

 CURSO I

Congreso: Organización y Funciones

*Curso de Formación
Ciudadanía y Política*

Oficialía Mayor y
Dirección de
Participación Ciudadana

Lección I

Presentación

Dentro de la constante preocupación por modernizar la institución parlamentaria se tiene presente la importancia y necesidad de intensificar la relación del Congreso de la República con la ciudadanía y con el ciudadano.

La modernidad, en el caso de nuestro Congreso, no sólo pasa por la incorporación de tecnologías de punta en el área informática o la adopción de esquemas administrativos y gerenciales como, por ejemplo, la definición de la estructura del servicio parlamentario en un organigrama matricial.

Tampoco se agota en darle una mayor agilidad a los procedimientos parlamentarios o a la organización parlamentaria.

Un eje central en este proceso es la relación parlamento-ciudadano, que debe ser fortalecida y dotada de un mayor dinamismo a través de todos los medios que tiene a su alcance la institución parlamentaria.

Así se explican, por ejemplo, los trabajos en Cultura, el Parlamento Virtual Peruano, las publicaciones electrónicas o, en este caso, el inicio de cursos a distancia para contribuir a cimentar la cultura política del país.

La Mesa Directiva del Congreso de la República está dando un decidido impulso a todas estas formas de llegar al ciudadano. Los funcionarios del Congreso, es decir el servicio parlamentario, apoyamos con entusiasmo este esfuerzo.

Responsable:
Yimy Reynaga Alvarado

Dirección de Participación Ciudadana
Departamento de Iniciativas Ciudadanas
Jr. Huallaga N° 364 - Lima 1
Teléfono: 311-7777 anexo 6009 (Cursos a Distancia)
E-mail: cursos@congreso.gob.pe

EL CONGRESO

DEFINICIÓN Y FUNCIONES

OBJETIVOS:

- Contribuir al entendimiento de la naturaleza del Parlamento como institución y de su papel en el sistema político.
- Tratar las diversas funciones parlamentarias, en sentido amplio, así como las estipuladas por las normas para el Parlamento peruano.

TEMARIO:

- El Congreso, definición. Diferencias entre “Asamblea” y “Parlamento”. Definición del Reglamento del Congreso. Funciones generales de los Parlamentos tratados por diversos autores. Las funciones del Congreso de la República del Perú, según la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

DEFINICIÓN

En la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos se advierte la presencia de una institución que, aunque denominada de forma diferente según los países (Congreso, Parlamento, Asamblea Nacional, Estados Generales, Consejos, etc.), se ha venido definiendo como “Parlamento”. En el modelo peruano la Constitución Política le asigna la definición específica de “Congreso de la República”, sin embargo, a lo largo de la historia hemos tenido instituciones parlamentarias que han tomado diferentes denominaciones: congresos, asambleas o convenciones, por citar algunos ejemplos.

En este sentido cabe hacer la distinción entre “Asamblea Parlamentaria” y “Parlamento”, que vendría a ser la distinción más notable entre las instituciones encargadas de representar al Poder Legislativo.

En el primer caso, las Asambleas Parlamentarias, *“se ubican entre las deliberativas y tienen como función principal elaborar leyes; sus miembros son elegidos mediante sufragio popular y se constituyen en un cuerpo político que crea la legislación de un país y determina la orientación de sus asuntos públicos”*¹. En el segundo caso el mismo autor las denomina como *“un órgano político colegiado de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce –entre otras– la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en el que actúa”*². Para nuestro caso, de acuerdo al uso común, se suele usar la palabra “Parlamento” o “Congreso” como sinónimo de Poder Legislativo o para denominar a las instituciones en las que reside o se ejercita dicho poder.

Para definir el Congreso es preciso señalar las principales características que delimitan la institución parlamentaria, debido a que el marco normativo suele ser rebasado o resulta escueto para poder expresar cabalmente la naturaleza del Congreso.

¹ Francisco Berlín Valenzuela. DERECHO PARLAMENTARIO. Fondo de Cultura Económica, México. 1993. p. 127.

² Op. cit. p. 128.

Así, el Congreso es:

- **Un órgano político colegiado.**

Es un órgano integrado por un número generalmente amplio de personas, elegidas democráticamente para representar a los ciudadanos, vinculados por un conjunto de reglas y normas encaminadas a determinar las formas, límites y atribuciones de cada integrante. En los representantes recaen las funciones de:

- dirigir el Estado,
- crear leyes, y
- controlar los actos de los gobernantes de acuerdo con la Constitución y con el sistema político en el que actúan.

- **Una asamblea de carácter permanente.**

Los parlamentos en cuanto organismos permanentes y no temporales —como podría ser una Asamblea Constituyente— constituyen una parte importante en la estructura del estado democrático contemporáneo, no están limitados a decisiones particulares sino que son capaces de originar un flujo decisonal continuo, debido fundamentalmente a su naturaleza interactiva como componente básico del sistema político encargado de procesar sus demandas, así como la formulación de cierto tipo de productos orientados a lograr condiciones de gobernabilidad. De este modo se ubica en el mismo nivel de las demás instituciones fundamentales de gobierno. El carácter de permanente tiene, además, un primer significado de autonomía. El Parlamento no depende de otros organismos para su convocatoria.

