta grave omisión, pues hasta nuestra propia tradición constitucional, cada vez que intentó aplicar la unicameralidad, consignó este principio medular de la doble discusión como requisito para aprobar cada proyecto de ley. La Constitución de 1823, sumamente rígida, introdujo, no sólo los dos debates del proyecto en el Congreso unicameral, sino que interpuso, entre ambos debates, al senado conservador, especie de Consejo de Estado que, sin embargo, no actuaba como entidad legislativa ni colegisladora. Y la Constitución de 1867, que fue la segunda y última en establecer un parlamento unicameral, estableció, muy nitidamente, en su art. 61°: "Los proyectos o resoluciones de interés general, no serán puestos al voto, sino después de segunda discusión, que tendrá lugar a los tres días cuando menos de haberse cerrado la primera. El trámite de segunda discusión, podrá ser dispensado en los asuntos de carácter urgente, por dos tercios de los diputados presentes".

Como se aprecia, el texto de la Constitución peruana de 1867 fue muy completo como para disculpar la omisión cometida por los autores de la Constitución de 1993. Además del principio del doble debate, exigido al tercer día del anterior debate (como distancia mínima), contempló una vía de excepción para aquellos casos en los que consensualmente –mayorías y minorías– considerasen prescindible la segunda discusión. sea porque ambos sectores consideran urgente aprobar el proyecto, porque hay cierto consenso o visible unanimidad a su favor o porque ha sido suficientemente debatido. Pero, prudentemente, como garantía para evitar el manejo arbitrario de esta excepción, nuestra Constitución de 1867 colocó una representatividad suficiente: sólo una votación favorable de 2/3 de los congresistas presentes podrá dispensar de la segunda discusión al proyecto de ley. Semejante sistema de dispensa figura, por cierto, en algunos regímenes unicamerales. Por ejemplo: la Constitución de Guatemala, mediante reforma constitucional aprobada en 1993, ha admitido exceptuar a un proyecto de ley del triple debate sólo si 2/3 del número total de congresistas –no de los presentes, sino del número total, que es una cifra mayor– declara la urgencia del proyecto. Textualmente: "Se exceptúan aquellos casos en que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran" (art. 176°).

La organización de un Congreso unicameral requiere, mucho más que uno bicameral, garantizar –si es posible en la propia Constitución– el derecho de información, participación y de investigación y control que les corresponde ejercer a la minoría parlamentaria

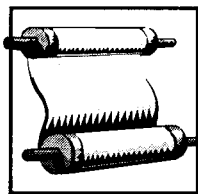
2.4. Otra omisión:

los derechos de las minorías parlamentarias

En cualquier caso, si no se desea ampliar ni perfeccionar el texto constitucional de 1993, esta inexplicable omisión podría ser salvada a través de una adecuada regulación en el reglamento del Congreso. Por cierto: no se trataría de la única omisión. La organización de un Congreso unicameral requiere, mucho más que uno bicameral, garantizar –si es posible en la propia Constitución– el derecho de información, participación y de investigación y control que les corresponde ejercer a la minoría parlamentaria. Estas garantías procesales procuran dinamizar el funcionamiento del Congreso mediante acciones convergentes de las mayorías y minorías parlamentarias, sin que aquellas avasallen los derechos de éstas y sin que la mayoría –que eventualmente hegemoniza la conducción del Congreso– pueda actuar arbitraria o sorpresivamente frente a la ciudadanía.

Los mecanismos que salvaguardan a las minorías parlamentarias, evitando que sean avasalladas por la eventual mayoría, son muy variados. Así, por ejemplo, la Constitución danesa permite que solamente los 2/5 de los congresistas solicite postergar la tercera lectura (y, por tanto, el segundo y definitivo debate) hasta por doce días. Similar es el denominado debate de clausura de la cámara de los comunes: cuarenta diputados o comunes (de un total de 651 miembros de la cámara, cifra inferior, en consecuencia, al 8% del total de la Cámara), puede clausurar un debate y pedir su postergación por unos días, a fin de estar mejor preparados y evitar actitudes sorpresivas de la mayoría. El mismo propósito se asegura estableciendo un plazo mínimo e inalterable entre la presentación de un proyecto de ley y su posterior debate –o debates– en el pleno. Así, por ejemplo, el art 68° de la Constitución del Ecuador –que también tiene, recordemos, un Congreso unicameral– plantea un plazo mínimo de quince días, previos al debate, para garantizar que un proyecto de ley está en conocimiento de los diputados: "Ningún proyecto de ley o decreto podrá discutirse, sin que su texto sea entregado con quince días de anticipación a cada diputado".

