

INFORME TEMÁTICO N.º 79/ 2022-2023

SANCIÓN POR INDISCIPLINA EN EL PLENO DEL PARLAMENTO

ALEXIS PEREA FLORES

Lima, 27 de enero de 2023

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: investigacion@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *Sanción por indisciplina en el Pleno del Parlamento*, como un documento de consulta que describe la regulación sobre el sistema de sanciones reglamentarias prevista en el Perú y otros países de la región.

Para la elaboración del presente documento, se consultó bibliografía especializada sobre el tema, así como legislación y jurisprudencia publicada en los sitios web oficiales de instituciones como el Congreso de la República (Archivo Digital de la Legislación del Perú y Diario de los Debates), el Tribunal Constitucional, Parlamentos y gacetas oficiales pertenecientes a Bolivia, Colombia y Ecuador.

El informe se divide en tres partes: la primera, presenta los antecedentes acerca de la autonomía y la capacidad de autorregulación atribuidas al Parlamento. La segunda parte expone los antecedentes y el marco normativo nacional sobre el sistema de sanciones disciplinarias por faltas o infracciones en las sesiones de Pleno del Congreso. La tercera parte muestra legislación de los países antes mencionados sobre el sistema de sanciones disciplinarias previsto en sus respectivos Parlamentos.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

SANCIÓN POR INDISCIPLINA EN EL PLENO DEL PARLAMENTO

1. Antecedentes

El Parlamento es una institución central en las democracias modernas, su naturaleza representativa constituye una característica esencial en virtud de la cual ejerce sus atribuciones y funciones. Con el fin de cumplirlas, las instituciones parlamentarias definen su propia organización y regulan su funcionamiento, sobre la base de la autonomía constitucionalmente otorgada. La autonomía política se vincula con la auto organización y el desempeño de competencias y funciones que una entidad estatal realiza con independencia de las otras. Hernández (1992: 125), la define como "[...] la capacidad de autogobernarse, o sea auto dirigirse políticamente, de fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal».

En lo que respecta al Congreso la autonomía, entonces, se vincula al ejercicio de las funciones que le han sido atribuidas constitucionalmente, principalmente la legislativa y de control, que realiza en cumplimiento del mandato representativo y de manera independiente; así como la forma en que la institución se organiza definiendo su estructura, funcionamiento y recursos para cumplirlas. Pero, si bien en el pasado, la autonomía del Parlamento se consideraba como un instrumento para la defensa de las cámaras frente a otros órganos, hoy en día se le percibe más bien como una forma de «reservar un ámbito propio que le permita ejercer libremente su función constitucional» (GARCÍA-ESCUDERO, 1999: 210).

Para Karl Loewenstein (1979: 242), la autonomía del Parlamento se concreta en el «selfgovernment» o autogobierno interno, es decir, en la capacidad para «ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas». Las reglas y técnicas para su funcionamiento se encuentran generalmente explicitadas en los reglamentos parlamentarios. Según el autor, los Parlamentos deben tener el derecho de ejercer el poder disciplinario respecto de sus miembros y de proteger el trabajo parlamentario contra cualquier intervención exterior, ya sea por parte del gobierno, otros centros de poder e incluso del electorado.

Blanca Cid Villagrasa (2001: 31 y 32) se refiere a la autonomía parlamentaria como el

«conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado». Según la autora, los ámbitos de autonomía del Parlamento corresponden a la regulación de su organización y funcionamiento interno, la aprobación de sus propios presupuestos, el gobierno interior del personal a su servicio y el establecimiento de su propio régimen administrativo.

La capacidad de los Parlamentos para autorregularse se rige evidentemente según lo dispuesto principalmente en la Constitución y las leyes, así como en otros dispositivos específicos, como es el caso de los reglamentos y estatutos parlamentarios.¹ Con relación al tema que es objeto del informe, es posible señalar que las primeras abarcan aspectos relativos a la estructura y al funcionamiento de las instituciones de gobierno en general, entre las cuales obviamente figura el Parlamento, en tanto que las segundas se refieren a aspectos de naturaleza interna relativos a la propia institución.

Los estatutos son normas usualmente supeditadas a otras de mayor jerarquía pero que contribuyen a facilitar el cumplimiento de una misión específica de manera más eficiente que los dispositivos de derecho común. Berlín Valenzuela (1997: 297-299) los define como el «ordenamiento o conjunto de normas que tienen fuerza de ley para el gobierno de una institución o dependencia». En el derecho parlamentario los estatutos pueden referirse al «cuerpo normativo que contiene las reglas que rigen las actividades internas de los parlamentos».

Los reglamentos parlamentarios se derivan y son manifestación del principio de autonomía de las Cámaras en cuanto a su organización interna, son normas específicas que regulan su organización y funcionamiento. Son aprobados por los propios Parlamentos que, sobre la base de dicha autonomía, tienen la capacidad de autorregularse.

Evidentemente, las normas mencionadas procuran el buen funcionamiento de los Parlamentos, aunque en algunas ocasiones este puede verse afectado por acontecimientos o conductas que constituyan alguna forma de infracción a la disciplina parlamentaria. Según Duque Corredor (En Matheus 2014: 12 y 13) el derecho disciplinario parlamentario consiste en:

¹ Cabe precisar que, como señala Santaollalla (2013: 37), el Derecho parlamentario está integrado por fuentes de diverso rango, como la Constitución, leyes, Reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria.