- **El centro de debate político.**

Es el lugar principal y público del debate político en el que las opiniones y actuaciones de los representantes trascienden a la sociedad civil para que los electores estén suficientemente informados y así se formen una opinión y voten con criterio propio y conocimiento de causa. En este sentido se constituye en “la caja de resonancia final, la caja a la que arriban los trabajadores, los empresarios, los estudiantes, los alcaldes, los campesinos y todos aquellos que creen tener un legítimo interés, que quieren que se postergue aunque sea por unos milímetros, los legítimos intereses de los demás, para que primero se trate y resuelva el suyo”³. Por tanto el Parlamento se convierte en una

³ Carlos Torres y Torres-Lara. UN COMPROMISO DE ACCIÓN. Una visión del rol del Poder Legislativo. Ediciones del Congreso de la República, Lima. 1998, p. 18.

especie de gran foro, donde se expresan los distintos intereses en pugna que buscan la solución de sus problemas.

- **Una asamblea deliberante.**

El Parlamento es una asamblea deliberante donde se debaten posiciones, opiniones o maneras diferentes de concebir el interés general y las formas y mecanismos que se van a usar para proceder a los cambios. No obstante que parte de los debates académicos e ideológicos puedan darse y de hecho se dan en las universidades, partidos políticos, medios de comunicación, así como en movimientos sociales y económicos, en el Parlamento no sólo se discuten y debaten opiniones, posiciones o incluso las formas fundamentales de la organización de los grupos humanos, sino además se permite la posibilidad real de implementar estas concepciones y buscar transformaciones a través de decisiones finales que cuentan con el debido respaldo para su implementación. Esto sólo se produce, en gran parte, en el Congreso. En otras palabras, el parlamento es la sede obligada para la adopción de decisiones políticas, especialmente relevantes y trascendentes tanto en los sistemas parlamentarios como en los sistemas presidencialistas.

- **El reflejo de la sociedad representada.**

Es la institución estatal que refleja de forma más transparente y aproximada los cambios que se producen en el sistema político porque reproduce el pluralismo electoral en virtud de los mecanismos de elección, las reglas de juego electoral y las formas de comunicación establecidas entre candidatos y electores, tanto en periodos eleccionarios como en periodos intereleccionarios.

Es el espejo de la sociedad política. En tal sentido se puede entender la idea de representación como la reproducción de las características de los sujetos representados o, dicho de otro modo, como el retrato de los perfiles de estos. En esta dirección se puede concebir al Parlamento como un microcosmos que refleja el cuerpo político.

El Parlamento, a través de los mecanismos de representación establecidos por un estado democrático, permite el paso de una población que puede ser de millones de individuos, con una enorme variedad de atributos, a la población de pocas centenas de unidades de los “representantes” de las instituciones parlamentarias. Ello si bien no permite materialmente la fiel reproducción de la distribución, hace posible cuando menos la reproducción de más de dos o tres características.

Las dos dimensiones de la representación que con más frecuencia se dan son las de representatividad “sociológica”, es decir la reproducción de las características de la población como la clase, el estilo de vida, la condición profesional, la etnia, etc., a las que corresponden las articulaciones más sobresalientes de la estructura social; y la de la representación de “opiniones”, que se refiere al reflejo de la distribución de las orientaciones políticas presentes en la población.

- **El centro de la expresión del pluralismo político.**

Es la institución representativa por excelencia porque ningún sector social u opción política está excluida en el caso que tenga la fuerza suficiente para acceder a ella.

Constituye un contexto propicio para la presencia de una pluralidad de intereses, opiniones y puntos de vista que no son capaces de ofrecer los demás ámbitos de la política: el Poder Ejecutivo, los aparatos partidistas o los grupos de interés organizados.

Es la única institución que consiente la presencia conjunta y continua de todos los sujetos políticos que superan el mínimo establecido por los mecanismos electorales. Los parlamentos son, de un modo muy evidente, la vitrina del pluralismo.

Mientras que en las elecciones directas a la Presidencia de la República el proceso electoral reduce drásticamente la pluralidad de las posiciones determinando un único vencedor y dejando fuera a todos los demás, la presencia en el Parlamento, permite proyectar dicha pluralidad de alternativas al interior del proceso de toma de decisiones.

EL CONGRESO EN EL PERÚ, DEFINICIÓN A TRAVÉS DEL MARCO JURÍDICO.

En nuestro país el marco normativo no lo define con precisión, sino a través de sus características, integrantes y las funciones que le asigna.

En la Constitución Política se identifica al Congreso en virtud de ser depositario de uno de los poderes del Estado siguiendo la doctrina clásica de la división de poderes. El artículo 90° en uno de sus párrafos dice: **“El Poder Legislativo reside en el Congreso”**, consta de Cámara Única y está

integrado por ciento veinte congresistas elegidos para un periodo de cinco años mediante proceso electoral.

El Reglamento del Congreso de la República, en el artículo 2º, se hace eco de lo enunciado en la Carta Fundamental y hace referencia a la definición, funciones generales, estructura, composición y denominación en los siguientes términos:

“El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, del control político, y las demás que establece la Constitución del Estado. Es unicameral y está integrado por ciento veinte congresistas elegidos en forma democrática, de acuerdo a ley”.