En cualquier caso, es altamente recomendable que estas garantías para evitar el abuso de la mayoría parlamentaria y canalizar sin restricciones el ejercicio parlamentario de las minorías figuren como preceptos constitucionales, tal como sucede en los ejemplos reseñados. Pero, si no fuera posible, podría también incorporarse en el reglamento del Congreso. O como práctica parlamentaria, no regulada y cordialmente sobrellevada por mayorías y minorías. Lo importante es no omitirla. En nuestro caso, seguramente el reglamento del Congreso será el lugar apropiado para



CONSTITUCIONAL

incorporar estas garantías procesales, máxime si se ha estrenado un Congreso unicameral sin antecedentes institucionales ni experiencias previas y a contracorriente de nuestra conocida tradición

bicameral. Ésa debe ser, por lo demás, una de las razones por las cuales la reforma del reglamento ha concentrado la atención de los especialistas y el interés de numerosos congresistas, tal como lo demuestra la enorme y sorprendente cantidad de proyectos de reforma del reglamento presentados en la primera legislatura, culminada en la madrugada del 16 de diciembre.

3. EL NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO

El reglamento del Congreso es un instrumento de aplicación interna que habitualmente goza de especial permanencia, gracias a la continuidad de una tradición parlamentaria, cuyas prácticas perviven por decenios y constituyen el auténtico núcleo para la regulación consensual de los procedimientos parlamentarios. Sustentado en ese marco tan propio, la presencia de un nuevo texto constitucional nunca altera en lo sustantivo las disposiciones del reglamento del Congreso. Cuando más, suele asociar, a la vigente y respetada tradición parlamentaria, ciertas innovaciones en el procedimiento legislativo o en los instrumentos de control, asimilables fácilmente en el texto original del reglamento, gracias a su flexibilidad y capacidad de adaptación. Recuérdese, simplemente, que el último reglamento de la Cámara de Diputados (1988) reemplazó al de 1853, que se mantuvo vigente hasta la primera legislatura ordinaria de 1987, adaptándose, a través de más de un siglo de actividades parlamentarias, a los respectivos textos constitucionales de la época: 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979.

3.1. ¿Parto prematuro?

Es la ruptura de nuestra tradición bicameral la que justifica, desde el inicio, la aprobación, ya no de un reglamento nuevo (como lo era en 1988 el de Diputados), sino de un reglamento **distinto**, adaptado a la unicameralidad consignada en la Constitución de 1993. Por tal motivo, a diferencia del recorte y parchado que recibió la Constitución de 1979 en sus diversos títulos, capítulos y artículos, era imposible confeccionar un nuevo reglamento del Congreso con tijera y cinta *scotch*. Con mayor razón, si en la Constitución de 1993 se detectaron vacíos importantes que el reglamento podría subsanar, necesitaban tomarse un importante tiempo de estudio, meditación y debate en función de un proyecto de reglamento lo más consensual posible. Además, necesitaban apelar al derecho constitucional comparado, así como estudiar –por lo menos– el ejercicio de la unicameralidad en algunos países próximos como Ecuador o Costa Rica y, por cierto, nuestra exigua experiencia unicameral (1823, 1867 y 1931).

Sin embargo, la única experiencia unicameral considerada por ellos fue –al parecer– la de ellos mismos, como congreso constituyente democrático de índole unicameral, en funciones desde enero de 1993. En tal caso, el nuevo reglamento del Congreso sería una versión corregida, ampliada y muy mejorada del reglamento del CCD (en vigor entre febrero de 1993 y junio de 1995), cuya deficiente redacción –consumada en 54 artículos– motivó numerosas controversias e insólitas prácticas, como la del denominado “consejo directivo ampliado”, creado como tal por ausencia –en su reglamento– de una comisión permanen-

te. Sólo que en esta oportunidad tiene 93 artículos y está mejor estructurado, al grado que tiene una comisión permanente que funciona –incluso– en paralelo con las sesiones ordinarias del Congreso.

