

¿VALE LA PENA TENER UN PARLAMENTO?¹

Dr. Luis Castillo Córdova, Profesor de Derecho constitucional, Universidad de Piura

Distinguido público:

De entre las múltiples perspectivas y lo mucho y variado que se puede decir del Parlamento finalmente me decanté por el título siguiente “¿Vale la pena tener un Parlamento?” El título he preferido plantearlo como pregunta debido a que quienes ya tenemos algunos años en el quehacer de la investigación jurídica coincidimos en que la mejor manera de abordar un determinado tema de estudio es planteando una pregunta y organizando todo un esquema de investigación y análisis dirigido a darle respuesta. La pregunta formulada intenta, pues, establecer si pueden encontrarse buenas razones para argumentar la existencia y mantenimiento de una institución que, como en el Perú y en muchas comunidades políticas actuales, ha sido objeto de múltiples y no pocas veces merecidas críticas.

Para la consecución de esta finalidad he dividido mi exposición en tres partes. En la primera realizaré una breve reseña histórica del surgimiento de la institución Parlamentaria, lo que me permitirá formular una definición nuclear de la misma. En la segunda analizaré las principales funciones que tiene atribuido el Parlamento, definiéndolas tanto en general como en referencia a la norma constitucional peruana, lo cual me permitirá plantear algunos juicios de valor acerca del cumplimiento o no de esas funciones. Para en la tercera parte entrar de lleno a intentar una respuesta a la pregunta de si vale la pena o no tener un Parlamento.

Una definición de Parlamento

Más allá de las realidades senatoriales que hayan podido experimentar antiguas comunidades políticas como Roma, el origen del Parlamento fue medieval. El antecedente histórico se suele depositar en las llamadas *Curias regis* que eran asambleas que asistían a los monarcas en los reinos cristianos posteriores a la caída del Imperio Romano, para solventar las cuestiones sucesorias, dilucidar asuntos judi-

¹ Exposición realizada el 16 de abril de 2010 en el marco del foro “El Congreso que queremos”, organizado por Reflexión Democrática, realizado en la ciudad de Piura.

ciales y dar consejo sobre otras decisiones políticas. Muestra de ello, y ya en la experiencia inglesa, fue el *Magnum Concilium* que era la asamblea medieval conformada por los nobles y el alto clero que los monarcas ingleses convocaban para compartir con éste actividades legislativas y judiciales.

Estas instituciones medievales evolucionaron con el tiempo hasta convertirse en embrionarios Parlamentos debido a que durante los siglos XII y XIII aquellas asambleas medievales fueron acogiendo el principio representativo. Los habitantes de las villas y ciudades exponían sus quejas y necesidades al Monarca a través de mandatarios. Fueron estas asambleas las que encarnaban a los distintos estamentos de la sociedad medieval y que se reunían para discutir y defender intereses particulares propios del estamento al que representaban. Así, prestaban el consentimiento para nuevas cargas tributarias pretendidas por los monarcas; instaban de éstos la remediación de abusos cometidos por ellos mismos o sus representantes o agentes, y formulaban propuestas de leyes o se pronunciaban sobre las presentadas por los propios monarcas.

Es por estas tareas que entre finales del s. XVII y la primera mitad del s. XVIII cuando se formula la llamada División de poderes, primero con el inglés John Lock y su *Obra el Segundo Tratado del Gobierno* y –especialmente– con el tratadista francés Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu y su *Obra Del espíritu de las leyes*, de las tres funciones clásicas que se le atribuye al Poder político, la legislativa es depositada en estas asambleas que hoy son conocidas con el nombre de Parlamentos.

Actualmente los Parlamentos pueden ser definidos a través de sus funciones de la siguiente manera: órganos colegiados cuyos miembros son ciudadanos de un Estado que representan a la Nación y que participan –conjuntamente con el Gobierno o Poder ejecutivo– en la dirección y conducción de un Estado a través del ejercicio de funciones legislativas, deliberativas y de control del ejecutivo.