FUNCIONES DEL CONGRESO

Es conveniente imaginar al Parlamento como el termómetro de la democracia y cuya principal razón de ser es representar la voluntad de la ciudadanía y actuar como enlace entre el gobierno y los ciudadanos. Por ello el Congreso “**tiene que promover y fomentar la organización y la participación ciudadana. El objetivo: fortalecer el régimen democrático y el reforzamiento institucional del Congreso**”⁴. Para cumplir con este cometido es que el Parlamento desempeña determinadas funciones a través de diversos mecanismos establecidos usualmente por un conjunto de reglas de juego que involucran a la sociedad y sus instituciones. En este sentido, las funciones del Parlamento pueden clasificarse de varias maneras; pero para tener una visión global revisemos brevemente las clasificaciones de las funciones a través de la historia y desde las perspectivas de diferentes autores.

FUNCIONES ORIGINALES DEL PARLAMENTO

- El Parlamento en sus orígenes tuvo un carácter estamental al que, según **Francisco Berlín Valenzuela**, son atribuibles las siguientes funciones:
 1. Representativa, que puede considerarse como su función originaria.
 2. Presupuestaria, cuyo propósito era conseguir recursos pecuniarios para el rey.
 3. Legislativa y fiscalizadora, por la que se buscaba controlar y limitar el ejercicio del poder real que en el siglo XVIII había llegado al absolutismo.

- **W. Bagehot**, estudioso inglés, en su texto *The English Constitution*, publicado en 1867, enumeró las siguientes funciones:
 1. La electiva, es decir, la de elección del titular del Poder Ejecutivo.
 2. La expresiva, entendida como la transmisión de las orientaciones populares.

⁴ José Cevasco Piedra. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN APLICADA A LA GESTIÓN PARLAMENTARIA. Conferencia organizada por la Sede Permanente y la Secretaría Técnica de Informática del Parlamento Latinoamericano. Lima, abril de 1998.

-
3. La educativa, referida a la elevación de las opiniones populares.
 4. La informativa, es decir, de la comunicación de los intereses de las minorías.
 5. La legislativa, y
 6. La financiera.

FUNCIONES CONTEMPORÁNEAS DEL PARLAMENTO

- **Maurizio Cotta**, en el capítulo referido a Parlamentos y representación, del texto Manual de Ciencia Política publicado en 1986, de manera sintética habla de las funciones del Parlamento⁵.

1. **De representación**, de alto valor constitutivo para los parlamentos, expresada normativamente y casi siempre de modo explícito en los textos constitucionales, aunque de forma muy simple. Formulada así: “El parlamento representa a la nación o al pueblo”, permanece en un nivel de abstracción que resulta, muchas veces, de escasa utilidad empírica.

2. **De control sobre el gobierno**. Respecto a este punto el autor distingue entre un control ejercido por el Parlamento en su conjunto y el ejercido por uno de sus componentes. Si se refiere al Parlamento en su conjunto se puede hablar de un control sobre el gobierno en una acepción muy general y más estructural que funcional; es decir, en el sentido que determina el carácter de la misma forma de gobierno, en este caso el carácter parlamentario del propio gobierno, a diferencia del presidencialista. En el segundo caso se refiere a actividades concretas como vigilancia, examen e investigación. No se puede hablar ya de un modo genérico del Parlamento, sino que es necesario especificar sus partes. Por lo menos será necesario hablar de mayorías y de oposición. Por tanto, en un sentido técnico, la función de control del Parlamento sobre el gobierno es esencialmente una función llevada a cabo por las minorías parlamentarias, es una prerrogativa de las fuerzas de oposición, mientras que, por otra parte, de la mayoría se deberá esperar más bien un apoyo público a la acción del gobierno. En consecuencia, se confía en los instrumentos de los cuales la oposición puede disponer: por un lado el instrumento de la publicidad y por el otro la posibilidad de obstaculizar y mediatizar la actuación de los programas de gobierno

⁵ Gianfranco Pasquino y otros. MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA. Alianza Editorial. España, 1991, pp. 265–310.

3. De elaboración política. La dimensión funcional asociada de manera más significativa a las asambleas parlamentarias es naturalmente la legislativa. La forma más elevada de producción normativa se atribuye, en el ordenamiento constitucional de todos los países democráticos, al Parlamento.

- **Miquel Caminal Badía**, en el capítulo “La Representación y el Parlamento” de su libro *Manual de Ciencia Política*⁶, distingue básicamente cuatro funciones, que son:

1. La función representativa.

“La función representativa es la base de todas las demás. El Parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y, si cabe, de receptor y canalizador de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas”.

“El interés general que representa el Parlamento es una abstracción si no se concreta en una comunicación permanente, real y cotidiana entre representantes y representados”.

2. La función legitimadora.

“La función legitimadora se deriva de la condición representativa del Parlamento. La elección legítima del Parlamento sirve, igualmente, para intervenir en la elección y legitimación de otros órganos del Estado”. “Las asambleas legislativas intervienen en la designación y renovación de otras instituciones del Estado”.

3. La función de control legislativo.

“El control legislativo ha sido y es la función que ha distinguido siempre al Parlamento. La idea de que el Parlamento elabora las leyes ha sido tan influyente que si se hiciera un sondeo entre la población con la pregunta ¿Quién redacta las leyes?, la respuesta sería contundente: El Parlamento. Pero la realidad no es exactamente esta”. “El Parlamento comparte la función legislativa con el gobierno, pero tiene, en exclusiva, la potestad legislativa en el sentido de tener la capacidad de decisión última sobre las leyes, o normas con rango de ley, que son objeto de elaboración o aprobación. No se puede aprobar ninguna norma con rango de ley fuera del Parlamento o al margen de su control. Puede que las leyes “no se elaboren” en el Parlamento, pero tienen que circular, de una u otra forma a través del Parlamento”.