Efectivamente: al igual que la Constitución de 1993 y que el reglamento del CCD, también el vigente reglamento del Congreso fue elaborado y aprobado por los miembros del CCD. Fue aprobado precipitadamente y sin mayor debate, razón por la que conserva casi intacto el proyecto borrador elaborado por un funcionario del Congreso a solicitud de la comisión de Constitución. Si cotejamos ambos, descubriremos que parecen mellizos: tienen la misma estructura, la misma división en capítulos y secciones, los mismos subtítulos que anteceden los artículos (aunque eran 96 los artículos del proyecto de reglamento) y hasta la misma división de incisos con similar estilo e idéntica redacción. Así, casi sin ninguna modificación (los contadísimos cambios, principalmente debido a supresiones, serán analizados más adelante), el proyecto de reglamento fue sometido y aprobado en el pleno del CCD, en sesión realizada el 13 de mayo de 1995. Publicado en “El peruano” el lunes 26 de junio, entró en vigor a fines de julio, al celebrarse las juntas preparatorias para la instalación del nuevo Congreso.

Pues bien, como aquel proyecto de reglamento encomendado por la comisión de Constitución no fue objeto de amplio y detenido debate, ni en la misma comisión, el vigente reglamento –que orienta los debates del Congreso unicameral– arrastra todas las críticas y observaciones que hicieron las minorías parlamentarias en el CCD y que realizaron –y todavía realizan– los congresistas debutantes cuyos actos se rigen por aquel reglamento, irresponsablemente aprobado de un día a otro.

Por la ausencia de un estudio y debate apropiados para inaugurar este nuevo sistema de regulación de los procedimientos parlamentarios, podríamos decir que el vigente reglamento emana de un parto prematuro, que casi lo convierte en una criatura semi-elaborada. Sin embargo, resulta difícil aceptar este calificativo para un reglamento aprobado y promulgado en las postrimerías del funcionamiento del CCD, precisamente cuando ya habían sido electos los miembros del nuevo Congreso que entraría en funciones al mes siguiente y se habría de regir por ese reglamento. Obviamente, si nosotros fuésemos mal pensados, tamaña demora –así como la ausencia de un proyecto propio y la negativa a realizar un debate público y alterado del nuevo Congreso– podrían sugerirnos que no la demora no fue casual y que –para definir las nuevas reglas del Congreso– primo cierto cálculo político en función de la bancada que tendría en el nuevo Congreso quienes eran holgada mayoría en el CCD.

3.2. Algunas contradicciones internas

En cualquier caso, esta prisa por aprobarlo sin mediar debate ha dejado una costosa factura, que explica –más allá de los vacíos y problemas vinculados con la doctrina constitucional y con el derecho parlamentario– que hubiesen prosperado algunos errores gramaticales que exigían –por lo menos– una mínima revisión, tal como el enunciado que precisa que los congresistas son “elegidos en forma democrática” (art. 2º). Pero también hay faltas de concordancias y hasta contradicciones al interior del nuevo reglamento, al extremo de otorgarle una función similar a distintos órganos del Congreso (consejo directivo, mesa directiva o pleno). Pues bien, de esas ligeras y presurosas modificaciones han surgido algunas insólitas y muy notorias faltas de concordancia, como las siguientes:

Pero también hay faltas de concordancias y hasta contradicciones al interior del nuevo reglamento, al extremo de otorgarle una función similar a distintos órganos del Congreso

(a) En primer lugar, el reglamento confiere la atribución de aprobar el presupuesto y la cuenta general del Congreso tanto al consejo directivo (que reúne a los voceros de todos los grupos parlamentarios), como a la mesa directiva. El inc b) del art. 30° establece la siguiente atribución al Consejo Directivo: “Aprobar el presupuesto y la cuenta general del Congreso, antes de su presentación al pleno del Congreso por el presidente”. El art. 33°, sin embargo, reconoce similar atribución a la mesa directiva: “Aprueba el Presupuesto y la cuenta general del Congreso antes de su presentación al pleno del Congreso por el presidente”.