Hoy en día, por lo tanto, se atribuye al Parlamento como órgano constitucional depositario del llamado Poder legislativo, funciones de representación, de legislación y de control, unas y otras realizadas a través de debates y deliberaciones. Conviene pues, que nos detengamos aunque sea brevemente en el análisis de cada una de ellas.

La función representativa

Actualmente los miembros del Parlamento representan a la Nación. No representan a un determinado estamento de la sociedad como fue en sus umbrales medievales. Esta idea va muy de la mano con la negación del carácter imperativo de la representación, presente en los orígenes en los que el miembro de la Curia o Asamblea acudía en representación de los habitantes de una villa, pueblo o estamento y llevaba las precisas instrucciones que éstos acordaban a fin de manifestarlas en el seno de la Asamblea, y siempre en defensa de los concretos intereses del grupo. De esta forma, el comisionado no era más que un simple delegado un gestor o emisario, encargado de defender determinada medida, demanda o interés, previamente acordado por sus delegatarios; es decir, estaba sujeto a un mandato imperativo.

Hoy en día el mandato que recibe un congresista ha dejado de ser imperativo para manifestarse simplemente como representativo. Esto significa que el Parlamentario, primero, no representa a ningún concreto sector social, sino que actuará siempre en representación del todo comunitario; y segundo, no actuará en defensa de ninguna instrucción concreta previamente acordada por sus electores, sino que tiene la facultad de actuar libremente en la gestión del interés y bien comunitario, como su buen entender y saber político le pudiera sugerir.

En este contexto no es posible plantear la revocación del mandato congresal justificado en el incumplimiento de las promesas formuladas a sus electores en la campaña electoral, o justificado en la deficiente o nula defensa de los intereses de los sectores sociales comprometidos en su acceso al Congreso; o justificado en la insatisfacción de las necesidades y exigencias sociales planteadas en el seno de su circunscripción geográfica. Por lo demás, así se ha dispuesto en la actual Constitución peruana, en cuyo artículo 93 se ha establecido que “Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación”. Desde luego que el incumplimiento de promesas electorales, o la inutilidad de su gestión parlamentaria, no le eximirá de la sanción política que provendrá de un electorado descontento y que se manifestará en la irremediable negación del voto para elecciones futuras.

El ejercicio de esta función hoy en día ha sido objeto de una crítica no sólo abundante, sino también certera. Se ha denunciado, no sin razón, que el mandato constitucional de representación de la nación se ha convertido en una mera fórmula hueca, que lejos de regular un acercamiento entre representantes y representados, se ha convertido en una desgraciada ocasión para gestionar intereses que de comunes no tiene nada.

So pretexto de un mandato que no es imperativo, los parlamentarios no defienden las verdaderas aspiraciones de la sociedad, sino que se han convertido en eficientes gestores de sus propios intereses, cuando no de los intereses de determinado grupo de poder económico o de determinado sector político.

En general, se concibe al parlamentario como un sujeto esencialmente insertible para gestionar el bien común, debido a que vive ignorando las verdaderas necesidades de la población. Esto, qué duda cabe, genera un marco de desconfianza en cuyo interior termina por morir lo poco de ilusión que por la vida pública haya podido quedar en corazones especialmente jóvenes ávidos de retos nobles.

Lo especialmente grave y poco advertido, es que esa desilusión y desencanto lleva necesariamente a rechazar frontalmente ya no sólo a un órgano constitucional como puede ser el Parlamento, sino que lleva a rechazar a la Constitución misma, y a todo lo que tenga que ver con el sistema democrático. Y no hay duda que lo peor que puede suceder en el seno de una comunidad política que desea sinceramente un desarrollo pleno de todos sus miembros, es que la ciudadanía se sienta engañada y burlada precisamente por las instituciones que están llamadas a actuar como medios eficaces para el logro y la promoción de la persona como fin. Sin institucionalidad democrática no hay progreso, ni material ni espiritual; y no habrá institucionalidad democrática con una población que achaca todos sus males precisamente a la actuación de las instituciones llamadas a actuar a favor del pueblo.