[...] el conjunto de disposiciones constitucionales (entiendo por disposiciones constitucionales tanto las normas o reglas como los valores y principios morales y políticos constitucionalizados) que regula el orden jurídico de la función parlamentaria y establece las conductas que la impiden u obstaculizan y las sanciones por el incumplimiento de los principios y deberes que implica el ejercicio de esa función; y que contempla responsabilidades especiales por razones del interés público de garantizar el recto ejercicio de la lucha política en el parlamento y de proteger su inviolabilidad.

En referencia al Derecho Parlamentario español, Martín de Hijas Merino (2019: 147) define la disciplina parlamentaria como:

[...] el conjunto de reglas y actuaciones precisas para asegurar el orden dentro del recinto Parlamentario, garantizando la buena marcha de los debates y el ejercicio de las funciones propias del Parlamento sin ningún tipo de injerencia, así como las medidas que se pueden adoptar en caso de no respetarse dichas reglas. Por lo tanto, la disciplina Parlamentaria y las facultades de policía de los presidentes de las cámaras son una manifestación de la autonomía reconocida a las Cortes Generales en el artículo 72 de la CE. Dentro de la disciplina parlamentaria se pueden distinguir dos vertientes integradas por diferentes medidas en función de su finalidad:

- Medidas dirigidas a garantizar la buena marcha de las deliberaciones evitando el obstruccionismo.
- Medidas dirigidas a garantizar el orden en la sede de la Cámara.

El debate es un elemento inherente a la labor parlamentaria más aún si sus miembros han sido elegidos para representar los múltiples intereses de la ciudadanía. Algunas veces el sustento de distintos enfoques o posiciones sobre un tema pueden dar lugar a situaciones en las que la discusión se desborde. El Pleno es la máxima instancia de deliberación del Parlamento, en él se toman las decisiones más relevantes, como por ejemplo aquellas relativas a la aprobación de las leyes, las mociones de censura, la cuestión de confianza, entre otras. Lo integran todos los representantes y funciona según las reglas de quórum y de procedimiento establecidas principalmente en la Constitución Política y el Reglamento parlamentario.

En algunas oportunidades, garantizar las condiciones para que el intercambio de opiniones en el Pleno se desarrolle de manera razonable requiere de ciertas medidas disciplinarias, usualmente aplicadas por el titular del Parlamento o por quien tenga a su cargo la conducción del debate. Tales medidas constituyen sanciones que, según la menor o mayor gravedad, pueden consistir en llamadas al orden, conminar el retiro de la palabra, solicitar el desalojo de la sala, e incluso la suspensión temporal, entre otras.

2. Sanción por indisciplina en el Pleno del Congreso

En nuestro país, la Constitución Política de 1823 ya establecía la capacidad de autorregulación del Parlamento en lo relativo a su economía interior (artículo 56). La Carta de 1828 mantenía lo dispuesto respecto al tema económico (artículo 36). La Constitución de 1856 menciona al reglamento interior de las cámaras legislativas como el documento en el que se establecen las reglas para el debate y la votación de los proyectos de ley. Asimismo, señala «el derecho a organizar su secretaría, nombrar sus empleados, formar su presupuesto y arreglar su economía y policía interior» (artículos 57 y 58). En las siguientes constituciones se replica lo dispuesto sobre el reglamento interior y el derecho de las cámaras a su propia organización y funcionamiento (1860, 1867 y 1920).

Según Marcial Rubio (1999: 90), la Constitución de 1933 desarrolla más la idea del reglamento interior. Como refiere el autor, en su texto se incluyen dispositivos sobre la auto organización, el personal y el otorgamiento de derechos laborales, la sanción de su propio presupuesto, entre otros. Asimismo, se señala que las relaciones entre ambas Cámaras, y las de estas y del Congreso con el Poder Ejecutivo, así como el funcionamiento del Congreso, serán establecidas por el reglamento interior, que tendrá fuerza de ley (artículos 115 y 116).

La Constitución de 1979 amplía y precisa lo establecido en la norma precedente, al prescribir que cada Cámara elabora y aprueba su reglamento; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y demás comisiones; establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a funcionarios y empleados. También se señala que el Congreso aprueba su propio reglamento, que al igual que los reglamentos de las cámaras, tiene fuerza de ley (artículo 177).

La Constitución vigente reconoce distintas formas de autonomía a los poderes del Estado, organismos constitucionales y gobiernos subnacionales en los asuntos de su competencia. Según el Tribunal Constitucional, la autonomía es una garantía institucional mediante la cual se procura proteger a algunas instituciones consideradas como componentes esenciales del ordenamiento jurídico, con el objeto de asegurar la efectiva vigencia de los principios constitucionales (STC 0025-2013-PI-TC y acumulados, fundamentos 34 al 36).

Lo referente a la autonomía del Parlamento se encuentra regulado en los artículos 79 y 94 de la Constitución. El primero se refiere básicamente al impedimento de iniciativa para la creación o incremento del gasto en lo que respecta al presupuesto de la República o la aprobación de tributos, con excepción de su propio presupuesto. El segundo dispositivo expresa de manera más amplia los distintos aspectos relativos a la autonomía del Congreso: elabora y aprueba su propio Reglamento; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; y nombra, remueve y otorga los beneficios correspondientes a sus funcionarios y empleados.

El Reglamento del Congreso, norma que precisa las funciones y define su organización y funcionamiento, señala que este poder del Estado es soberano en sus funciones y tiene autonomía normativa, económica, administrativa y política (artículo 3). El artículo 1 del Reglamento señala los fines de dicha autonomía, es decir, precisar las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, definir su organización y funcionamiento, establecer los derechos y deberes de los Congresistas, y regular los procedimientos parlamentarios.

