

# **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Por: Alex R. Zambrano Torres

## **1.- El Congreso de la República.-**

El Congreso es una institución constitucional, soberana, autónoma (normativa, económica, administrativa y política) e independiente, cuyos integrantes no responden a mandato imperativo ni tienen capacidad de gasto. Es un órgano unicameral conformado por un grupo de 130 congresistas que provienen de elecciones populares de todas las regiones del país. El Congreso tiene definidas sus funciones específicas en tres: 1) Función Legislativa; 2) Función Fiscalización; 3) Función de Representación.

De su origen tenemos que: “El origen del Parlamento se remonta a la Edad Media y se da, específicamente, cuando a los órganos consultivos del Rey se incorpora la representación de la burguesía, estamento que se integra en la acción política con el claro propósito de limitar el poder del Rey y proteger sus fueros, riquezas y propiedades de sus miembros. Así, a los representantes de la burguesía se les pedirá consentimiento para el establecimiento de nuevos impuestos o para la petición de subsidios económicos necesarios para el Monarca, quien necesitaba, por estas y otras vías, afirmar su poder en el proceso de formación de los «Estados nacionales». Diversos autores coinciden en señalar que aquí se encuentra el fundamento del origen del Parlamento en las democracias occidentales, donde sus principales características consisten en perseguir el equilibrio de las fuerzas sociales, la deliberación de los intereses de la Monarquía y el requerimiento del consentimiento de los diversos estamentos para la adopción de acuerdos. Asimismo, en los

Parlamentos de aquella época<sup>2</sup> se tramitaban las quejas ante el Rey sobre agravios o violaciones de fueros y no se adoptaba ninguna decisión si antes no se hubiere reparado o manifestado la intención del Monarca de repararla.” (PAG 19 y 20). Así, “El antecedente más remoto del Parlamento se dio en Inglaterra, donde, igualmente, la necesidad del Monarca de que los tributos votados fueran efectivamente entregados determinó que en 1254 estuvieran invitados a formar parte del Concilium los representantes de las ciudades y de los burgos. Es así que en el año 1300 se subdividió el Parlamento inglés en dos Cámaras: la de los lores y la de los comunes, al reunirse separadamente. Es en este momento que nació el Parlamento británico, el cual ha servido de modelo al parlamentarismo continental y universal, siendo considerado por ello la madre de los parlamentos en el mundo<sup>3</sup>.” (Derecho Parlamentario. Edición del Centro de capacitación y estudios parlamentarios del Congreso de la República. Marzo 2016, pág. 20).

## 2. ¿El primer poder del Estado?-

Actualmente algunos de los integrantes del Congreso vienen autodenominando a su institución como “el primer poder del Estado”, esto en orden a ser los representantes populares de toda la sociedad; sin embargo esta noción es contradictoria con las simples reglas del sentido común y de las máximas de la razón y la lógica, según la doctrina la división de poderes en Legislativo, Judicial y Ejecutivo (agregándose en la modernidad a las entidades constitucionalmente autónomas), expuesta por Montesquieu en su obra “El espíritu de las Leyes”. Esta división de poderes era para establecer un sistema de equilibrio entre quienes legislaban, administraban justicia o gobernaban a la sociedad o Estado. Por lo tanto, no puede haber un poder superior o inferior al otro, sino todos en equilibrio, con finalidad y función específica y distinta de cada poder. Además, una entidad que se conforma como solo “representante”, no puede tener legitimidad para ser superior porque no es la propia sociedad, sino un número reducido de sus

representantes; por lo que quien si es el primer poder del Estado es la propia sociedad.