⁶ Miquel Caminal Badía. *MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA*. Editorial Tecnos. España. 1996, pp. 389–393.

El concepto de ley ya no es el mismo que el de doscientos años antes. En las democracias representativas la función legislativa ya no consiste únicamente en aprobar leyes concebidas como normas generales, sino que la ley es, sobre todo, una forma común, particular y cambiante de acción política.

“¿Quién pues, elabora las leyes? El gobierno, ya que gobernar es tomar decisiones políticas, muchas de las cuales se concretan en medidas legislativas. Lógicamente el gobierno necesita el sostén político de la mayoría gubernamental en los sistemas parlamentarios y conseguir mayorías políticas en el Parlamento en los sistemas presidencialistas”. “Pero el gobierno tiene la iniciativa legislativa, que no excluye la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios e incluso de la iniciativa legislativa popular, pero éstas no resultan relevantes comparativamente a la iniciativa del gobierno en el conjunto de las legislaturas. Los grupos parlamentarios de oposición utilizan esta prerrogativa por motivos de publicidad, para dar a conocer su opción política ‘leyes bandera’, más que por la confianza de alcanzar la mayoría necesaria para transformarla en ley, y la mayoría gubernamental cede normalmente a la iniciativa del gobierno”.

“Por tanto, el Parlamento ejerce más una función de control legislativo que una función legislativa en sentido literal. En mayor o menor grado, ello siempre ha sido así”.

4. La función de control político.

“El control político es una función que justifica por sí sola la existencia del Parlamento. Preguntar, informar, proponer, interpelar o presentar mociones son facetas que los diputados pueden ejercer de forma continuada ante el gobierno en representación de los ciudadanos”.

“La eficacia parlamentaria de la función de control exige la plena libertad de los diputados y senadores en el ejercicio de su actividad, la publicidad de sus opiniones, actuaciones y el cumplimiento de la obligación del gobierno de rendir cuentas al Parlamento siempre que éste lo solicite”.

“Centrar la función de control político en la posibilidad de derribar al gobierno es un error, puesto que la publicidad y, por consiguiente, la incidencia sobre la opinión pública, son los nuevos elementos determinantes de la eficacia política de la acción de control del Parlamento sobre el gobierno en los actuales sistemas democráticos. Incluso aquellos medios que pueden calificarse de ‘definitivos’ como la moción de censura, no son únicamente útiles en función de su cumplimiento jurídico-político, sino también, y a veces muy especialmente, por la influencia que pueden ejercer sobre la opinión pública”.

-
- **Francisco Berlín Valenzuela**, autor mexicano, identifica una mayor cantidad de funciones realizadas por el Parlamento en el Estado contemporáneo, las que citaremos brevemente:

1. Función representativa.

Es una función primordial que hace posible que se cumplan las otras funciones. Es un resultado que, aunque las necesidades generales afectan al género humano, las sufren todos sus individuos, pero cada uno las experimenta, siente y conceptúa de diferente manera, según sus características fisiológicas y psicológicas, sus hábitos, condicionamientos culturales y opiniones, los que influyen para que cada ser humano genere una idea diferente de cómo satisfacer estas necesidades y para que los individuos tiendan a agruparse según sus afinidades para proponer, mantener, defender y tratar de imponer su ideología, formando corrientes de pensamiento, agrupaciones políticas y/o movimientos sociales. De esta forma un grupo de personas con intereses semejantes conviene en encargar o autorizar a otra para que exprese el parecer de quienes lo eligieron ante la imposibilidad de lograr la reunión y expresión de todas las personas como en la Grecia Antigua, ya que la gran mayoría de estados contemporáneos superan fácilmente los millones de habitantes. Elegir representantes es el mejor mecanismo que hasta ahora se conoce para lograr expresar los distintos puntos de vista de los integrantes de una nación sobre el interés nacional. En este sentido “los parlamentos actúan verdaderamente como órganos representativos, ya que manifiestan las características, conflictos y transacciones del conglomerado nacional que deben representar y, por tanto, resultan útiles para que mediante el diálogo y el debate se evite la violencia social”.

Esta función representativa es también conocida como integración pública de intereses, y es ésta la que le da al Parlamento su sentido más profundo, por ser éste “el único sistema capaz de integrar(...) a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías”⁷.

2. Función deliberativa.

Hace referencia a la acción de considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de las decisiones antes de adoptarlas y la razón o la sinrazón de los votos que se piden, previamente a su emisión a partir de los diversos instrumentos de trabajo parlamentario.

“La operatividad de esta función deliberativa conduce a los miembros del Parlamento a organizarse en comisiones especializadas que se encargan del

estudio detallado de los variados temas en que tienen que intervenir”. A partir de esto, el pleno del órgano colegiado habrá de elegir lo más adecuado al acontecer y al momento político para pronunciarse por la solución o alternativa que a su juicio sea la más eficaz y oportuna para coadyuvar al beneficio de la propia comunidad.