Como señala el Tribunal Constitucional, el Reglamento del Congreso es una manifestación de la autonomía parlamentaria que se deriva de la diferenciación de funciones y atribuciones otorgados a los poderes del Estado, organismos constitucionales y gobiernos subnacionales en los asuntos de su competencia. En opinión del colegiado, el artículo 94 de la Constitución consagra el principio de «normación autónoma» del Congreso de la República, sobre la base de lo cual se da su Reglamento a fin de regular su propia actividad y su relación con otras instancias jurídicas e institucionales (Expediente 0006-2018-P1/TC, fundamento 32).

En el marco de dicha autonomía, el artículo 95 de la Constitución señala que el Congreso puede imponer sanciones disciplinarias a los parlamentarios e incluso determinar su suspensión en los casos más graves de inconducta.

El mandato legislativo es irrenunciable.

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura (artículo 95 de la Constitución Política).

Cabe mencionar que, a diferencia de ciertas inconductas que, por ejemplo, pudieran derivar en acusación constitucional, la indisciplina parlamentaria constituye una falta y no un delito.² En el procedimiento de acusación constitucional el bien protegido es el Estado Constitucional de Derecho, en tanto que en el procedimiento por indisciplina parlamentaria lo que se procura proteger es la garantía del orden interno en las sesiones. En el primer caso la finalidad se vincula con el control del poder; en el segundo, con el adecuado desarrollo de las sesiones parlamentarias (DELGADO GUEMBES, 2003: 288).

En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias el artículo 95 de la Constitución tiene por objeto el control del orden y la disciplina parlamentaria, lo que incluye la posibilidad de suspensión en la función congresal hasta por 120 días de legislatura. A diferencia de lo antes mencionado, el objeto del artículo 100 es «el control de la conducta constitucional del Estado, el cumplimiento regular de los deberes funcionales y sobre la conducta punible de los altos funcionarios de la República». Por lo tanto, en este caso la atribución del Congreso corresponde a la suspensión del funcionario acusado constitucionalmente hasta por diez años (Expediente 0825-2003-AA/TC, fundamento 3).

El artículo 24 del Reglamento del Congreso detalla lo señalado en la Constitución, estableciendo un sistema de sanciones disciplinarias, aplicables según la menor o mayor gravedad de la conducta que se considere como falta.

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.
- 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 para ser aplicable en casos similares (artículo 24 del Reglamento del Congreso).

En el marco de las reglas de orden de las sesiones, el artículo 61 del Reglamento del Congreso sobre disciplina parlamentaria, señala que corresponde al presidente dirigir los debates, así como exigir a los congresistas que se conduzcan con respeto y buenas

² Artículos 99 (delitos en el ejercicio de la función) y 100 de la Constitución (infracción constitucional).

maneras durante las sesiones. Según la norma, el titular del Parlamento está facultado a aplicar determinadas reglas e imponer las medidas previstas con el objeto de garantizar el desarrollo adecuado de las sesiones. Las conductas que impliquen el incumplimiento o desacato de estas reglas podrían constituir una falta y ser, por lo tanto, pasibles de ser sancionadas.

Por otro lado, el artículo 6 del Código de Ética Parlamentaria señala que es obligación de los parlamentarios tratarse mutuamente con respeto y tolerancia, además de observar las normas de cortesía y de disciplina parlamentaria que establece el Reglamento del Congreso. También establece las sanciones que pueden ser aplicadas según la gravedad de la falta. Corresponde a la Comisión de Ética Parlamentaria promover la Ética Parlamentaria, prevenir los actos que la contravengan, absolver las consultas que se le interpongan y resolver las denuncias que se formulen de acuerdo a lo estipulado en el Código.

Según la gravedad de la falta, por infracción del presente Código se impondrán las siguientes sanciones:

- a) Recomendación pública.
- b) Amonestación escrita pública.
- c) Amonestación escrita pública con multa.
- d) Recomendación al Pleno de la suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

Toda apelación será resuelta en última instancia por el Pleno del Congreso. Cuando la falta sancionada, a juicio de la Comisión de Ética Parlamentaria, presente indicios de la comisión de un delito o de una infracción constitucional, el caso será puesto en conocimiento de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para los fines de ley. (artículo 14 del Reglamento del Congreso).

La primera disposición final y transitoria del Código señala que la escala de multas a las que se refiere el artículo 14 literal c) será detallada en el reglamento. Según el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria, en estos casos la multa a aplicarse puede ser equivalente entre tres y ciento veinte días de remuneración, el monto que corresponda es descontada de los haberes del congresista (artículo 35).

En los casos de infracción contra los deberes funcionales de los congresistas (relacionados con las funciones deliberativa, representativa, estatutaria y de garantía constitucional) corresponde al presidente del Congreso, la Mesa Directiva, la Comisión de Ética y el Pleno del Congreso evaluar las conductas que pudieran ameritar la aplicación de una medida disciplinaria. Las conductas que pudieran considerarse

inadecuadas pueden producirse en las sesiones de trabajo o en los actos de representación oficial parlamentaria. El Pleno como máxima instancia de deliberación es lugar de amplios debates e intercambio de opiniones, lo que algunas veces puede dar lugar a situaciones en las que se pronuncien frases que puedan considerarse ofensivas o se genere algún altercado. Como conductor de las sesiones, el presidente del Congreso cumple un papel fundamental en la administración de las reglas y acuerdos preestablecidos, así como en la aplicación de medidas para el mantenimiento del orden durante los debates en el Pleno (DELGADO GUEMBES, 2020: 313).