### 3. El Reglamento del Congreso.-

El Reglamento del Congreso es una norma con fuerza de ley, y cuyas normas regulan la organización, funciones, estructura, composición del Congreso. En dicha norma se trata además, sobre la soberanía y autonomía del Congreso, las funciones Legislativas, Funciones de control político, funciones especiales, así como del proceso de constitución del Congreso, determinación de la Mesa Directiva, los Estatutos de los congresistas, la irrenunciabilidad al cargo y vacancia, la pérdida del escaño parlamentario, las inmunidades de arresto y proceso, la inviolabilidad de opinión, la exclusividad de la función, las incompatibilidades, las prohibiciones del cargo, el régimen laboral y la seguridad social, los derechos funcionales, los deberes funcionales, el sistema de sanciones disciplinarias, los reemplazos por el accesitario, la estructura orgánica del Congreso, la organización parlamentaria, el Pleno del Congreso, el Consejo Directivo del Congreso, la Junta de Portavoces, la Presidencia del Congreso, La Mesa Directiva, Las Comisiones congresales, el servicio parlamentario, la Oficina de Auditoría Interna, La Oficialía Mayor, la Comisión Permanente, las votaciones congresales, Disciplina parlamentaria, instrumentos procesales parlamentarios, Mociones de orden del día, Dictámenes, Informes, el Procedimiento Legislativo, procedimiento de control político, Investidura del Consejo de Ministros, Interpelación de los ministros, Moción de censura y cuestión de confianza, procedimiento de investigación, procedimiento de acusación constitucional, procedimiento para pedido de vacancia por causal de la Presidencia de la República, Procedimiento de control sobre la legislación delegada, Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia, Procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos, procedimientos especiales, Formas de la designación, elección y ratificación de funcionarios.

#### 4.- La noción del Congreso.-

De acuerdo con el Artículo 2 del Reglamento del Congreso de la República, “El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Es unicameral y está integrado por ciento treinta Congresistas elegidos en forma directa, de acuerdo a ley”.

#### 5.- La función legislativa.-

La función legislativa del Congreso se encuentra normado en el artículo 4 del Reglamento del Congreso, en el que se explica que la función legislativa consiste en: 1) El debate y aprobación de reformas constitucionales; 2) debate y aprobación de leyes y resoluciones legislativas; 3) interpretación, modificación y derogación de leyes; 4) debate y aprobación de modificación al Reglamento del Congreso.

#### 6.- La función de control político.-

De acuerdo con el Reglamento del Congreso, la función de control político consiste en: 1) control político respecto de la investidura del Consejo de Ministros; 2) Investigación y acuerdos sobre la conducta política del gobierno, actos de administración y autoridades del Estado; 3) control político respecto de la Delegación de delegación de facultades legislativas, decretos de urgencia; 4) control político para la fiscalización del uso y disposición de bienes y recursos públicos; 5) Antejudio político.

#### 7.- Funciones de designación de autoridades públicas.-

Dentro de las funciones especiales, el Congreso tiene la de designar a las siguientes autoridades: 1) Contralor General de la República; 2) Defensor del Pueblo; 3) Miembros del Tribunal

Constitucional; 4) Directorio del Banco Central de Reserva; 5) Ratificar al presidente del Banco Central de Reserva y al superintendente de Banca y Seguros; 6) Remoción de las autoridades públicas previstas en la Constitución.

## 8.- La organización parlamentaria.-

El Congreso de la República se encuentra conformada por los siguientes órganos: 1) Pleno; 2) Consejo Directivo; 3) Junta de Portavoces; 4) Mesa Directiva, 5) Presidencia; 6) Comisiones ordinarias; 7) Comisión Permanente; 8) Grupos o Bancadas parlamentarias; 9) Congresistas por distrito electoral; 10) Ligas parlamentarias.

### 1) El Pleno.-

El Pleno del Congreso es el nombre que se le da a la reunión o asamblea de todos los congresistas, y en la cual se delibera los asuntos que deben ser decididos, aprobación de leyes, interpelaciones, aprobación de dictámenes de las comisiones, aprobación del Presupuesto General de la República, etc. El Pleno se aprueba mediante debate y votación.

De acuerdo con el Reglamento del Congreso, “El Pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los Congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y procedimiento que establecen la Constitución y el presente 15 Reglamento. En él se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias”.