3. Función financiera.

Es una actividad importante del Parlamento por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país, lo que otorga a este órgano considerable poder sobre el Ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno.

Otra actividad importante de la función financiera del Parlamento es el examen y evaluación de los gastos que implica para la nación la aprobación de cualquier reforma o ley, pues debe tenerse en cuenta si existen o no los recursos necesarios para realizarla y en qué medida pueden afectar la economía nacional y la de los contribuyentes. Como ejemplo se pueden citar la imposición de contribuciones, la aprobación del presupuesto anual de gobierno y de la cuenta pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la adquisición, venta o concesiones de bienes y servicios de la nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial.

4. Función legislativa.

Está referida a la creación del derecho, que “consiste en transformar en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que se pretende instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas”.

No fue en sus orígenes una función central de esta institución política; sin embargo, tradicionalmente se le ha considerado la función básica.

5. Función de control.

Se refiere a la “inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Parlamento sobre la actividad que realiza el Ejecutivo y sobre la estructura del Estado, con la finalidad de verificar que sus actos se ajustan de acuerdo a lo establecido en la ley”.

“La eficacia de la minoría en un Parlamento, para el ejercicio del control político, descansa fundamentalmente en su independencia del Ejecutivo y

⁷ Gregorio Peces-Barba Martínez. REFLEXIONES SOBRE EL PARLAMENTO, Estudios de Derecho Parlamentario, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid. 1986, p. 213.

en la repercusión que puedan tener sus acciones y argumentos en la opinión pública, por lo que en un gobierno democrático es necesario entender el papel de los opositores ejerciendo el rol de la contrapartida del poder”.

“Interesa a la representación minoritaria que sus posiciones reciban gran publicidad y que se les magnifique ante el electorado, con el fin de obtener simpatía política frente a las acciones de los grupos mayoritarios que controlan el Parlamento”.

6. Función de orientación política.

Hace referencia a la capacidad de orientar los objetivos que una nación persigue en su marcha institucional, y se le puede denominar también función de dirección política. El Parlamento interviene para apoyar, modificar o rechazar el programa de orientación política que el gobierno pretende llevar a cabo y a través de la discusión y los debates de los parlamentarios. Se suele ubicar los temas en cuestión dentro de un marco valorativo de referencia para los ciudadanos, de tal forma que éstos puedan optar, identificar y tomar posición.

7. Función jurisdiccional.

Es una función que el Parlamento realiza cada vez en menor número de países y se refiere a la verificación de actas electorales, con el propósito de comprobar y resolver si quienes resultaron electos en un proceso electoral cumplieron con todas las especificaciones y requisitos exigidos por las leyes electorales dentro de una jornada limpia.

8. Función electoral.

Se refiere a la capacidad del Parlamento para designar al Presidente o titular del Poder Ejecutivo en los casos de falta absoluta o temporal. Esta acción electoral es ejercida de manera regular en los sistemas parlamentarios en virtud de que el jefe del Ejecutivo y su gabinete provienen del Parlamento y son designados por el mismo.

9. Función administrativa.

Esta función se deriva de que el Parlamento vota algunas leyes formales como las que fijan pensiones por servicios a la nación o establecen ascensos a funcionarios por el buen desempeño en sus tareas públicas, todo lo cual tiene las características de actos administrativos.

10. Función de indagación.

Se refiere a la posibilidad de que el Parlamento pueda ocuparse simultáneamente de lo inmediato, y además, reflexionar y prever el futuro. Es decir descubrir

mediante la postulación de hipótesis y teorías lo que debe ser protegido, propiciado, impedido o evitado en la vida futura de un Estado.

11. Función de comunicación.

Se entiende principalmente como consulta o concepción con otros de un asunto, tomando su parecer. Es una función básica y necesaria, ya que sólo mediante ella es posible el intercambio de datos, conocimientos, opiniones, criterios, conceptos y juicios; así como la expresión de urgencias, anhelos, inconformidades, proyectos, dudas, intereses y decisiones, por referirnos sólo a factores de importancia más evidente e inmediata en la vida política. De esta manera se establece un círculo de comunicación entre los Representantes y los ciudadanos, entre los Representantes y sus electores, con los integrantes de las otras instituciones del Estado, las instituciones educativas y académicas, sectores de la producción, los líderes políticos, grupos sociales y gremiales, etc., donde los canales y medios de comunicación juegan un papel fundamental.

12. Función educativa.

El Congreso, a través de sus Representantes, selecciona y ordena las demandas de la población para llevarlas adecuadamente expresadas a la discusión parlamentaria donde, como resultado de las participaciones en los debates y el acuerdo colectivo para la toma de decisiones, cada Parlamentario tiene oportunidad de enterarse y entender el porqué y para qué de cada una de ellas. Y como para cada decisión parlamentaria se debe buscar la conciliación del mayor número de intereses o la prevalencia del más útil a la población, resulta necesario explicar a ella los motivos y finalidad de esas decisiones.

Esta explicación ha de ser obra del Parlamento, puesto que el Representante debe informar del cumplimiento de su deber a sus representados y debe dar dicha explicación por los medios impresos, por los electrónicos y también de manera directa, no sólo como parte de la función de comunicación, sino como actividad esencial de la función educativa.