En el siguiente cuadro se muestran las infracciones o faltas de disciplina contra los deberes funcionales de los congresistas, así como los tipos de sanción que puede aplicar el presidente del Congreso en el uso de su potestad sancionatoria. Evidentemente, las faltas se refieren a acciones que pueden ocurrir durante las sesiones del Pleno, aunque muchas veces su aplicación requiera de otra instancia u órgano que la defina y/o apruebe.

Cuadro 1

Sistema de sanciones reglamentarias aplicables por el presidente del Congreso

Tipo de falta	Tipo de sanción	Titular
No asistir o llegar tarde a las sesiones para las que hay convocatoria	Publicación de nombres de los no asistentes y de quienes llegan tarde a las sesiones	Presidente
Intervención que se desvía de la cuestión en debate	Llamado de atención	Presidente
Persistir en el uso de la palabra desviando la cuestión en debate	Suspensión en el uso de la palabra a quien persiste en desviarse de la cuestión en debate	Presidente
Proferir frases ofensivas	Orden de retiro de frases ofensivas	Presidente
Renuencia en el frases injuriosas u ofensivas	Orden de retirarse de la sala de sesiones	Presidente
Faltas contra el Código de Ética y la disciplina parlamentaria	Recomendación pública	Comisión de Ética
Renuencia reiterada en el retiro de frases injuriosas u ofensivas (leves)	Amonestación escrita y reservada	Presidente
Faltas contra el Código de Ética y la disciplina parlamentaria	Amonestación escrita pública, y amonestación escrita pública con multa	Comisión de Ética
Renuencia reiterada en el retiro de frases injuriosas u ofensivas (de mediana gravedad)	Amonestación pública mediante Resolución del Congreso	Presidente con ratificación del Pleno

	publicada en el diario oficial El Peruano	
Impedir el normal desarrollo de la sesión (tipo abierto de infracción), o falta ética o disciplinaria (grave)	Suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde 3 hasta 120 días de legislatura	Pleno, previa propuesta de la Mesa Directiva, o de la Comisión de Ética

Fuente y elaboración: César Delgado Guembes, en *Introducción al estudio del Parlamento peruano*, página 314 (2020).

La gradualidad de las sanciones depende, como señala el Reglamento del Congreso, del criterio de conciencia de quienes deban proponerla. Tal determinación constituye además precedente para ser aplicado en otros casos que guarden similitud. El artículo 95 de la Constitución establece el límite a la potestad disciplinaria del Parlamento, en particular en lo que respecta a la suspensión, al señalar que esta no puede exceder de los 120 días de legislatura.

Como refiere Rubio (1999: 103) este es un aspecto muy importante, ya que sobre la base de la mayoría se podrían imponer sanciones de suspensión con plazos muy extensos, inhabilitando en la práctica el trabajo de algún congresista. De esta manera, en determinado contexto es posible que se procure alterar el balance de fuerzas o privar del mandato a quienes resulten particularmente problemáticos desde el punto de vista político.

3. Legislación comparada

Al igual que en nuestro país, en otros Parlamentos de la región se ha dispuesto la aplicación de medidas disciplinarias generalmente desarrolladas en los reglamentos de las cámaras y/o estatutos de ética parlamentaria. En el siguiente cuadro se muestran las sanciones previstas en los Parlamentos de Bolivia, Colombia y Ecuador.

Cuadro 2
Legislación comparada sobre sanciones disciplinarias

País	Sanciones
Bolivia	1. Separación temporal de seis (6) a doce (12) meses, sin derecho a remuneración. 2. Separación temporal de tres (3) a seis (6) meses, sin derecho a remuneración. 3. Amonestación formal y/o descuento del diez por ciento (10%) de la remuneración mensual por un término de tres (3) a seis (6) meses.
Colombia	1. Llamamiento al orden 2. Declaración pública de haber faltado al orden y al respeto debidos. 3. Suspensión en el ejercicio de la palabra. 4. Suspensión del derecho a intervenir en el resto del debate o de la sesión. 5. Suspensión del derecho a intervenir en los debates de la Corporación por más de un (1) día y hasta por un (1) mes, previo concepto favorable de la Mesa Directiva.

Ecuador	1. Amonestación escrita. 2. Multas de hasta el 20% de la remuneración mensual. 3. Suspensión temporal en el ejercicio del cargo, sin derecho a sueldo de hasta treinta días.
Perú	- Publicación de nombres de no asistentes y de quienes llegan tarde a las sesiones. - Llamado de atención. - Suspensión en el uso de la palabra a quien persiste en desviarse de la cuestión en debate. - Orden de retiro de frases ofensivas. - Orden de retirarse de la sala de sesiones. - Amonestación escrita y reservada. - Amonestación escrita pública, y amonestación escrita pública con multa. - Amonestación pública mediante Resolución del Congreso publicada en el diario oficial El Peruano. - Recomendación pública. - Suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde 3 hasta 120 días de legislatura.

Fuente: Legislación de los países incluidos en el cuadro.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.

En Bolivia, la Constitución Política señala como atribuciones de la cámara de senadores y la cámara de diputados de la Asamblea Legislativa, el aprobar su propio reglamento y aplicar sanciones a sus miembros, según lo previsto en dicha norma y por decisión de dos tercios de miembros presentes. Los reglamentos de ambas cámaras desarrollan lo señalado en la Constitución respecto de las sanciones, las cuales pueden incluso consistir en la separación temporal, tanto de senadores como diputados, previo informe o a sugerencia de la Comisión de Ética y según lo previsto en el reglamento de cada cámara o en el Reglamento de Ética.