### 2) El Consejo Directivo.-

El Consejo Directivo es el órgano congresal conformado por los miembros de la Mesa Directiva y los portavoces parlamentarios. El Consejo Directivo tiene entre sus funciones: a) Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General del Congreso; b) Recibir informes

de la Mesa Directiva, Oficialía Mayor y Oficina de Auditoría Interna, c) Aprobar la agenda de cada sesión del Pleno; d) Aprobar los planes de trabajo legislativo, el cuadro de comisiones; e) Acordar las licencias; f) Acordar el nombramiento del Oficial Mayor; g) Aprobar un calendario anual de sesiones del Pleno y de las comisiones; otras.

### 3) Junta de Portavoces.-

La Junta de Portavoces es aquella conformada por la Mesa Directiva y por un portavoz de cada bancada o grupo parlamentario. Entre sus funciones tiene: a) Elabora el Cuadro de comisiones; b) Exoneración de trámites de envío a comisiones; c) Ampliación de agenda de sesión y priorización de temas de debate, entre otras.

### 4) La Mesa Directiva.-

La Mesa Directiva es el órgano congresal elegido por votación para un periodo anual, que está por el presidente del Congreso, y tres vicepresidentes; quienes tienen la función de dirigir los debates en los Plenos congresales, así como gobernar la actividad en el Congreso. La Mesa Directiva tiene la función de la dirección administrativa del Congreso y de los debates del Pleno, Comisión Permanente y Consejo Directivo.

### 5) La Presidencia del Congreso.-

La Presidencia del Congreso es el órgano de gobierno del Congreso de la República, y es elegido en votación congresal en el Pleno, para un periodo congresal. El Presidente del Congreso tiene las siguientes funciones: a) Representar al Congreso; b) Presidir la sesiones del Pleno, Mesa Directiva, Comisión Permanente; c) Firmar las autógrafas de las leyes, conjuntamente con uno de los vicepresidentes; d) Someter a Pleno los proyectos de presupuesto y cuenta general del Congreso; e) Informar al Consejo Directivo de los procesos de licitación de obras y adquisición de bienes y

servicios del congreso; f) Someter a consideración el cuadro de conformación de comisiones y comisión permanente, al Pleno y al Consejo Directivo; g) Supervisar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y del servicio parlamentario, así como disponer lo necesario para la correcta administración de los recursos físicos y humanos al servicio del Congreso; h) Publicar en el Diario El Peruano u otro medio, las tardanzas de los congresistas a las sesiones; i) otras.

#### 6) Comisiones ordinarias.-

Las comisiones ordinarias son los grupos de trabajo que se forman en el congreso para desarrollar actividades según cada temática de la comisión. De acuerdo con el Reglamento del Congreso “Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios.”.

Las clases de Comisiones son: a) Comisiones ordinarias; b) Comisiones de Investigación; c) Comisiones Especiales; d) Comisión de Ética parlamentaria.

a) Comisiones Ordinarias, se encargan del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda parlamentaria y son los siguientes: 1) Agraria. 2) Ciencia, Innovación y Tecnología. 3) Comercio Exterior y Turismo. 4) Constitución y Reglamento; 5) Cultura y Patrimonio Cultural. 6) Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. 7) Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. 8) Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado. 9) Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. 10) Educación, Juventud y Deporte. 11) Energía y Minas. 12) Fiscalización y Contraloría. 13)

Inclusión Social y Personas con Discapacidad. 14) Inteligencia. 15) Justicia y Derechos Humanos. 16) Mujer y Familia. 17) Presupuesto y Cuenta General de la República. 18) Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas. 19) Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. 20) Relaciones Exteriores. 21) Salud y Población. 22) Trabajo y Seguridad Social. 23) Transportes y Comunicaciones. 24) Vivienda y Construcción.

#### 7) Comisión Permanente.-

La Comisión Permanente del Congreso presidida por el presidente del Congreso, está conformada por no menos de veinte congresistas elegidos en el Pleno.

#### 8) Grupos o Bancadas parlamentarias.-

Los grupos parlamentarios son los grupos de congresistas unidos por un partido, idea o intereses comunes.

#### 9) Congresistas por distrito electoral.-

Son los representantes de la sociedad, elegidos en votación popular política por un periodo de cinco años, y que conforman el Pleno, las Comisiones, grupos parlamentarios, etc.