La función legislativa

La función legislativa, si bien no fue exclusiva ni identificaba a las Antiguas *Curias*, hoy en día es quizá la que más singulariza al Parlamento, al punto que hoy se le conoce también con el nombre de Órgano legislativo o Poder legislativo. Porque el Parlamento representa a la Nación en su conjunto está legitimado para emitir normas de carácter general que sean obligatorias para toda la Nación. Así, se lee en el artículo 102 de la Constitución peruana que "Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas".

Esta es otra de las funciones cuya crisis actualmente no se puede negar. Esta crisis viene alimentada al menos por los dos siguientes conductos. El primero es el ejercicio ilegítimo de la función legislativa; y el segundo es la renuncia a legislar que ha experimentado los Parlamentos.

El primero ocurre cuando no se da la premisa que legitima la actuación legislativa. En efecto, si la legitimidad en la dación de una ley se encuentra en que esa ley habría sido la aprobada por la sociedad en caso le fuese materialmente posible pronunciarse, de modo que se presume que la ley se aprueba en beneficio de la sociedad en su conjunto, cuando se emite una ley que va en contra del interés general, o en contra de la persona, o en contra de sus exigencias jurídicas y éticas, entonces, el acto de aprobación de la ley se convierte en ilegítimo y la ley misma en injusta.

El segundo ocurre porque resulta que consciente o inconscientemente, el peso legislativo del Parlamento es más o menos inferior al del Gobierno. En buena cuenta, el Ejecutivo legisla más cuantitativa y cualitativamente que el mismo Parlamento. Las causas de esta realidad son muchas.

De entre ellas se destacan las siguientes tres: Primera, la creciente demanda de leyes de una sociedad cada vez más compleja y que exige cada vez más de la dación de prestaciones sociales también complejas. Segunda, la exigencia de leyes que complementen determinadas políticas de gobierno cuya elaboración es ajena al Parlamento. Tercera, la dependencia política real en la que se encuentra el Parlamento respecto del Ejecutivo cuando -como ocurre con alguna frecuencia- la mayoría del Parlamento tiene vínculos partidistas con el Ejecutivo.

Complementariamente se pueden afirmar otras causas de esa prevalencia legislativa del órgano de Gobierno como las siguientes: la existencia de cuestiones reservadas al Ejecutivo; la extendida práctica de la delegación de facultades legislativas a favor del Ejecutivo; la proliferación de decretos del ejecutivo con rango de ley; y el masivo ejercicio de la iniciativa legislativa por el Ejecutivo en mayor cantidad que el Parlamento.

Esto que se afirma de modo general, se debe predicar en concreto del caso peruano. Es lo que ha sucedido en el Perú desde 1980, en particular con la formalización de los decretos legislativos y de los decretos de urgencia con fuerza de ley y cuya práctica ha convertido al Ejecutivo en un Poder Legislativo *unilateral y paralelo* y mucho más aventajado.

La función de control

Esta es otra de las funciones más características del Parlamento. Cuando Montesquieu formula su esquema definitivo de la llamada división de poderes, a la distinción de tres poderes (el ejecutivo, el legislativo y el judicial), agregó la figura del equilibrio de poderes.

La idea de fondo era y es que los poderes en los que se organizaba el poder público tienen que estar separados el uno del otro y, consecuentemente, deben actuar con autonomía, pero esta autonomía debía ejercerse de modo coordinado a fin de evitar ejercicios extralimitados del poder. Así, un poder estaba para actuar y a la vez controlar al otro.

Dentro de este esquema de equilibrio de poderes y de la atribución de facultades a cada órgano con la finalidad de conseguir frenar cualquier extralimitación de los mismos, se localiza la función fiscalizadora del Parlamento, especialmente predicada del Ejecutivo. Precisamente para evitar la extralimitación de este en sus actuaciones, el Parlamento tiene el deber constitucional de permanecer atento y poder detectar actuaciones del Ejecutivo desajustadas de lo que debe ser tanto en su contenido como en su dirección. Esta atención sería le pone en condiciones de activar oportunamente los distintos mecanismos de fiscalización de los que dispone para conseguir que las actuaciones del ejecutivo se enmarquen dentro del contexto de la Constitución y de la ley.