El Reglamento de Ética de la Asamblea Legislativa tiene por objeto establecer los principios, valores, normas éticas y de decoro que rigen la conducta de los senadores y los diputados durante el ejercicio de su mandato. Asimismo, precisa los aspectos relativos al régimen disciplinario. El abandono injustificado de funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, puede dar lugar a la pérdida del mandato. Las faltas pueden ser de tres tipos: gravísimas, graves y leves. Las faltas (i) gravísimas se sancionan con la separación temporal de seis (6) a doce (12) meses, las (iii) graves de tres (3) a seis (6) meses, ambas sin derecho a remuneración. Las faltas (iii) leves pueden ser objeto de amonestación formal y/o ser sancionadas con el descuento del diez por ciento (10%) de la remuneración mensual por un término de tres (3) a seis (6) meses.

La Constitución de Colombia señala que los congresistas pueden perder su investidura, entre otros motivos, por la inasistencia en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones

de censura. De acuerdo a lo establecido en el marco constitucional, el Reglamento del Congreso, Ley 5 de 1992 (norma que regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional, establece su estructura, desarrolla sus obligaciones, deberes y atribuciones constitucionales) señala que, además de la pérdida de la investidura, la inasistencia de los Congresistas a las sesiones sin excusa válida implica que no se les otorgue los salarios y prestaciones correspondientes.

Según el Reglamento, corresponde a los presidentes de las Cámaras Legislativas cuidar que los parlamentarios concurren puntualmente a las sesiones, requiriendo con apremio si fuere el caso la presencia de los ausentes que no estén legalmente excusados, así como cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo.

Asimismo, la norma contempla sanciones por irrespeto contra la corporación o ultrajar de palabra a alguno de sus miembros. Según la gravedad de la falta se pueden aplicar sanciones como: (i) llamamiento al orden, (ii) declaración pública de haber faltado al orden y al respeto debidos, (iii) suspensión en el ejercicio de la palabra, (iv) suspensión del derecho a intervenir en el resto del debate o de la sesión, y (v) suspensión del derecho a intervenir en los debates de la Corporación por más de un (1) día y hasta por un (1) mes, previo concepto favorable de la Mesa Directiva.

En el capítulo del Reglamento que se refiere al Estatuto del congresista se detallan las sanciones según la gravedad de la falta: (i) declaración pública de faltar al orden y respeto debidos (ii), suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión, (iii) desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden, (iv) comunicación al Consejo de Estado acerca de la inasistencia del Congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de la investidura. Las dos primeras sanciones son impuestas por los presidentes de cada cámara o las comisiones, la tercera y cuarta por la Mesa Directiva, esta última previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental, en los términos que establece el Reglamento.

En Ecuador la Constitución prescribe que la Asamblea Nacional se rige por la ley correspondiente y su reglamento interno. Asimismo, señala prescribe las asambleístas y los asambleístas ejercen una función pública al servicio del país y deben actuar con sentido nacional, son responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y están obligados a rendir cuentas a sus mandantes.

La «Ley orgánica de la función legislativa» replica lo señalado en la Constitución sobre la función pública al servicio del país. Asimismo, establece las sanciones aplicables en los casos en que los asambleístas incurran en alguna falta. Las sanciones pueden ser: (i) amonestación escrita, (ii) multas de hasta el 20% de la remuneración mensual, o (iii) suspensión temporal en el ejercicio del cargo, sin derecho a sueldo de hasta treinta días. El Consejo de Administración Legislativa (CAL) determina la sanción a ser impuesta, con base a las quejas que reciba y, en caso que existan, a los archivos de audio y video que le sean remitidos por la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional o de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales.

CONCLUSIONES

- En el marco de la autonomía, los Parlamentos gozan de la capacidad para autorregularse y gestionar toda actuación que realizan en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, lo que incluye la regulación de su propia organización y funcionamiento interno, la aprobación de su presupuesto, el gobierno interior del personal a su servicio y el establecimiento de su régimen administrativo.
- La capacidad de los Parlamentos para autorregularse se rige por lo dispuesto en la Constitución y las leyes, así como en los reglamentos y estatutos parlamentarios. Generalmente, estos últimos precisan las medidas para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades y el debate. La infracción a estas medidas puede dar lugar a sanciones que, según su gravedad, suelen consistir en llamadas al orden, retiro de la palabra, desalojo de la sala, suspensión temporal, entre otras.
- En nuestro país, la Constitución señala que el Congreso puede imponer sanciones disciplinarias a los parlamentarios e incluso determinar su suspensión en los casos más graves de conducta. El Reglamento del Congreso y el Código de Ética Parlamentaria precisan las sanciones que puede imponer principalmente el presidente, durante las sesiones de Pleno, u otras instancias, en los casos de falta o infracción a lo dispuesto en una u otra norma.
- Según la gravedad del acto las sanciones pueden ser: publicación de nombres de los no asistentes y de quienes llegan tarde a las sesiones; llamado de

atención; suspensión en el uso de la palabra; orden de retiro de frases ofensivas; orden de retirarse de la sala de sesiones; recomendación pública; amonestación escrita y reservada; amonestación escrita pública; amonestación escrita pública con multa; amonestación pública mediante Resolución del Congreso; suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de haberes desde 3 hasta 120 días de legislatura.