(b) Otro error semejante se encuentra en la aprobación del cuadro de comisiones, función atribuida –simultáneamente– al pleno y al consejo directivo. Según el inc g) del art. 30° corresponde al consejo directivo: “Aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones y cualquier otro plan o proyecto...”. Y según el segundo párrafo del art. 34° del mismo reglamento, correspondería al pleno: “El pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores...”

(c) Las comisiones ordinarias, según el proyecto de reglamento (art. 36°), se encargarían “del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa”. El reglamento agrega, como finalidad, “la función legislativa y de fiscalización”, con lo cual establece una incoherencia respecto a la existencia y objetivos de la comisión de fiscalización.

(d) El proyecto de reglamento (art. 93°, inc d) había previsto un trámite para controlar los decretos de urgencia que culmina indicando que, si el pleno aprueba el dictamen de la comisión (que descalifica el decreto de urgencia por exceder el ámbito o la atribución o no justificarse su uso), será obligación del presidente del Congreso transmitir al presidente de la república el “acuerdo” para que “proceda a derogar el decreto de urgencia de inmediato”. Sin embargo, aunque conserva intacto casi todo el trámite establecido en el proyecto, el reglamento ha modificado el aspecto culminante del procedimiento, con la finalidad –según parece– de desaparecer la alusión al presidente de la república. En su lugar, figura un texto poco coherente, que insinúa que el Congreso deberá promulgar como ley el propio dictamen de la comisión informante. Textualmente: “Si el pleno del Congreso aprueba el dictamen de la comisión informante, el presidente del Congreso debe promulgarlo por ley” (art. 91°, inc d del reglamento).

(e) El proyecto (art. 76°) especificó qué sujetos tienen iniciativa legislativa, subdividiéndolos en quienes tienen iniciativa en cualquier asunto (presidente de la república, congresistas y ciudadanos) y quienes la tienen sólo en asuntos de su competencia (JNE, Poder Judicial, ministerio público, defensor del pueblo, Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, Contraloría General, BCR, Superintendencia de Banca y Seguros, municipalidades y colegios profesionales). El reglamento –inexplicablemente– ha suprimido estas especificaciones (art. 74°), pese a que se derivan de la Constitución; pero ha dejado intacta –como si no la hubiesen advertido– la referencia que, más adelante, hacía el proyecto a los sujetos mencionados en su art. 76°. Tal referencia resultó aprobada nada menos que como párrafo cuarto del art. 76° del reglamento, que, así, pareciera citarse a sí mismo.

Además, consideramos que el reglamento yerra gravemente al asumir por cuenta propia –sin ninguna concordancia con la Constitución– que existe ceremonia de “in-

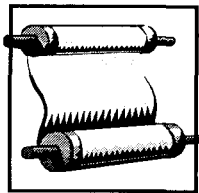
vestidura” en el nuevo Congreso. Así –“investidura”– denomina el reglamento a la exposición, debate y votación en torno al programa general del gobierno, expuesto por el presidente del consejo de ministros en compañía de su gabinete, es una ceremonia de “investidura” (arts. 5° y 82°). La “investidura”, denominación derivada de las antiguas monarquías, se incorpora en el moderno derecho constitucional para reconocer la potestad del parlamento –antiguamente en manos del rey– de nombrar al nuevo gobierno, en particular al jefe de gobierno. La “investidura parlamentaria” identifica –es aplicable exclusivamente– a los regímenes parlamentarios, en los cuales el parlamento otorga formalmente la confianza para iniciar sus funciones al jefe de gobierno, llámese primer ministro o presidente del consejo de ministros. En consecuencia, mal podría emplearse tal denominación en un régimen de estructura presidencial, donde el jefe de gobierno –denominado presidente de la república–, es políticamente irresponsable ante el parlamento y sólo necesita confirmar la elección popular para iniciar su mandato como gobernante. Ni siquiera puede decirse que se trata de la “investidura” –de verdad irrelevante– del presidente del consejo, quien ya ha sido nombrado como tal por el presidente de la república. Para colmo, se señala a la “investidura” como instrumento de “control político” (art. 5° del reglamento), cuando –si es investidura– tendría que reputarse dentro de las funciones de “orientación y formación gubernamental”, intrínseca a los parlamentos que tienen la potestad de “investir” gobiernos. Por lo demás, la propia Constitución de 1993, si bien incorpora la votación –una votación, a nuestro juicio, inútil– del programa que presenta el presidente del consejo, evita apelar a ese término, antojadizamente asumido en el reglamento.

