



Derecho PUCP

ISSN: 0251-3420

revistaderechopucp@pucp.edu.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

Abugattas Giadalah, Gattas

El Parlamento Andino dentro del actual Sistema Andino de Integración y la primera  
elección universal y directa de representantes peruanos

Derecho PUCP, núm. 59, 2006, pp. 213-233

Pontificia Universidad Católica del Perú

Lima, Perú

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533656158010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **El Parlamento Andino dentro del actual Sistema Andino de Integración y la primera elección universal y directa de representantes peruanos\***

Gattas Abugattas Giadalah\*\*

En el año 2006 los peruanos escogimos mediante una elección directa, universal y secreta, por primera vez, a nuestros representantes ante el Parlamento Andino. Sin embargo, este hecho histórico, remarcable en el proceso de integración subregional andino, puede verse ensombrecido por el lamentable y generalizado desconocimiento de la materia, a lo que se suma la actual crisis de la Comunidad Andina.

En efecto, son pocos los peruanos que tienen siquiera una idea de lo que es el Parlamento Andino y de sus labores en general. Pese a ello, han sido llamados a las urnas para elegir representantes ante tal institución internacional, pero: ¿cuántos representantes deben ser elegidos?, ¿cómo se los elige?, ¿por cuánto tiempo ocupan el cargo?, ¿qué labores asumen?, ¿quién cubre los gastos?, entre muchas otras, son las interrogantes que la mayoría de peruanos tiene y que este modesto trabajo espera responder.

### **1. El Parlamento Andino**

#### **1.1. Antecedentes**

Las ideas imperantes en América Latina en la década de 1960 provocaron que el proyecto de integración económica pensado para la zona, sobre el que se discutía en aquella época, entrara en un período de estancamiento. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, conocida por sus siglas como ALALC, era una posibilidad cada vez más remota.

---

\* Trabajo terminado en el mes de julio de 2006.

\*\* Profesor del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Esta situación llevó a «[...] países miembros de mediano o menor desarrollo relativo a intentar un proceso de integración en un marco más restringido, pero con esquemas más avanzados».<sup>1</sup> Así, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela iniciaron negociaciones para celebrar acuerdos que siguieran esta línea.

De esta manera, en 1969 los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron un acuerdo de integración andina conocido como Acuerdo de Cartagena. Este daba inicio al Pacto Andino para la integración, pacto al que se incorporó Venezuela en 1973 y del que luego se retiraron tanto Chile, en 1976, como la misma Venezuela el pasado 22 de abril de 2006.

El Acuerdo de Cartagena, sin embargo, no contempló explícitamente la creación del Parlamento Andino. Fueron instrumentos internacionales posteriores, como la Declaración de Bogotá de 1978, el Mandato de Cartagena de 1979 y la Declaración de Presidentes de Quito del 11 de agosto de 1979, los que apoyaron la creación de aquella institución.<sup>2</sup>

Sobre la base de esos documentos, los cinco Estados que en su momento formaron parte del Acuerdo de Cartagena: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, determinaron la constitución de un Parlamento Andino a través de la Declaración de Caracas del 27 de setiembre de 1979.<sup>3</sup> Así, el 25 de octubre de 1979 se suscribió el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (en adelante, Tratado Constitutivo).<sup>4</sup>

Posteriormente, y pasada la difícil etapa de los años ochenta, el 10 de marzo de 1996 se suscribió en la ciudad de Trujillo el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), conocido como Protocolo de Trujillo, que incorporó en dicho Acuerdo al Parlamento Andino y creó la Comunidad Andina.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Undécima edición. Madrid: Tecnos, 1999, p. 721. Como nos dice Salmón sobre el ALALC, «[...] los mecanismos de desgravación establecidos en este proceso de integración favorecieron, sobre todo, a Estados con economías estables y no resultaron del todo adecuados para los Estados de menor desarrollo. Este hecho generó la idea de formar subgrupos de integración entre Estados más afines por su condición económica y, de este modo, dio inicio a una nueva orientación en el proceso de integración latinoamericana» (SALMÓN GÁRATE, Elizabeth. «Evolución institucional de la Comunidad Andina: perspectivas y problemas». En varios autores, *Derecho comunitario andino*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, Instituto de Estudios Internacionales de la PUCP, 2003, p. 22).

<sup>2</sup> <http://www.parlamentoandino.org/parlamento/bienvenida.htm>, visitada en julio de 2006.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Dicho tratado fue aprobado por el Congreso de la República del Perú a través de la resolución legislativa 23247 de fecha 15 de abril de 1981. En enero de 1984 entró en vigor.