- En Bolivia, Colombia y Ecuador, los reglamentos de las Cámaras y/o estatutos de ética parlamentaria también establecen la aplicación de medidas disciplinarias similares a las dispuestas en nuestro país, las cuales pueden ser desde llamamientos al orden y amonestaciones, hasta la separación temporal con descuento de haberes y la suspensión por un lapso previamente definido.

BIBLIOGRAFÍA

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1997 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México, 1997, Pp. 297-299.

CID VILLAGRASA, Blanca

2001 Origen y evolución de la Administración Parlamentaria. Asamblea [en línea]: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 5 (dic. 2001), p. 3182.

DELGADO GUEMBES, César

2003 La sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de congresista. El caso del status parlamentario de la congresista Martha Chávez. En Revista Jurídica del Perú Año LII N° 46, mayo 2003, Derecho Parlamentario.

DELGADO GUEMBES, César

2020 Introducción al estudio del parlamento peruano. 1a ed. Lima: Universidad San Ignacio de Loyola. Fondo Editorial, 2020.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad

1999 Actos de la administración parlamentaria. En: Los actos del Parlamento, Fernando Sáinz Moreno. Parlamento Vasco, 1999, p. 205-274.

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén

1992 Instituciones de derecho público costarricense. Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUED) San José Costa Rica.

LOEWENSTEIN, Karl

1979 Teoría de la Constitución. Ed. Seix v Banal Hnos., S. Reimpresión de 1979. A. Barcelona, España.

MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica

2019 La Disciplina Parlamentaria. En Manual de uso del Diputado, Asamblea de Madrid, Ed. Dickynson.

MATHEUS, Juan Miguel

2014 La disciplina parlamentaria en España y Venezuela: un estudio de Derecho Comparado. Prólogo: Román José Duque Corredor. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro Editorial Jurídica Venezolana Caracas, 2014.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 Estudio de la Constitución Política de 1993. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Centro de Documentación, Información y Análisis Servicios de Investigación y Análisis Política Interior.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

2013 Derecho Parlamentario Español. Editorial Dykinson S.L. Madrid.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

ASAMBLEA NACIONAL REPÚBLICA DEL ECUADOR

<https://www.asambleanacional.gob.ec/es>

CAMARA DE DIPUTADOS - BOLIVIA

<https://diputados.gob.bo/>

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COLOMBIA

<https://www.camara.gov.co/>

CAMARA DE SENADORES - BOLIVIA

<https://web.senado.gob.bo/>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Archivo Digital de la Legislación del Perú y Diario de los Debates)

<https://www.congreso.gob.pe>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL - PERÚ

<https://www.tc.gob.pe>

Anexo
Legislación comparada

País	Norma	Texto
Bolivia	Constitución Política	Artículo 159. Son atribuciones de la Cámara de Diputados, además de las que determina esta Constitución y la ley: 1. Elaborar y aprobar su Reglamento. 4. Aplicar sanciones a las diputadas o a los diputados, de acuerdo con el Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes. Artículo 160. Son atribuciones de la Cámara de Senadores, además de las que determina esta Constitución y la ley: 1. Elaborar y aprobar su Reglamento. 4. Aplicar sanciones a las Senadoras y los Senadores, de acuerdo al Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes.
	Reglamento del Senado	Artículo 4. (Atribuciones Constitucionales). I. Son atribuciones de la Cámara de Senadores las señaladas en el Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, en lo que corresponda. II. La Cámara de Senadores, por mandato del Artículo 160 de la Constitución Política del Estado, tiene además las siguientes atribuciones específicas: d) Aplicar sanciones a las Senadoras y los Senadores de acuerdo al Reglamento, por decisión de dos tercios de los miembros presentes. Artículo 18. (Derechos de Senadoras y Senadores). Las Senadoras y Senadores, tanto Titulares como Suplentes, tienen los siguientes derechos: [...] b) Derecho de defensa. Las Senadoras y Senadores tendrán el más amplio derecho a la defensa, cuando sean sometidos a procesos disciplinarios establecidas en el Reglamento de Ética de la Cámara de Senadores. Artículo 32. (Sanciones y Separación Temporal). Previo informe de la Comisión de Ética, el Pleno de la Cámara de Senadores, por dos tercios de votos de los miembros presentes, dispondrá la sanción o la separación temporal de la Senadora o Senador que incurra en faltas previstas en el presente Reglamento y en el Reglamento de Ética.
	Reglamento de la Cámara de Diputados	ARTÍCULO 7° (Atribuciones de la Cámara de Diputados). La Cámara de Diputados, por competencia expresa que le asigna el Artículo 159 de la Constitución Política del Estado, tiene las siguientes atribuciones enunciativas y no limitativas de otras que por mandato de la Ley y de la forma republicana de gobierno pudiera tener: [...] 7. Aplicar sanciones a sus miembros de acuerdo con la Constitución, la Ley y el presente Reglamento. ARTÍCULO 29° (Separación Temporal). Las Diputadas y Diputados podrán ser suspendidos temporalmente del ejercicio de sus funciones si a criterio de la Cámara o a sugerencia de la Comisión de Ética, ésta determinará que la falta no amerita la pérdida de mandato. En este caso la Cámara definirá el tiempo de la separación de acuerdo a Reglamento. ARTÍCULO 30° (Reglamento de Ética). La Cámara de Diputados contará con un Reglamento de Ética, aprobado por dos tercios de sus miembros presentes.