LAS FUNCIONES DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DE SU MARCO JURÍDICO

A. En la Constitución Política del Perú.

Para nuestro caso, la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República especifican algunas funciones, ya que otras tienen expresión implícita o sobreentendida. Sin embargo conviene citar lo que en forma explícita se dice:

La Constitución Política en el artículo 102º dice:

Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
6. Ejercer el derecho de amnistía.
7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

Adicionalmente, los artículos 96º y 97º de la Constitución Política hacen referencia a la función de control político y la función fiscalizadora del Congreso, respectivamente. Por otro lado, de una u otra forma están los otros artículos del capítulo primero referidos al Poder Legislativo, contenidos en el título IV “De la Estructura del Estado” que delinean y posibilitan el desempeño de las funciones del Congreso de la República.

B. En el Reglamento del Congreso de la República

El Reglamento del Congreso, por su parte, en los artículos 4º, 5º y 6º hace referencia de manera específica a las funciones legislativas de control político y especiales, respectivamente. Así dicen:

Función legislativa.

Artículo 4º.- La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento.

Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones al reglamento.

Función del control político

Artículo 5°.- La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros; el debate; la realización de actos e investigaciones; y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan, y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Los mecanismos de control político son diversos y se establecen diferentes formas para hacerlos efectivos. Sin embargo, los políticamente más significativos, son los procedimientos de control político que contemplan la presencia de ministros de Estado ante el Pleno del Congreso de la República. Según José Elice Navarro,⁸ “los procedimientos están previstos en los artículos 129°, 130°, y 131° de la Constitución Política del Perú y desarrollados en los artículos 54° (inciso e), 55° (inciso e), 82°,83°,84° y 85° del Reglamento del Congreso de la República”. El mismo autor considera que “la Constitución y el Reglamento contienen entonces las reglas básicas para poner en funcionamiento estos mecanismos de control. A ellas hay que sumar otro elemento que en Derecho es generalmente admitido: La práctica, esto es, cómo se hace en la realidad o cómo se han aplicado y se aplican estas reglas.”

Funciones especiales.

Artículo 6°.- Son funciones especiales del Congreso designar al Contralor General de la República, elegir al Defensor del Pueblo, así como a los miembros del Tribunal Constitucional, al directorio del Banco Central de Reserva y ratificar a su Presidente y al Superintendente de Banca y Seguros. Le corresponde también la remoción en los casos previstos en la Constitución.

⁸ José Elice Navarro. LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL POLÍTICO QUE CONTEMPLAN LA PRESENCIA DE MINISTROS DE ESTADO ANTE EL PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. En Documentos Parlamentarios. Perú 1998.

Por otro lado, el desarrollo de las actividades de los congresistas de manera individual constituyen, en conjunto, funciones adicionales desarrolladas por el Parlamento; que si bien no se especifican literalmente, tienen expresión y vigencia en el sistema político a través de las acciones de sus integrantes; en este sentido, el Reglamento del Congreso de la República estipula deberes y derechos que los Congresistas tienen para el ejercicio de su función individual.

Exclusividad de la función.

Artículo 18°.- La función de Congresista es de tiempo completo. Comprende los trabajos en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente y de las Comisiones, así como en el Grupo Parlamentario y la atención a los ciudadanos y las organizaciones sociales, y cualquier otro trabajo parlamentario; eventualmente, la asunción de algún cargo en la Mesa Directiva o en el Consejo Directivo del Congreso.

Derechos funcionales.

Artículo 22°.- Los Congresistas tienen derecho:

- a. A participar con voz y voto en las sesiones del Pleno y, cuando sean miembros, en las de la Comisión Permanente, de las Comisiones y del Consejo Directivo, de acuerdo con las normas reglamentarias.
Podrán participar, con voz, pero sin voto, en las sesiones de cualquier otra comisión de los que no sean miembros titulares.
En las Comisiones Investigadoras, al realizar éstas sesiones reservadas, sólo podrán ingresar congresistas, previo compromiso de preservar la reserva o secreto de la sesión.
- b. A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96° de la Constitución Política.
- c. A presentar proposiciones de ley y las demás proposiciones contempladas en el presente Reglamento.
- d. A elegir y postular a los cargos de la Mesa Directiva del Congreso o de las Comisiones o ser designados miembros de la Comisión Permanente o del Consejo Directivo.
- e. A presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representen.
- f. A contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones.

Los montos entregados a los Congresistas para los fines previstos en el párrafo anterior, están sujetos a rendición de cuentas, por constituir gastos operativos del Congreso y en ese sentido no son computables para el régimen pensionario y tributario, incluyendo el Impuesto a la Renta del Congresista.

Para todo efecto legal, la rendición de cuentas de dichos montos deberá efectuarse mensualmente ante la Oficina de Tesorería del Congreso, de la siguiente forma:

1. Mediante comprobante de pago, por un monto no menor al treinta por ciento (30%), de los mismos; y,
 2. Mediante una declaración por la parte no sustentada como comprobantes de pago y de acuerdo con lo que establezca el Consejo Directivo.
- g. A una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley y a una compensación por tiempo de servicios conforme a dicha remuneración. Las remuneraciones de los Congresistas se publicarán en el diario oficial.
- h. A que se les guarde el respeto y las atenciones que corresponden a su calidad de Representantes de la Nación, de acuerdo a la jerarquía establecida en el artículo 39° de la Constitución Política. Este derecho no ampara su abuso en beneficio personal o de terceros.
- i. A solicitar licencia oficial para ejercer las funciones a que se refiere el segundo párrafo del artículo 92° de la Constitución Política, y licencia por enfermedad o viaje oficial. En el caso de licencia por enfermedad, y previa sustentación documentada cuando sea por más de siete días, se otorgará con goce de haber; en el caso de licencia por viaje particular, se decidirá según la evaluación que se realice sobre los motivos o la utilidad del viaje en beneficio del Congreso o del país. En otros supuestos no previstos decidirá la Mesa Directiva.
- j. A recibir las mismas facilidades materiales, económicas, de personal que requiera para el mejor desarrollo de sus funciones.