#### 9.- La Irrenunciabilidad al cargo de congresista.-

De acuerdo con el Reglamento del Congreso, el cargo a congresista es irrenunciable, es decir, que los congresistas no pueden renunciar a su designación como tales.

#### 10.- Vacancia de los congresistas.-

Así como los congresistas no pueden renunciar al cargo, existe sí la figura de “vacancia al cargo”, que se da en determinados casos: a) Vacancia por muerte; b) Vacancia por inhabilitación física o

mental permanente que impida ejercer la función; c) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, o destitución por el Congreso de la república.

#### 11.- Inmunidad del Congresista.

Los congresistas de la república tienen inmunidad, esto significa, que son inmunes a diversos actos, como que “no pueden ser procesados ni procesados sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente”, esto desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado sus funciones. El caso excepcional para no gozar de dicha inmunidad es cuando el congresista comete delito flagrante, en cuyo caso son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a fin que autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

El reglamento del Congreso aclara que “La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.

La solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria estará a cargo de una Comisión conformada por Jueces Supremos titulares, designada por la Sala Plena Suprema.

#### 12.- Inviolabilidad de la opinión del congresista.-

Los congresistas no responden a mandato imperativo, y de acuerdo con el Artículo 93 de la Constitución Política, “no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones”, sin embargo, esto no significa que puedan cometer delitos como los de difamación, injuria o calumnia.

De acuerdo con el artículo 17 del Reglamento del Congreso, “los Congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano

jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones”, pero esto tampoco significa que puedan difamar, calumniar o injurias, es decir, no pueden cometer delitos, porque la opinión no puede ser una calumnia, por ejemplo.

### 13.- Incompatibilidades.-

De acuerdo con el Reglamento del Congreso el cargo de congresista es incompatible con los siguientes: a) Con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional; b) Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas o prestan servicios públicos; c) Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas o de instituciones privadas que, durante su mandato parlamentario, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema bancario, financiero y de seguros supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

### 14.- Prohibiciones de los congresistas.-

Los congresistas de acuerdo con el Reglamento del Congreso están prohibidos de: a) De desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso. b) De adquirir acciones o aceptar cargos o representaciones en las empresas señaladas en los incisos b) y c) del artículo 19 precedente. c) De intervenir en favor de terceros en causas pendientes de resolución ante el Poder Judicial. d) De integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, Comisión de Ética Parlamentaria y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Comisión Permanente, así como otras

Comisiones Ordinarias que actúen en ejercicio de su función fiscalizadora, cuando se encuentren comprendidos en procesos penales dolosos en los cuales la Corte Suprema de Justicia de la República ha solicitado el levantamiento de su inmunidad parlamentaria. En dicho supuesto, el Parlamentario presenta su inhibición ante la Comisión correspondiente.

#### 15.- Régimen Laboral y de Seguridad Social.-“

Los Congresistas son funcionarios públicos al servicio de la Nación. No están comprendidos en la carrera administrativa, salvo en las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 276, en lo que les fuera aplicable. No pueden ejercer los derechos de sindicación y huelga. Tienen derecho a la seguridad social en materia de salud y pensiones. El período ejercido será considerado para el cómputo de servicios prestados al Estado conforme a los Decretos Leyes 20530, 19990, 19846 y 21021, según el régimen al que pertenezca, y en base al derecho pensionario que tenía al ingresar al Congreso. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001) En forma adicional a los servicios de Seguridad Social en materia de salud a cargo del Estado, los Congresistas tienen derecho a la contratación de seguros privados para ellos y sus familiares dependientes (cónyuge y parientes consanguíneos en primer grado).”.

#### 16. Sistema de sanciones disciplinarias.-

“Por actos de indisciplina, los Congresistas pueden ser sancionados: a) Con amonestación escrita y reservada. b) Con amonestación pública, mediante Resolución del Congreso la cual será publicada en el Diario Oficial El Peruano. 13 c) Con suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura. En la determinación precisa de la sanción, quienes deban proponerla actuarán con criterio de conciencia, constituyendo precedente