<sup>5</sup> El Protocolo de Trujillo fue aprobado por el Congreso de la República del Perú a través de la resolución legislativa 26603 de fecha 6 de mayo de 1996. Entró en vigencia el 3 de junio de 1997.

Finalmente, el 23 de abril de 1997, y en concordancia con el Protocolo de Trujillo, se suscribieron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino que sustituiría a este último (en adelante, Protocolo Sustitutivo) y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes (en adelante, Protocolo sobre Elecciones); normas aún no vigentes.<sup>6</sup>

En suma, las normas que están en vigor y constituyen el marco jurídico fundamental del Parlamento Andino, de acuerdo con la información que se encuentra en la página web oficial de esta institución, son: el Acuerdo de Cartagena —modificado por el Protocolo de Trujillo—, el Tratado Constitutivo de 1979 —hasta que entre en vigencia el Protocolo Sustitutivo de 1997— y el Reglamento General del Parlamento Andino (en adelante, Reglamento General).<sup>7</sup> Cabe la precisión, sin embargo, de que si bien el Protocolo sobre Elecciones todavía no está en vigor, tanto el Protocolo de Trujillo como el

<sup>6</sup> El Congreso de la República del Perú aprobó el Protocolo Sustitutivo y el Protocolo sobre Elecciones a través de la resolución legislativa 27525 de fecha 4 de octubre de 2001. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible en la página oficial de la Comunidad Andina (<http://www.comunidadandina.org/normativa/instrumentosinternacionales.htm>), hasta el mes de julio del 2006, ninguno de los dos está vigente ya que Colombia no ha depositado aún su instrumento de ratificación.

<sup>7</sup> Este Reglamento establece:

«Artículo 3.- Marco Jurídico.- El Parlamento Andino, como órgano del Sistema Andino de Integración, se rige normativamente por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, de conformidad a las siguientes normas:

- a) El Acuerdo de Cartagena y sus Protocolos Modificatorios;
- b) El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito el 25 de octubre de 1979 y sus Protocolos Adicionales que lo modifiquen;
- c) Las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión;
- d) Los Convenios y Tratados internacionales que, para garantizar su funcionamiento, celebre la Comunidad Andina;
- e) Sus propias Decisiones publicadas en la Gaceta Oficial; y,
- f) El presente Reglamento General».

Cabe aquí, hacer dos aclaraciones. En primer lugar, asumo que el Reglamento General del Parlamento Andino que cito es el vigente, en tanto que es el que se encuentra publicado en la página oficial de dicha institución. Sin embargo, es necesario señalar que se consultó a dicha institución sobre su norma reglamentaria en vigor, dada una serie de incongruencias entre la publicada —aquí citada— y el Tratado Constitutivo vigente (como se estudiará más adelante); pese a ello, recibí una carta con fecha 6 de junio de 2006, en la que un asesor jurídico y académico de la Secretaría General del Parlamento Andino me dio la siguiente y cuestionable explicación: «Por disposición del Secretario General del Parlamento Andino, doctor Rubén Vélez Núñez, me permito dar respuesta a su correo del 1 de junio del presente año [aquel en el que consultaba sobre el Reglamento vigente y en el que pedía se me envié una copia]. En tal virtud, debo señalar que el Parlamento Andino actualmente se encuentra en un proceso de fortalecimiento institucional, razón por la cual se vienen preparando una serie de reformas reglamentarias, las cuales serán puestas en conocimiento de la Asamblea General en el mes de Agosto de este año. Por esta razón, considero pertinente comunicarle

Tratado Constitutivo y el Reglamento General recogen la obligación de elecciones directas y universales de parlamentarios andinos.<sup>8</sup>

### 1.2. El Parlamento Andino dentro del Sistema Andino de Integración

Cuando el Protocolo de Trujillo transformó el Pacto Andino en la Comunidad Andina, dio origen a lo que hoy se conoce como el Sistema Andino de Integración (en adelante, SAI). Así, la Comunidad Andina, dotada de una estructura orgánica propia, trabajaría de forma integrada con una serie de instituciones internacionales.<sup>9</sup> Salvando las diferencias, esta idea en cuanto a la organización del SAI sigue modelos como el del Sistema de Naciones Unidas, en torno a la Organización de las Naciones Unidas, o el del Sistema Interamericano, alrededor de la Organización de Estados Americanos.