Cuando el Parlamento fiscaliza, y en la medida que al menos teóricamente representa a la Nación, es como si la Nación misma vigilase la actividad política y jurídica de sus gobernantes, de modo que deberá corregir, frenar o sancionar aquellas situaciones que manifiestamente no convengan a los intereses generales de la población y, por ello, sean actuaciones extralimitadas e ilegítimas de las facultades que el Ejecutivo tiene atribuidas.

Son varios artículos de la Constitución peruana los que atribuyen y regulan esta función de fiscalización del Legislativo hacia el Ejecutivo. Así, se ha dispuesto constitucionalmente que cualquier parlamentario puede solicitar los informes que estime necesarios a una serie de altos funcionarios del Gobierno (artículo 96). También se le faculta para iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público (artículo 97).

Asimismo tiene la facultad de suspender a altos funcionarios públicos de sus cargos mediante lo que se conoce como el antejuicio político (artículos 99 y 100). De otra parte, recoge la obligación del Consejo de ministros o de cualquier ministro de concurrir a la Cámara legislativa cuando ésta les llame para interpellarlos (artículo 131). Incluso, puede obligar a renunciar al Consejo de ministros o a los

ministros individualmente considerados a través de la negación de una cuestión de confianza o de la aprobación de un voto de censura (artículo 132).

El cuestionable desempeño fiscalizador que ha manifestado el Parlamento le ha valido una serie de críticas, dirigidas principalmente a poner de manifiesto muchas veces una suerte de sojuzgamiento de una mayoría parlamentaria al Ejecutivo cuando unos y otro pertenecen al mismo partido político, o a la misma alianza política.

Que la mayoría del Parlamento pertenezca al mismo partido al que pertenece el Jefe de estado y de gobierno y en general, al que pertenece todo el Ejecutivo, lleva a que los mecanismos constitucionales de control que debiera actuar el Parlamento no se actúen, de manera que en la práctica lo que se produce es una actividad incontrolada –al menos políticamente– y extralimitada del Ejecutivo, con la consiguiente quiebra del principio constitucional de equilibrio de poderes; y lo que es más grave, con el riesgo de que no se controlen o investiguen serios problemas de corrupción que pudieran existir en el seno del Ejecutivo.

En el Perú, esta ausencia de control se ha manifestado especialmente en el ámbito legislativo y presupuestario del Ejecutivo. En lo que respecta al primero, se puede afirmar que desde 1980 debido a una continuada corruptela tanto los decretos legislativos como los decretos de urgencia, han configurado un verdadero poder legislativo paralelo, que en la práctica prescinde del Congreso no sólo en la constitucionalmente prevista obligación de dar cuenta al Parlamento, sino también en la práctica renuncia del Parlamento de revisar la normatividad que con rango de ley ha emitido el Ejecutivo.

En lo que respecta al ámbito presupuestario, la ausencia de un serio y minucioso control por el Congreso (o por las comisiones respectivas) ha facilitado en no pocas ocasiones, el manejo irregular e indisciplinado del presupuesto, entregando adjudicaciones y licitaciones, habilitando partidas y créditos e incluso negándose a transferir dineros presupuestados para otros organismos. Se ha afirmado con razón que si de alguna corruptela muy grave puede responsabilizarse al Congreso peruano es, precisamente, por no exigir al Ejecutivo la transparencia debida en el manejo de los fondos y por no cumplir su obligación de supervisar las partidas y los gastos o de habilitar créditos suplementarios.

¿Qué hacemos con el Parlamento?

Examinadas las principales funciones que tiene atribuidas el Parlamento y planteadas las principales críticas que pueden formularse al desempeño de cada una de ellas, corresponde dar respuesta a la pregunta planteada inicialmente: ¿vale la pena tener un Parlamento?