	Reglamento de Ética	ARTÍCULO 9. (CLASIFICACIÓN). Los tipos de faltas en las que pueden incurrir las Senadoras y los Senadores, se clasifican en: a) Gravísimas b) Graves y c) Leves ARTÍCULO 10. (FALTAS GRAVÍSIMAS). Son consideradas las siguientes: a) No cumplir con lo previsto en el artículo 8 de la Constitución Política del Estado y el Reglamento General de la Cámara de Senadores. b) Agredir física o psicológicamente a Senadoras, Senadores, Diputadas, Diputados o a cualquier otra persona. c) Manifestar conductas agresivas o violentas que dañen la dignidad de las personas. d) Realizar acusaciones falsas ante la Comisión de Ética y Transparencia. e) Utilizar la facultad de fiscalización en beneficio personal, de su cónyuge, por parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. f) Facilitar o cooperar a través de cualquier medio o conducta la realización de actos de corrupción en la administración pública. g) Solicitar o aceptar directamente o por interpuesta personas regalos, aporres en dinero, donaciones, dádivas, recompensas o beneficios de cualquier tipo que comprometan o influyan en la toma de decisiones en su labor legislativa. h) Proponer y participar en la aprobación de proyectos de Ley en asuntos de su interés o beneficio personal. i) Usar los bienes públicos de manera indebida en beneficio propio, de familiares y/o terceros. J) Incumplir con la reserva establecida en el Pleno de la Cámara de Senadores o en cualquiera de las Comisiones, k) Incorporarse a un partido político distinto por el cual fue elegida o elegido, o declararse independiente. l) Haber incurrido en actos que comprometan la idoneidad de la Senadora o el Senador, o atenten contra el decoro y la ética de la Cámara. ARTÍCULO 11. (FALTAS GRAVES). Son consideradas las siguientes: a) Faltar el respeto a los Símbolos del Estado Plurinacional de Bolivia y de ICE entidades territoriales autónomas. b) Ingresar a los recintos de la Asamblea Legislativa Plurinacional en estado ebriedad o bajo efectos de drogas y/o fármacos prohibidos por Ley. c) Agredir verbalmente a las Senadoras, Senadores, Diputadas, Diputados, Servidoras o Servidores Públicos con términos discriminatorios o racistas. d) Patrocinar, administrar, prestar servicios remunerados o ad honorem de manera directa o encubierta a personas naturales o jurídicas que gestionen contratos con el Estado. e) Portar armas de fuego, armas blancas y contundentes en recintos de Asamblea Legislativa Plurinacional, exceptuando aquellas que forman parte de la vestimenta típica. f) Ejercer influencia inherente a la condición de Senadora o Senador incumpliendo el artículo 239 de la Constitución Política del Estado. ARTÍCULO 12. (FALTAS LEVES). son consideradas las siguientes: a) Coartar el derecho y el acceso a la Información sobre las actividades legislativas. b) Interferir reiteradamente a las Senadoras o Senadores en el uso de la palabra.
--	---------------------	---

		c) Entorpecer u obstaculizar la prosecución de ta Sesión, después de habérsele llamado al Orden. d) Incumplir con la presentación de la actualización anual de la Declaración Jurada de Bienes y Rentas. ARTÍCULO 14. (SANCIONES). I. La Senadora o Senador que incurra en lo previsto en el artículo 13 de' presente Reglamento, será sancionado con la pérdida del mandato y separación definitiva de la Cámara de Senadores y de la Asamblea Legislativa Plurinacional. II. La Senadora o Senador que incurra en las faltas gravísimas previstas en artículo IO del presente Reglamento, será sancionado con la separación temporal de la Cámara de Senadores y de la Asamblea Legislativa Plurinacional por el tiempo de seis (6) a doce (12) meses, sin derecho c, percibir remuneración. III. La Senadora o Senador que incurra en las faltas graves previstas en el artículo 1 1 del presente Reglamento, será sancionado con la separación temporal de la Cámara de Senadores y de la Asamblea Legislativa Plurinacional por el tiempo de tres (3) a seis (6) meses, sin derecho a percibir remuneración. IV. La Senadora o Senador que incurra en las faltas leves previstas en los incisos a), b) y c) del artículo 12 del presente Reglamento, será amonestado formalmente y será sancionada o sancionado con el descuento del diez (10%) por ciento de su remuneración mensual por un término de tres (3) a seis (6) meses. Para el caso del inciso d) del artículo 12, la sanción será una amonestación formal
Colombia	Constitución Política	ARTICULO 183. Los congresistas perderán su investidura: 2. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.
	Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992)	ARTÍCULO 43. FUNCIONES. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: [...] 3. Cuidar que los miembros que conforman la Corporación que presiden concurren puntualmente a las sesiones, requiriendo con apremio si fuere el caso la presencia de los ausentes que no estén legalmente excusados. 4. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo. ARTÍCULO 73. SANCIONES POR IRRESPETO. Al Congresista que faltare al respeto debido a la corporación, o ultrajare de palabra a alguno de sus miembros, le será impuesta por el Presidente, según la gravedad de la falta, alguna de las sanciones siguientes: 1. Llamamiento al orden. 2. Declaración pública de haber faltado al orden y al respeto debidos. 3. Suspensión en el ejercicio de la palabra. 4. Suspensión del derecho a intervenir en el resto del debate o de la sesión, y 5. Suspensión del derecho a intervenir en los debates de la Corporación por más de un (1) día y hasta por un (1) mes, previo concepto favorable de la Mesa Directiva. ARTÍCULO 74. RESPETO A LOS CITADOS. Quienes sean convocados o citados a concurrir a las sesiones tienen derecho, cuando intervengan en los debates, a que se les trate con las consideraciones y respeto debido a los Congresistas. El Presidente impondrá al Congresista que falte a esta regla una de las sanciones de que trata el artículo anterior, considerando la infracción como un irrespeto al Congreso.