El SAI quedaría integrado, entonces, por los órganos e instituciones señalados en el artículo 6 del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo, que establece:

Artículo 6.- El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones:

- El Consejo Presidencial Andino;
- El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Comisión de la Comunidad Andina;
- La Secretaría General de la Comunidad Andina;
- El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;
- El Parlamento Andino;
- El Consejo Consultivo Empresarial;
- El Consejo Consultivo Laboral;
- La Corporación Andina de Fomento;
- El Fondo Latinoamericano de Reservas;

---

que una vez se apruebe la reforma y ésta entre en vigencia, con gusto le enviaré una copia para su conocimiento».

En segundo lugar, es necesario señalar que las «decisiones» a las que se hace mención en el inciso «e» recién citado no son parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, a diferencia de las «decisiones» a las que se hace referencia en el inciso «c», que sí lo son. Esto se deduce de una interpretación sistemática del Acuerdo de Cartagena, del Tratado Constitutivo y de los artículos 13, 14 y 106 del Reglamento General citado.

<sup>8</sup> Artículo 42, artículo 2 y artículo 5, respectivamente.

<sup>9</sup> Así, el artículo 5 del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo, establece que: «Se crea la “Comunidad Andina”, integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el presente Acuerdo». Cabe recordar aquí el reciente retiro de Venezuela.

- El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;
- La Universidad Andina Simón Bolívar;
- Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y,
- Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

Lo que se busca con el SAI es la «[...] coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración».<sup>10</sup> Con ese objetivo, se estableció que dichos órganos e instituciones se rijan por el Acuerdo de Cartagena modificado; sin embargo, el artículo 8 que estableció aquello señala también que las instituciones internacionales del sistema se regirán, además, por sus propios tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios.

En este contexto encontramos al Parlamento Andino que, según el Acuerdo de Cartagena modificado, es la institución deliberante del SAI que representa a los pueblos de la Comunidad Andina.<sup>11</sup> En el mismo sentido del Protocolo de Trujillo, el Tratado Constitutivo también establece, en el artículo 1, que dicha institución es creada «[...] como órgano deliberante común del proceso de integración subregional».<sup>12</sup>

El Parlamento Andino, entonces, propiamente no tiene funciones legislativas sino deliberantes. Lo único que puede hacer dentro del proceso de generación normativa, es participar formulando recomendaciones a los órganos encargados de la producción normativa.<sup>13</sup> Ahora bien, pese a que los parlamentos o congresos no solo cumplen funciones legislativas, es poco común que a una institución que no tiene esas funciones se le llame *parlamento*; sin embargo, aun cuando para algunos esto es una paradoja, parece haber una explicación.

<sup>10</sup> Artículo 7 del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo.

<sup>11</sup> Artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo.

<sup>12</sup> El artículo 1 del Protocolo Sustitutivo que, una vez que entre en vigencia, reemplazaría al Tratado Constitutivo de 1979, establece que el Parlamento Andino es el «órgano deliberante común del Sistema Andino de Integración».

<sup>13</sup> El artículo 13, inciso c, del Tratado Constitutivo establece, como atribución del Parlamento Andino, la posibilidad de «[...] proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las partes contratantes». A su vez, el Protocolo Sustitutivo en su artículo 12, inciso e, señala que el Parlamento Andino podrá, cuando este protocolo entre en vigencia, «[...] participar en la generación normativa del proceso [de integración] mediante sugerencias a los órganos del Sistema Andino de Integración de Proyectos de Normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina»; lo que hace este artículo, como se aprecia, es otorgar el derecho de iniciativa legislativa al Parlamento Andino.

En efecto, no se debe olvidar que el Parlamento Andino es una institución enmarcada en un proceso de integración económica y política. Estos procesos de integración, como nos ha demostrado la historia de la Unión Europea, requieren, para avanzar, no solo de tiempo, sino sobre todo de voluntad política. La Comunidad Andina, como tal, nace en 1996; a esa juventud se suman una serie de problemas socioeconómicos y el hecho de que las voluntades políticas de sus países miembros no siempre apunten en la misma dirección aún, como lo demuestran los últimos acontecimientos.<sup>14</sup>

Ahora bien, que el proceso de integración se desarrolle lentamente y enfrente algunos entrapamientos no significa que no esté avanzando; y si un proceso de integración está en marcha, hay que hacer ensayos y previsiones para tener, en el futuro, instituciones que respondan a las necesidades de dicha integración.<sup>15</sup> Desde luego, estas instituciones pueden crearse en el momento en que se necesiten; sin embargo, considero una mejor opción el que sean