Si en los hechos el Parlamento no representa a la Nación, de la que más bien se encuentra alejado sin atinar a sintonizar con la ciudadanía a fin de determinar sus prioridades, necesidades y aspiraciones; si el Parlamento ha sido disminuido en su función de legislar por una actividad legislativa del Ejecutivo cada vez más creciente; si el Parlamento se ha sometido a los dictados del Ejecutivo, al que no fiscaliza dejándole vía libre a la extralimitación; pareciera que la respuesta a la pregunta planteada debería ser que no vale la pena de ninguna manera preveer y mantener un Parlamento.

La cuestión se agudiza muy sensiblemente cuando al improductivo ejercicio funcional del Parlamento, se agrega indignantes casos de corrupción que, con inusitada frecuencia, remecen los débiles cimientos de una institución que a veces parece no importarle la podredumbre moral que se acumula en sus despachos y pasillos. Los espíritus, infernales por donde se les mire, parecen ser los dueños de las conciencias mal formadas no de uno ni de dos, sino de ya varios Parlamentarios y Parlamentarias.

Ahí les vemos utilizando tiempo y recursos congresales para intentar demostrar lo indemostrable: que la corrupción es sólo un fantasma que toma forma de una trabajadora del hogar que sin trabajar en el Parlamento aparece como empleada del mismo; o en forma de viajes y visitas oficiales a lugares a los que si se va es para gestionar asuntos propios cuando no para hacer desvergonzado turismo; o, dicho rápida y coloquialmente, en forma de robaluz, mataperros y comepollo.

Y cuando la bajeza parece haber tocado fondo, ellos mismos nos recuerdan vivamente que el hombre no tiene límites en su empeño de degradación humana y que es capaz incluso de colocarse más por debajo del fondo de la bajeza, en el que por desgracia se ha instalado para quedarse el dolorosísimo aforisma *otorongo no come otorongo*.

La afirmación de que no vale la pena tener un Parlamento necesariamente desemboca en el deseo de suprimirlo. Y esto no es nuevo. Ya en 1975 el ilustre pensador peruano Héctor Cornejo Chávez planteaba la eliminación del Parlamento en su libro "Socialcristianismo y revolución peruana", debido a una serie de falencias de este órgano constitucional en la historia política y constitucional del Perú, pues –afirmaba– que cuando en el Perú el Gobierno ha contado con una mayoría sumisa,

ha legislado por intermedio de ésta; y cuando ha enfrentado una mayoría adversa, no ha podido gobernar.

Mis convicciones constitucionales y democráticas, sin embargo, me impiden decantar mi ánimo por la eliminación del Parlamento. Es verdad que hoy en día en el Perú –como en muchos lugares del mundo occidental democrático– los Parlamentos han entrado en seria crisis de representatividad, de eficacia funcional y de validez moral. Es verdad que existe un desapego generalizado por la eficaz gestión del bien común que coloca al Parlamentario en las antípodas de lo que es la justa reclamación de una sociedad que le toca vivir una realidad difícil, material y ética; es verdad que este desapego es fruto de la falta de enlaces fuertes y conscientes entre el representado y el representante; es verdad que no faltan los parlamentarios desaprensivos que no dudan en utilizar su posición política para mejorar lo más posible su posición económica y política a través de un desvergonzado clientelaje político; es verdad que el Parlamento actualmente pulveriza los principios constitucionales y democráticos, al punto que genera anhelos de gobiernos dictatoriales y de regímenes totalitarios; es verdad que el Parlamento nos cuesta demasiado a todos los peruanos, tanto en dinero como en moral pública; es verdad esto y más.

Pero del mismo modo que se debe reconocer la justicia y verdad en todas estas críticas, también por justicia y verdad se debe reconocer que en estricto todas las falencias, debilidades y desnaturalizaciones no pueden ser predicadas del Parlamento como institución sino de concretas personas que fungen -y que a veces fingen- de representantes del pueblo.

Si realmente queremos comprometernos a encontrar una solución verdadera y efectiva a los problemas que presenta la institución Parlamentaria en el Perú, debemos actuar con sinceridad al momento de identificar las causas de esos problemas.