Deberes funcionales

Artículo 23°.- Los Congresistas tienen el deber :

- a) De participar en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente cuando sean miembros de ella, de las Comisiones a las que pertenezcan y de la Mesa Directiva, el Consejo Directivo o las sub comisiones de la Comisión Permanente cuando sean elegidos o designados para integrar estos organismos. Las inasistencias injustificadas a las sesiones del

Pleno se publican en el Portal del Congreso y dan lugar al descuento correspondiente, el mismo que se calcula en función a la ausencia en las votaciones que se realicen y registren en las sesiones, mediante el sistema de identificación nominal de Congresistas. Dicho descuento se aplica de acuerdo a las siguientes reglas:

- i) Al final de cada mes se computa el registro de asistencia previo a las votaciones realizadas en las sesiones del Pleno llevadas a cabo en dicho período, a los efectos de calcular el porcentaje de inasistencia a votaciones de cada Congresista.
- ii) Si el porcentaje de inasistencia al número total de votaciones llevadas a cabo al mes es igual o superior:
 - ii.1) Al 15% e inferior al 20%, se descontará un 20% de la remuneración mensual del Congresista;
 - ii.2) Al 20% e inferior al 25%, se descontará un 25% de la remuneración mensual del Congresista,
 - ii.3) Al 25% e inferior al 30%, se descontará un 30% de la remuneración mensual del Congresista;
 - ii.4) Al 30% e inferior al 35%, se descontará un 35% de la remuneración mensual del Congresista;
 - ii.5) Al 35% e inferior al 40%, se descontará un 40% de la remuneración mensual del Congresista;
 - ii.6) Al 40% e inferior al 45%, se descontará un 45% de la remuneración mensual del Congresista; y
 - ii.7) Al 45%, se descontará un 50% de la remuneración mensual del Congresista.
- iii) Para los efectos del respectivo cálculo, se considerará que el Congresista ha participado en las votaciones llevadas a cabo en las sesiones en que cuente con licencia otorgada por el Concejo Directivo conforme a los artículos 30° y 52° del Reglamento del Congreso, o por el Presidente del Congreso durante las sesiones del Pleno."
 - b) De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el presente Reglamento del Congreso.
 - c) De mantener una conducta personal ejemplar, de respeto mutuo y tolerancia, y observar las normas de cortesía de uso común y las de disciplina parlamentaria contenidas en este Reglamento.
 - d) De cumplir en forma puntual con sus obligaciones tributarias con el Estado.
 - e) De formular proposiciones debidamente estudiadas y fundamentadas.
 - f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales, con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas

de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo de los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.

- g) De cuidar los bienes públicos que son puestos a su servicio y promover el uso racional de los bienes de consumo que les provee el Estado. Esta obligación incluye el deber de dar cuenta documentada de los gastos en que incurran en viajes oficiales o visitas al exterior con bolsa de viaje
- h) De presentar, luego de realizado un viaje oficial o de visita por cuenta del Congreso, un informe al Consejo Directivo sobre todo aquello que pueda ser de utilidad al Congreso o al país. De considerarlo conveniente, el Consejo Directivo puede acordar la reproducción del informe y disponer su envío a las Comisiones, a todos los Congresistas o a los órganos del Estado que pudieran tener interés en la información que contenga.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS:

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. “Derecho Parlamentario”, Fondo de Cultura Económica. México. 1994. 438. pp.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique. “Parlamento y Democracia”, Editorial Constitución y Sociedad. Perú, 1990. pp. 385.
- CAMINAL BADIA, Miquel. “Manual de Ciencia Política”, Editorial Tecnos. Madrid. 1996. pp. 530.
- DELGADO-GUEMBES, César “Qué Parlamento Queremos”, Editorial, Cuzco. Perú. 1992. pp. 617.
- GIL, José María. y PEREZ SERRANO, Nicolás. “Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios”, Editorial Taurus. Madrid. 1977. pp. 267.
- PASQUINO, Gianfranco. “Manual de Ciencia Política”, Alianza Universidad Textos, Madrid. 1991. pp. 430.
- PELLET LASTRA, Arturo. “El Poder Parlamentario”. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1993. pp. 413.
- PLANAS SILVA, Pedro. “Derecho Parlamentario”, Ediciones Forenses. Perú. 1997. pp. 618.
- PORRAS NADALES, Antonio J. “El Debate Sobre la Crisis de la Representación Política”, Editorial Tecnos. Madrid. 1996. pp. 290.
- TORRES Y TORRES-LARA, Carlos. “Un compromiso de Acción”, Una visión del rol del Poder Legislativo. Ediciones del Congreso de la República. Perú. 1998. pp. 42.