---

<sup>14</sup> Cuando Aimee Kanner se refiere a la crisis en los Andes y en la Comunidad Andina, señala que: «Los continuos y complejos problemas que afligen a los países andinos son, en gran medida, desalentadores. La inestabilidad política ha sido la norma, por lo menos, durante los últimos cinco años, plagada de líderes corruptos, elecciones cuestionables, divisiones prácticas e ideológicas insuperables y, sobre todo, de la persistencia de instituciones débiles. Mientras tanto, pese a todo, si bien la economía ha crecido y el desarrollo ha mejorado en algunos países, las desigualdades económicas y sociales han empeorado, forzando el ingreso a la pobreza absoluta y a la exclusión social a más gente. Además, la inseguridad en los Andes no está contenida al interior de las fronteras de la subregión, sino que está opacando la imagen que se tiene de la estabilidad de toda la región. A pesar de años de intenciones, en tiempos sostenidos económica, política y/o militarmente por fuentes externas, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, los movimientos violentos de guerrilla, así como la resultante destrucción de la propiedad, el secuestro y la muerte de gente inocente, permanecen como temas frecuentes en los Andes» [traducción propia] (KANNER, Aimee. «European Union external relations with the Andean Community: a governance approach». En Joaquín ROY y Roberto DOMÍNGUEZ, eds. *The European Union and regional integration. A comparative perspective and lessons for the Americas*. Miami: Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Miami, Comisión Europea, 2005, pp. 206 y 207).

Por otro lado, sobre la situación socioeconómica actual de los Estados miembros de la Comunidad Andina en relación con los países vecinos y con México, en función a indicadores como el PBI per cápita según el valor nominal del dólar y según la «paridad de poder adquisitivo» (*purchasing power parity*); el índice de desigualdad según el coeficiente de Gini; el índice de desarrollo humano; el gasto público en educación por habitante; la inversión en investigación y desarrollo per cápita; el número de investigadores; el número de publicaciones de nivel científico; y el número de patentes otorgadas a residentes, se puede revisar un interesante artículo publicado en Palestra – Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú: Ísmodes, Eduardo. «Los países de la Comunidad Andina de Naciones: hermanos en la pobreza de conocimientos». En <http://palestra.pucp.edu.pe>, publicado en mayo del 2006.

<sup>15</sup> Esta idea es válida incluso si en el futuro el proceso de integración genera la incorporación de nuevos Estados, la unión a procesos de integración similares en la región o la formulación de un nuevo proceso de integración suramericana. Sea cual sea el escenario, las instituciones ya formadas y probadas en la práctica pueden integrarse a los futuros procesos de integración.

creadas con anticipación para que en una primera etapa de su vida, quizá no tan relevante en el plano jurídico-político, se puedan detectar y corregir fallas estructurales o funcionales. De esta manera, cuando se requiera cubrir necesidades más trascendentes, los Estados tendrán un nivel de confianza tal en la institución, que podrán encargarle la tarea de satisfacer aquellas necesidades sin mayores temores.

Así pues, el Parlamento Andino es una de esas instituciones que se crean con anticipación para detectar y corregir sus fallas. Se le han asignado labores importantes, pero relativamente intrascendentes en relación con las que podría tener un Parlamento propiamente dicho y que quizá algún día tenga; entre ellas, la de legislar o colegislar —como en el caso del Parlamento Europeo—.

Entonces, no hay que rasgarse las vestiduras al constatar que el Parlamento Andino no tiene atribuciones legisferantes; por el contrario, se deben entender razones, como la vertida aquí, para prestar atención al funcionamiento de dicha institución, de modo que se pueda colaborar en la labor de detección de fallas estructurales y funcionales, y se pueda, también, proponer soluciones.<sup>16</sup>

Por otro lado, dejado en claro que el Parlamento Andino no legisla, se hace necesario señalar cuáles son sus funciones. Una primera idea que hay que resaltar aquí es la señalada en el artículo 4 del Tratado Constitutivo y repetida en el artículo 3 del Protocolo Sustitutivo que lo reemplazaría al entrar en vigencia: «El Parlamento Andino y los Representantes, actuarán en función de los objetivos e intereses *comunes* de las Partes Contratantes». Esto hace referencia a la voluntad independiente de la institución dentro del marco del SAI y a la voluntad propia de la Comunidad Andina como organización internacional de integración y, por tanto, sujeto distinto de derecho internacional respecto de los Estados que la conforman.