		ARTÍCULO 268. DEBERES. Son deberes de los Congresistas: 1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte. 2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales. [...]. ARTÍCULO 269. FALTAS. Son faltas de los Congresistas: 1. El desconocimiento los deberes que impone este Reglamento. 2. El cometer actos de desorden e irrespeto en el recinto de sesiones. 3. No presentar las ponencias en los plazos señalados, salvo excusa legítima. ARTÍCULO 270. SANCIONES. Según la gravedad de la falta, se pueden imponer las siguientes sanciones: 1. Declaración pública de faltar al orden y respeto debidos. 2. Suspensión en el uso de la palabra por el resto de la sesión. 3. Desalojo inmediato del recinto, si fuere imposible guardar orden. 4. Comunicación al Consejo de Estado acerca de la inasistencia del Congresista, si hubiere causal no excusable o justificada para originar la pérdida de la investidura. PARÁGRAFO. Las sanciones previstas en los primeros dos ordinales serán impuestas de plano por los respectivos Presidentes, de las Cámaras o las Comisiones; la del numeral 3, por la Mesa Directiva, y la del numeral 4 por la misma Mesa Directiva previa evaluación de la Comisión de Acreditación Documental, en los términos del presente Reglamento. ARTÍCULO 271. INASISTENCIA. La falta de asistencia de los Congresistas a las sesiones, sin excusa válida, no causará los salarios y prestaciones correspondientes. Ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.
Ecuador	Constitución Política	Art. 126.- Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. Art. 127.- Las asambleístas y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes. Las asambleístas y los asambleístas no podrán: 1. Desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles con su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita. 2. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional. 3. Gestionar nombramientos de cargos públicos. 4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas. 5. Aceptar nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de otras funciones del Estado. 6. Integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado. 7. Celebrar contratos con entidades del sector público. Quien incumpla alguna de estas prohibiciones perderá la calidad de asambleísta, además de las responsabilidades que determine la ley.
	Ley orgánica de la función legislativa	Art. 162.- De la responsabilidad de las y los asambleístas.

		Las y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes. Art. 164.- Del trámite para las sanciones. Para la investigación de los actos señalados en esta ley, será necesario que el asambleísta presente una denuncia juramentada, suscrita por uno, una o más asambleístas, debidamente motivada, dirigida a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien la pondrá en conocimiento del CAL. La solicitud será calificada por el CAL en el plazo máximo de cinco días desde la fecha de presentación. En caso de desestimarse la solicitud de investigación, el Consejo de Administración Legislativa deberá sentar en actas los motivos de su decisión. Para dar curso a la solicitud de investigación, calificada por el Consejo de Administración Legislativa, el Pleno conformará, para cada caso, una Comisión Multipartidista de investigación, con un máximo de tres asambleístas que deberá emitir un informe al Pleno en el plazo de hasta diez días. En ningún caso, ésta Comisión Multipartidista presentará su informe sin que el o la asambleísta haya ejercido su derecho a la defensa durante la investigación, salvo que el o la asambleísta no se presente en el plazo de tres días. El o la asambleísta investigada, será escuchado también por el Pleno, luego de conocido el informe de la Comisión Multipartidista y antes de que se tome votación. No se admitirá ninguna prueba que vulnere derechos fundamentales o haya sido obtenida mediante mecanismos ilegales. Art. 165.- De otras faltas.- Serán sancionadas las y los asambleístas que incurran en las siguientes faltas: 1. Usar indebidamente las tarjetas electrónicas; 2. En su calidad de integrantes de las comisiones especializadas, exceder los plazos previstos en la presente Ley para la presentación de informes para primer y segundo debate; 3. Provocar incidentes violentos en las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional y de las comisiones especializadas; 4. Poner en riesgo su seguridad o la de quienes laboran en la Asamblea Nacional; 5. Maltratar de palabra o de obra a los asambleístas o funcionarios de la Asamblea Nacional; y, 6. Expresarse con términos ofensivos, discriminatorios o que inciten al odio en las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional y de las comisiones especializadas. Art. 166.- De las sanciones.- En caso de que las y los asambleístas incurran en alguna de las faltas descritas en el artículo anterior, el CAL podrá imponer las siguientes sanciones: 1. Amonestación escrita; 2. Multas de hasta el 20% de la remuneración mensual; o, 3. Suspensión temporal en el ejercicio del cargo, sin derecho a sueldo de hasta treinta días. En la determinación de la sanción a ser impuesta, el CAL actuará con base a las quejas que reciba y, en caso que existan, a los archivos de audio y video que le sean remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional o de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales. Art. 167.- Régimen disciplinario del servidor legislativo.- La o el servidor legislativo que incumpliere las obligaciones previstas en esta Ley, la ley que regula a los servidores públicos y los reglamentos dictados por el CAL, incurrirán en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente de acuerdo con lo previsto en la ley y reglamento aplicable a los servidores
--	--	---

		públicos en general. La sanción de suspensión o destitución será impuesta por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional o de la autoridad que este delegare, previo sumario administrativo.
--	--	--

Fuente: Legislación de los países incluidos en el cuadro.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.