3.3. El proyecto de reglamento.

Los cambios sufridos.

Aquellas faltas de concordancia al interior del reglamento o, incluso, las que tendría el reglamento con la doctrina constitucional, sin duda pueden explicarse por el descuido, resultado a su vez de la precipitación y la ausencia de estudio y debate del contenido del proyecto. No obstante, pese a la prisa, hubo tiempo para que algunos miembros de la comisión de Constitución hiciesen determinados cambios, que sí parecen muy meditados, especialmente porque están orientados a educir o anular mecanismos de control parlamentario y a favorecer el fácil manejo del Congreso por la mayoría parlamentaria.

Los cambios sufridos por el reglamento sobre la estructura casi intacta del proyecto fueron de dos formas: como supresiones y como agregados. Así, desde una perspectiva general, la distribución de capítulos y secciones y hasta la redacción de artículos e incisos que exhibe el vigente reglamento, coincide –casi milimétricamente– con las que exhibía el proyecto mandado a elaborar por la comisión de Constitución. Y si ambos difieren en la numera-



ción (el proyecto tiene 96 artículos frente a 93 del reglamento), es sencillamente porque tres artículos del proyecto fueron suprimidos, aquellos que disponían –respectivamente– la creación de un comité de gestión administrativa del Congreso (art. 34º del Proyecto), la regulación de los denominados “cuerpos especializados” (art. 43º) y un mecanismo de control parlamentario para los regímenes de excepción, inserto al final del proyecto (art. 95º), en consonancia con otros mecanismos de control para la legislación delegada, los decretos de urgencia y los tratados internacionales ejecutivos, que sí fueron asumidos en el vigente reglamento.

Respecto al texto original del proyecto, el reglamento ha ampliado la regulación del debate del presupuesto en el pleno, con la presencia de ministros y otras autoridades (art. 81º del reglamento), y la de la estación de preguntas (art. 85º). También ha ampliado, en un mes, el tiempo consignado a la segunda legislatura ordinaria, que se iniciará –por tanto– el 1º de marzo y no el 1º de abril (art. 51º) Y por cierto: amplió el número de comisiones ordinarias. De las diez previstas en el proyecto se incrementaron a un total de quince (35º). Además, modificó casi en su integridad las funciones previstas para la comisión permanente y, respecto a la organización de los grupos parlamentarios, suprimió la figura del “vocero”, planteada por el proyecto como autorizado para refrendar proposiciones de ley en el pleno (distinta a la del directivo-portavoz, que lo representa en las reuniones del consejo directivo). Pero son mayores las supresiones sufridas y algunas son muy sugestivas, pues están orientadas a cercenar mecanismos de control o de fiscalización al interior del parlamento. Veamos:

a) Respecto a los proyectos que, excepcionalmente carecen de dictamen (exonerados de comisión), el proyecto planteaba –peligrosamente– que podía ser dispensado por “la mitad más uno del número legal de congresistas” (art. 80º), que sería un total –inamovible– de 61 votos. El reglamento, sin embargo, redujo este requisito todavía más, exigiendo para la dispensa de comisión “la mitad más uno de los representantes presentes en el Congreso” (art. 78º).

b) Respecto a los decretos de urgencia a expedirse en el interregno parlamentario, el proyecto simplemente especificaba que el presidente de la república “está obligado a dar cuenta a la comisión permanente” de esos decretos (art. 48º). El reglamento modifica la redacción y elimina la alusión al presidente de la república (art. 46º).