Además de los lineamientos señalados en los artículos 42 y 43 del Acuerdo de Cartagena,<sup>17</sup> los artículos 12 y 13 del Tratado Constitutivo establecen la lista de propósitos y atribuciones, respectivamente, que tiene el Parlamento Andino:

<sup>16</sup> Es conveniente, en este punto, señalar que la labor legislativa en el SAI recae principalmente, según el Acuerdo de Cartagena modificado, en la Comisión de la Comunidad Andina, integrada por representantes plenipotenciarios de los Estados, y en el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Ambos órganos emiten «decisiones» que, de acuerdo con los artículos 17 y 25 del Acuerdo de Cartagena, son parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; por ello, debe entenderse que su emisión por uno u otro órgano responde al principio de competencia, pese a que el citado Acuerdo no lo señale expresamente (y aunque, quizá, en la práctica pueda llegar a responder a un criterio de oportunidad). Un estudio sobre las fuentes del derecho comunitario se puede encontrar en NOVAK TALAVERA, Fabián. «La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico». En *Derecho comunitario Andino...*, op. cit., p. 57 y ss.

<sup>17</sup> «Artículo 42.- El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por

Artículo 12.- Son propósitos del Parlamento Andino:

- a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina;
- b) Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;
- c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;
- d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;
- e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina;
- f) Promover en los pueblos de la subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional;
- g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y,
- h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

Artículo 13.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

- a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;

---

representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.

En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.

La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Artículo 43.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

- a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;
- b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;
- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,
- g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países».

- b) Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y,
- c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.<sup>18</sup>

En suma, lo que se puede observar es que el Parlamento Andino funciona como un gran promotor del proceso de integración en todos los aspectos a los que este último se refiere. Además, tiene una labor de vigilante de dicho proceso de integración. Así, controla, coopera, orienta; defiende los valores, principios e intereses de la subregión y fomenta el desarrollo de la conciencia comunitaria, entre otras funciones.

<sup>18</sup> El Protocolo Sustitutivo señala sobre el tema:

«Artículo 11.- Son propósitos del Parlamento Andino:

- a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina;
- b) Sustentar, en la Subregión Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;
- c) Velar por el respeto de los Derechos Humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;
- d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;
- e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; y la integración de la comunidad latinoamericana;
- f) Promover en los pueblos de la Subregión Andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional; y
- g) Contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacionales. Y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.

Artículo 12.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

- a) Participar en la promoción y la orientación del Proceso de la Integración Subregional Andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;
- b) Examinar la marcha del Proceso de la Integración Subregional Andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- c) Formular recomendaciones sobre los Proyectos de Presupuesto Anual de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema Andino de Integración;
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema Andino de Integración de Proyectos de Normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros;
- g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, así como con los Órganos Parlamentarios de Integración o Cooperación con Terceros Países».

Como se puede apreciar, al comparar los artículos de uno y otro instrumento internacional, los propósitos en ambos son los mismos; sin embargo, las atribuciones se amplían en el Protocolo de 1997.

Finalmente, para terminar este punto es necesario señalar que el Parlamento Andino se pronuncia a través de recomendaciones sobre los temas de su competencia recién precisados. De acuerdo con el Tratado Constitutivo vigente, las recomendaciones se adoptan por mayoría de dos tercios; sin embargo, el Protocolo Sustitutivo exigiría solo mayoría simple, salvo las excepciones que se planteen en los reglamentos internos.<sup>19</sup>

Sin embargo, pese a lo señalado en el párrafo anterior, el artículo 14 del Reglamento General establece que: «La Asamblea expresará su voluntad mediante Recomendaciones, Decisiones, Propuestas, Acuerdos, Declaraciones y Actos de Coordinación y Control respecto de los asuntos de su competencia, y deberán ser aprobados por la mayoría simple de sus miembros».

Ante esto, cabe hacer dos aclaraciones. En primer lugar, de una interpretación sistemática del Acuerdo de Cartagena y del Tratado Constitutivo, se debe llegar a la conclusión de que todos los medios que usa la Asamblea del Parlamento Andino para expresar su voluntad tienen el *valor de recomendaciones*, sin importar el nombre que el Reglamento General les asigne.<sup>20</sup> En segundo lugar, el Tratado Constitutivo de un órgano es la norma que prima sobre las demás que se deriven de aquella; por ello, en tanto esté vigente el Tratado Constitutivo de 1979, la mayoría exigida para la formación de voluntad debe ser la que en él se establece, es decir, dos tercios.

Las imprecisiones del Reglamento General no hacen más que opacar el proceso de integración y la imagen misma del Parlamento. Dicho órgano, que tiene como una de sus funciones la de velar por la buena marcha del proceso de integración, dicta su propio reglamento contraviniendo lo que señala el Acuerdo de Cartagena y su propio Tratado Constitutivo. Si bien es cierto que esta contradicción se subsanaría al entrar en vigencia el Protocolo Sustitutivo, que establece la mayoría simple para la formación de voluntad, es inaceptable lo estipulado por el Reglamento General que no hace más que confundir al ciudadano comunitario respecto de las normas vigentes que regulan el devenir del Parlamento Andino, a lo que se suma la mala publicidad de aquellas y la escasa información que dicho ciudadano puede encontrar sobre el avance en la ratificación de los documentos que las modificarían.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Artículos 14 y 15 del Tratado Constitutivo de 1979 y artículos 13 y 14 del Protocolo Sustitutivo de 1997.