Y la causa de los problemas no es la institución, de origen linajudo y de noble esencia llamada a engrandecer la sociedad en la que se instala, sino que la causa son los concretos bolsillos sin fondo, almas estrechas y conciencias laxas de quienes pueden llegar a ocupar un escaño parlamentario, deshonrando con sus acciones y omisiones una de las más grandes instituciones constitucionales con las que cuenta un Estado de derecho.

Pero se debe decir aún más. Si queremos encontrar realmente la causa del problema, no debemos olvidar que quienes eligen a los Parlamentarios somos todos y cada uno de nosotros. No nos excusemos que no hay excusa. Culpables, y a lo mejor con más culpa, somos también nosotros que no terminamos de aprender a

elegir con la básica sensatez de un ciudadano diligente, para seguir dando nuestro voto valioso a impenitentes demagogos del bien y seductores secuaces del mal que, por desgracia, se han instalado en grandes áreas de nuestra geografía política. Es aquí que cobra pleno significado expresiones como la que afirma que cada sociedad tiene los gobernantes y parlamentarios que se merece. No nos engañemos, nos merecemos los parlamentarios que tenemos porque están en el Parlamento por nuestros votos, porque nosotros los hemos elegido.

Y si de seguir se trata, la inconsciencia no sólo tiñe de culpabilidad nuestros votos, sino también nuestras manifiestas omisiones para fomentar que la política sea cosa de todos y a la vez sea la gestión madura y responsable de políticos profesionales. Y aquí el palo debe ir especialmente para los dirigentes de los partidos políticos, máximos expertos en mover bases a veces tan *fantasmagorales* como inútiles cifras para cumplir un requisito legal, que no promueven en sus filas la aparición de verdaderos estrategas, cargados de conocimientos y cultura, con comprobada vocación por el bien común, y con indiscutible calidad moral. Si algún requisito adicional a los exigidos por la Constitución promueven, va más bien por la línea del apoyo económico al partido o a la campaña electoral de los Jefes jefazos, el resto -lo verdaderamente importante- no interesa. Por eso, a veces con doliente resignación hay que presenciar cómo se llama al accesitario del accesitario del accesitario para cubrir una vacante congresal porque tanto uno como otro tienen impedimento judicial.

Por tanto a la pregunta ¿vale la pena tener un Parlamento? la respuesta no debe ser otra que un sí claro. El Parlamento como institución es necesario para lograr un Estado democrático de Derecho que es presupuesto imprescindible para hoy en día poder hablar de desarrollo pleno de las personas y del consecuente favorecimiento de sus derechos humanos. Nada de esto sería posible en Estados con dictadura, donde las libertades si existen no existen para todos, sino sólo para aquellos y en la medida que el dictador decida. Se perdería demasiado intentando desaparecer al Parlamento, lo que se debe hacer es fortalecerlo como institución. Y empezará a fortalecerse el día que nosotros, los ciudadanos, los electores, nos decidamos seriamente por no permitir que formen parte del Parlamento personas que además de la plena satisfacción de sus intereses personales, lo único general que logran es el desprestigio y ruina de nuestras instituciones democráticas.

Bibliografía

BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Nacional, Madrid, 1981.

CORNEJO CHÁVEZ, Héctor, *Socialcristianismo y revolución peruana*, Andinas, Lima 1975.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *El constitucionalismo peruano*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1970.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. Vol. I y II, *Del Espíritu de las leyes*, Albatros, Buenos Aires, 1942.

NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 7ª edición, Temis, Bogotá, 1997.

PEREIRA MENEAUT, Antonio Carlos, *En defensa de la Constitución*, Universidad de Piura, Piura 1997.

PLANAS, Pedro, *Parlamento y Gobernabilidad democrática en América Latina*, Tomos I, II, y III. Fondo editorial del Congreso del Perú. Lima, 2001.

ZAFRA, José, *Teoría fundamental del Estado*, Tomo II, Universidad de Navarra, Pamplona 1990.