DOCUMENTOS:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Promulgada el 29 de diciembre de 1993.
- REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
- JOSÉ CEVASCO PIEDRA. “Tecnologías de la Información Aplicada a la Gestión Parlamentaria”. Conferencia organizada por la Sede Permanente y la Secretaría Técnica de Informática del Parlamento Latinoamericano. Lima. Abril de 1998.
- JOSÉ ELICE NAVARRO. “Los Procedimientos de Control Político que contemplan la presencia de Ministros de Estado ante el Pleno del Congreso de la República del Perú”. En Documentos Parlamentarios. Perú. 1998.

Congreso: Organización y Funciones

LECCIÓN N° 1

CUESTIONARIO

1. De acuerdo al contenido de la lección ¿Cuál es la función que diferencia al Parlamento de las asambleas parlamentarias?
 - a) La función legislativa.
 - b) La orientación política de los asuntos públicos.
 - c) La posibilidad de controlar los actos de los gobernantes.
 - d) La función de comunicación.

2. El Parlamento es una asamblea de carácter permanente. ¿Por qué?. (Señale la alternativa correcta).
 - a) Es el lugar donde se mantiene la centralidad y publicidad del debate.
 - b) Es capaz de originar un flujo decisional continuo.
 - c) Ningún sector de la sociedad está excluido.
 - d) Los parlamentarios se reúnen periódicamente.

3. El Parlamento es el centro del debate político. ¿Por qué?. (Señale la alternativa incorrecta).
 - a) Los diversos sectores políticamente representados exponen sus diferentes puntos de vista.
 - b) No reconocen el interés general y el bien común.
 - c) Es necesario involucrar en la discusión de los temas, a la opinión pública y a los medios de comunicación.
 - d) La democracia presupone la existencia de diversos puntos de vista de concebir el interés general y el desarrollo de un país.

4. ¿Por qué se dice que el Parlamento es el reflejo de la sociedad representada? (Señale la alternativa incorrecta).
 - a) Refleja la pluralidad de pensamiento y composición social de un país.
 - b) Reproduce la composición de las fuerzas políticas relevantes de un país.

-
- c) Traduce y canaliza a través de sus representantes las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos para con su país.
 - d) Contiene las normas fundamentales para el desarrollo de país.
5. ¿Cuál fue la función originaria del Parlamento?
- a) La función legislativa.
 - b) La función representativa.
 - c) La función educativa.
 - d) La función fiscalizadora.
6. La iniciativa legislativa: (marque la respuesta incorrecta).
- a) Es una prerrogativa que solamente le corresponde al Parlamento.
 - b) Es una facultad que también pueden ejercer los ciudadanos bajo los términos establecidos por la ley.
 - c) El Presidente de la República tiene también iniciativa para la formación de las leyes.
 - d) Algunas instituciones del Estado tienen iniciativa legislativa en materias que le son propias.
7. Toda ley tiene que pasar por el Congreso, ya sea para su aprobación, control o ratificación. Es:
- a) Cierto.
 - b) Falso.
8. Según Miquel Caminal, ¿Cuál es la función que justifica por si sola la existencia del Parlamento? (Marque la alternativa correcta).
- a) La función representativa.
 - b) La función legitimadora.
 - c) La función de control político.
 - d) La función legislativa.
9. ¿Cuál es la función primordial que hace posible el cumplimiento de las otras funciones? (Marque la alternativa correcta).
- a) La función legislativa.
 - b) La función de control político.
 - c) Las funciones especiales.
 - d) La función de representación.

-
10. Teniendo en cuenta lo estipulado en la Constitución Política del Perú ¿Qué no es función del Congreso? (Marque la alternativa correcta)
- a) Aprobar los tratados de conformidad con la Constitución.
 - b) Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
 - c) Decidir los ascensos de los militares y diplomáticos de alta graduación.
 - d) Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
11. Dentro de las funciones especiales del Congreso estipuladas en el Reglamento del Congreso, ¿A quién no le corresponde designar? (Marque la alternativa correcta).
- a) Al Defensor del Pueblo.
 - b) Al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.
 - c) A los miembros del Tribunal Constitucional.
 - d) Al directorio del Banco Central de Reserva.
-



Curso a distancia "CIUDADANÍA Y POLÍTICA"

Curso I

Congreso: Organización y Funciones

Inscripciones.- Las personas interesadas en participar de este curso podrán inscribirse y enviar sus cuestionarios resueltos a través de la dirección electrónica: **http://www.congreso.gob.pe/dpc/cursos** o directamente al Departamento de Iniciativas Ciudadanas. Jr. Huallaga 364 1^{er} piso - Lima 1.

HOJA DE RESPUESTA

LECCIÓN N° 1

Marcar con un círculo o un aspa la respuesta correcta:

1. A B C D
2. A B C D
3. A B C D
4. A B C D
5. A B C D
6. A B C D
7. A B C D
8. A B C D
9. A B C D
10. A B C D
11. A B C D

Datos personales

Apellidos y nombres:.....

Dirección:.....

Edad: Teléfono:

Centro de estudios y/o trabajo:

.....

Lugar:Fecha:..... Cod. de Insc.:

*La participación de la ciudadanía es importante
para el fortalecimiento de la democracia*

Impreso en los talleres gráficos del Congreso de la República.