<sup>20</sup> Artículo 43 del Acuerdo de Cartagena y artículos 12, 13 y 14 del Tratado Constitutivo vigente.

<sup>21</sup> En efecto, todo el Reglamento General está diseñado en función a lo regulado por el Protocolo Sustitutivo; sin embargo, en tanto este no entre en vigor, aquel estará contraviniendo lo señalado por el Tratado Constitutivo vigente.

### 1.3. Composición y estructura del Parlamento Andino

La Comunidad Andina, hasta antes del retiro de Venezuela, tenía una superficie de 4'710,000 km<sup>2</sup>; área en la que habitan aproximadamente ciento veinte millones de personas, representadas —en ese entonces— en el Parlamento Andino por veinticinco parlamentarios, cinco representantes por país miembro. Hoy, sin embargo, y como resulta obvio, son veinte los parlamentarios andinos y cada uno de ellos tiene dos suplentes que lo sustituyen en caso de ausencia temporal o definitiva.<sup>22</sup>

De acuerdo con el artículo 10 del Reglamento General, la estructura del Parlamento Andino está conformada por:

- 1.- La Asamblea General
- 2.- La Mesa Directiva
- 3.- Las comisiones
- 4.- La Secretaría General
- 5.- Las oficinas nacionales
- 6.- Los órganos subsidiarios

La Asamblea General es el «[...] órgano supremo de conducción y toma de decisiones».<sup>23</sup> Por su parte, la Mesa Directiva es el «[...] órgano colegiado de orientación, coordinación, dirección, ejecución y supervisión de los actos que emanen de la Asamblea General».<sup>24</sup> La Secretaría General tiene la función de «[...] apoyo técnico, logístico y administrativo»;<sup>25</sup> mientras que las oficinas nacionales son los «[...] órganos de enlace y coordinación con la Oficina Central, Comisiones, Mesa Directiva y demás miembros del Parlamento Andino».<sup>26</sup>

Cabe precisar que la Mesa Directiva está conformada por un presidente, cuatro vicepresidentes —todos ellos de nacionalidades diferentes— y el secretario general —con derecho a voz—. <sup>27</sup> El presidente de la Mesa Directiva es el que ejerce la representación legal del Parlamento Andino, siendo la autoridad jerárquicamente superior y con funciones permanentes.<sup>28</sup>

Por su parte, las comisiones son «[...] órganos colegiados permanentes, cuya función es realizar análisis jurídicos y de armonización legislativa. Tienen

<sup>22</sup> Artículos 2, 3 y 7 del Tratado Constitutivo.

<sup>23</sup> Artículo 11 del Reglamento General.

<sup>24</sup> Artículo 16 del Reglamento General.

<sup>25</sup> Artículo 30 del Reglamento General.

<sup>26</sup> Artículo 36 del Reglamento General.

<sup>27</sup> Artículo 16 del Reglamento General. Es lógico pensar hoy en la posibilidad de que, con el retiro de Venezuela, sean tres los vicepresidentes y ya no cuatro.

<sup>28</sup> Artículo 20 del Reglamento General.

como funciones analizar, evaluar, proponer y controlar los temas y asuntos que son de su competencia». <sup>29</sup> El número de comisiones puede variar según los requerimientos de la Asamblea General; sin embargo, el Reglamento General crea cinco comisiones a las que se les llama principales: la primera está referida a la política exterior y las relaciones parlamentarias; la segunda, a la educación, cultura, ciencia, tecnología y comunicación; la tercera, a la seguridad regional y el desarrollo sustentable; la cuarta, a los asuntos económicos, de control, presupuesto y turismo; y la quinta, a los asuntos sociales y de desarrollo humano. <sup>30</sup>

Para finalizar este punto, cabe señalar que el Parlamento Andino podrá tener vínculos con organismos subsidiarios y adscritos, promoviendo su constitución y supervisando y orientando su funcionamiento, de acuerdo con lo señalado en el título I, capítulo III del Reglamento General.