c) De igual manera, el proyecto preveía la lectura por el presidente del Congreso –entre otros asuntos del despacho– de los oficios “que acompañan las proposiciones de ley, enviadas por el presidente de la república con carácter de urgencia después de realizada la última sesión del consejo directivo” (art. 56º). Inexplicablemente, reglamento suprimió la lectura de los oficios motivados que debe remitir el presidente de la república (art. 54º), cual si fuese no se quisiera advertir respecto a los proyectos de ley provenientes del Ejecutivo o se quisiera someterlo, subreptivamente, a debate en el pleno.

d) Respecto a las características de las leyes y sus procedimientos, el proyecto definía todas las modalidades, comenzando por las leyes de reforma constitucional, las leyes de desarrollo constitucional (leyes prioritarias, según mandato de la octava disposición transitoria de la Constitución de 1993), leyes orgánicas, ley de presupuesto, leyes de habilitación de partidas y otras más (art. 83º). Sin embargo, si bien el reglamento reproduce ese artículo

con las diversas modalidades legislativas, suprime –extrañamente– la referencia a las leyes de desarrollo constitucional (art. 81º), pese al específico mandato constitucional que ellas entrañan, considerándolas leyes de aprobación prioritaria para los congresistas... ¿o será por eso mismo?

e) En concordancia con la novedosa exigencia constitucional de establecer responsabilidades a los ministros que no respondan los informes solicitados por los congresistas, el proyecto estableció –para la respuesta del ministro– un plazo fijo de “quince días hábiles”, tras lo cual habrá lugar “a las responsabilidades de ley” (art. 89º). Sin embargo, el reglamento suprime la alusión a las “responsabilidades de ley” (pese a tratarse de un mandato constitucional) y amplía burlescamente –hasta casi diluirlo– el plazo para remitir la respuesta: a) Si después de veinte días, el ministro no responde los informes, se le reitera el pedido; b) Si diez días después de reiterado, tampoco responde, “se hará una segunda reiteración”; c) Y, finalmente, si transcurren cinco días después de la segunda reiteración y no se obtiene respuesta, “la comisión o el pleno puede requerir su presencia” (art. 87º). En suma, pueden transcurrir más de 35 días sin que el ministro responda el informe ni los reiterados pedidos y el reglamento nada dice respecto a sus responsabilidades. Como tampoco dice qué hacer si –después de toda esa negativa– también se niega a asistir al Congreso pese al requerimiento de la comisión o del pleno.

f) El trámite para ejercer el control de la legislación delegada, previsto en el proyecto, consideraba que la comisión de Constitución estudiaría y revisaría los decretos legislativos “dentro de un plazo improrrogable de treinta días útiles” (art. 92º). El texto del reglamento suprime este plazo y sólo obliga a la comisión de Constitución a estudiar los decretos legislativos sin establecer fecha máxima para ello (art. 90º).

g) Respecto a la revisión de los tratados internacionales ejecutivos, el proyecto planteaba, mediante cinco incisos (art. 94º), el procedimiento a seguir para su estudio y control parlamentario en concordancia con el marco establecido por el art. 57º de la Constitución de 1993. Pero, el texto final del reglamento, prácticamente desaparece el trámite de revisión de tratados internacionales ejecutivos, al suprimir los tres últimos incisos del procedimiento y reducirlo al simple trámite de remisión del documento al Congreso o a la comisión permanente, sin explicar para qué (art. 92º)

h) Respecto a la votación de los congresistas, el proyecto preveía que la abstención fuese fundamentada por escrito (art. 58º). El reglamento diluye el propósito de esta fundamentación al permitir realizarla fuera del debate: hasta veinticuatro horas después (art. 56º).

i) Respecto a la exposición del programa gubernamental a cargo del presidente del consejo de ministros, el proyecto –para facilitar la comunicación con el Congreso– permitía que aquél pudiese remitir a los congresistas, “en forma previa”, el texto del discurso que iba a leer (art. 84º). El reglamento suprime esta posibilidad (art. 82º).

j) Finalmente, al artículo que define las fechas de inicio y término de las dos legislaturas ordinarias (art. 50º del reglamento), le agregé un párrafo suelto, creando un instituto extraño al derecho parlamentario: las arbitrarias y muy controvertidas “sesiones ampliadas”, que más adelante analizaremos. (CONTINUARÁ) **D&S**