## **2. Los representantes peruanos ante el Parlamento Andino**

### **2.1. Legitimación para ser candidato al Parlamentario Andino en el Perú**

Dado que las normas comunitarias que constituyen el marco jurídico del Parlamento Andino no establecen nada específico respecto de este punto, sino que hacen una remisión general a la legislación interna de cada Estado, serán las normas electorales peruanas las que determinen los criterios de legitimación para ser candidato a dicha institución del SAI.

Así, el marco jurídico electoral peruano sobre la materia estaría conformado, principalmente, por la Constitución; la Ley Orgánica de Elecciones (ley 26859); la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino (ley 28360), y su modificatoria (ley 28643); el Reglamento del Proceso para la Elección de Representantes ante el Parlamento Andino, aprobado por resolución del Jurado Nacional de Elecciones (004-2006-JNE); entre otras leyes y normas reglamentarias que forman la legislación peruana aplicable en materia electoral.

Dentro del marco jurídico descrito, el artículo 4 de la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino establece que los candidatos «[...] requieren los mismos requisitos y tienen los mismos impedimentos e incompatibilidades de los postulantes al Congreso de la República».

Concordando los artículos correspondientes de la Constitución, la Ley Orgánica de Elecciones y según lo establecido en el Reglamento del Proceso

<sup>29</sup> Artículo 22 del Reglamento General.

<sup>30</sup> Artículo 23 del Reglamento General.

para la Elección de Representantes ante el Parlamento Andino —entre otras normas a las que las mencionadas se remiten—, se puede señalar que para ser candidato se requiere:

- a) Ser peruano de nacimiento
- b) Ser mayor de veinticinco años
- c) Gozar del derecho de sufragio
- d) Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Además, de acuerdo con las mismas normas, no podrían ser candidatos al Parlamento Andino:

- a) Los candidatos a la Presidencia de la República —aunque sí pueden serlo los candidatos a vicepresidentes—
- b) Los candidatos al Congreso de la República<sup>31</sup>
- c) Salvo que renuncien seis meses antes de la fecha de las elecciones:
  - Los ministros y viceministros de Estado
  - El contralor general
  - Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Jurado Nacional de Elecciones
  - El defensor del pueblo
  - El presidente del Banco Central de Reserva, el superintendente de Banca, Seguros y Administradora de Fondos Privados de Pensiones y el superintendente nacional de Administración Tributaria
  - Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad
  - Los presidentes regionales y los alcaldes
  - Los demás casos que la Constitución prevea
- d) Aquellos que tienen suspendido el ejercicio de la ciudadanía por:
  - Resolución judicial de interdicción
  - Sentencia con pena restrictiva de la libertad
  - Sentencia con inhabilitación de los derechos políticos
- e) Los funcionarios inhabilitados luego de seguirseles un procedimiento de acusación constitucional de acuerdo con el artículo 100 de la Constitución

---

<sup>31</sup> El Protocolo sobre Elecciones (en concordancia con las otras normas que forman el marco jurídico del Parlamento Andino) permite, sin embargo, que los parlamentarios nacionales de los países miembros sean al mismo tiempo representantes ante el Parlamento Andino; no obstante, enfatiza que si bien esto no es un impedimento, tampoco es un requisito de elegibilidad (artículo 7). En todo caso, la prohibición que hace el Perú se fundamenta en la remisión que las normas comunitarias hacen para que se regule el tema internamente.

- f) Los trabajadores y funcionarios de los poderes públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida sesenta días antes de la fecha de las elecciones<sup>32</sup>

Además de lo anterior, el citado artículo 4 de la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino establece que el incumplimiento de los requisitos o la trasgresión de los impedimentos o incompatibilidades determina el cese inmediato del cargo, o la no asunción de este —según sea el caso—, y su reemplazo por el suplente respectivo.

Finalmente, es necesario señalar que en el proceso de elección de representantes ante el Parlamento Andino solo pueden participar partidos políticos y alianzas inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Partidos Políticos (ley 28094).

## 2.2. Sistema de elección de los parlamentarios andinos representantes del Perú

Dada la exigencia de elegir a los representantes ante el Parlamento Andino mediante voto universal y directo, contenida en el artículo 2 del Tratado Constitutivo —que implica que todos los ciudadanos con derechos electorales hábiles en un Estado y de acuerdo a sus normas, serán los electores directos, y no a través de terceras instituciones, de sus representantes ante el Parlamento Andino—, y dada la remisión a la normativa interna para regular los procesos de elección, las normas electorales peruanas son las que establecen las reglas para llevar a cabo dicha elección.

Antes de que el Perú asumiera el compromiso de desarrollar elecciones universales y directas de representantes ante el Parlamento Andino, los parlamentarios andinos eran elegidos por el Congreso de la República de entre sus miembros —elección indirecta—, en función a la autorización para ello, contenida

<sup>32</sup> El artículo 8 del Protocolo sobre Elecciones establece como impedimentos (además de los consagrados por el derecho interno):

- «a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún país miembro, salvo la legislativa.  
Ser representante, funcionario o empleado de algún otro órgano del Sistema Andino de Integración.  
Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas.
- b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada país miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.  
Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualesquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por sus respectivos suplentes, mientras persistan las incompatibilidades».

en el artículo 3 del Tratado Constitutivo; procedimiento que, en concordancia con el artículo 5 del Reglamento General, se sigue aplicando en los Estados miembros en los que aún no se llevan a cabo elecciones directas.<sup>33</sup>

Sin embargo, la elección universal y directa tiene una serie de ventajas, destacando entre ellas la mayor identificación del pueblo con los representantes elegidos, lo que redundará en una mayor exigencia de trabajo y en su mayor control. Los ciudadanos participan directamente en el proceso de integración, se vinculan con él, asumen responsabilidades y una cierta identidad dentro de este. Además, este tipo de elección dota de mayor legitimidad al órgano para el ejercicio de sus funciones.

Hoy en día, en el caso peruano, los partidos políticos y las alianzas, a las que hacía referencia al final del punto 2.1, presentarán sus listas de quince candidatos numerados correlativamente, en atención a que se tienen que elegir cinco titulares y dos suplentes para cada uno de ellos. Además, estas listas deberán respetar una cuota de género fijada por ley.<sup>34</sup>

La elección será directa, universal, libre y secreta según el artículo 1, modificado, de la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino. Este artículo señala, también, que la elección se hará por distrito único, lo que significa que la lista de quince candidatos que cada partido o alianza ofrece, representa a todos los departamentos del Perú. Esto último se complementa

<sup>33</sup> Por otro lado, el artículo 5 del Reglamento General señala también que los parlamentarios andinos serán elegidos «[...] según el procedimiento establecido por el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo original del Parlamento Andino y el Protocolo Modificatorio al Tratado Constitutivo, así como en el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes y de conformidad con el Derecho Comunitario y la legislación interna de cada país».

La norma citada presenta una situación *sui generis* al hacer remisión a protocolos aún no vigentes de acuerdo con la información recogida de la página oficial de la Comunidad Andina, en tanto que se encuentran en proceso de ratificación y, por tanto, no son obligatorios. Pese a ello, cabe la precisión de que dichos protocolos, sobre este punto en concreto, se limitan a recoger la obligación sobre elecciones directas y universales, sí vigente, según el tratado constitutivo original.

<sup>34</sup> Tanto el artículo 6 del Reglamento del Procedimiento para la Elección de Representantes ante el Parlamento Andino, como los artículos 1 y 2 de la resolución del Jurado Nacional de Elecciones 375-2005-JNE recogen esta obligación. En los últimos se señala que las listas de quince candidatos deben estar integradas por un mínimo de cinco varones o mujeres, según el caso. Por otro lado, la distinción que estos artículos hacen respecto de candidatos titulares y suplentes, señalando que de los cinco candidatos titulares la cuota de género es de dos, y de los diez suplentes la cuota es de tres, pierde sentido, ya que la determinación de los representantes titulares se realiza luego de la votación, pues esta es preferencial; en pocas palabras, no hay candidatos para representante titular y para representante suplente, sino que todos aspiran a ser titulares y la condición de tal o de suplente dependerá de la cantidad de votos conseguida cada uno. El artículo 1 de la ley 28643 que modifica el artículo 1 de la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino establece que los candidatos «[...] serán electos como miembros titulares y suplentes según el orden conforme al voto preferencial».

con el uso de una cifra repartidora para establecer el número de escaños por lista. Finalmente, este artículo dispone que la votación será preferencial, pudiendo el elector escoger a dos candidatos al escribir sus números en la cédula de votación.

Dadas estas pautas, el Reglamento del Proceso para la Elección de Representantes ante el Parlamento Andino fija una serie ordenada de pasos a seguir para la asignación de escaños a los candidatos. Sin embargo, para acceder a esa repartición de escaños, la lista debe haber alcanzado al menos el 4% de los votos válidos en todo el país.<sup>35</sup>

Superado ese umbral, los pasos a los que hacía mención están regulados, con una redacción verdaderamente perfectible, en los siguientes artículos del Reglamento citado en el párrafo anterior:

Artículo 14.- El método de la cifra repartidora aplicada a las listas al Parlamento Andino.

[...] tiene por objeto propiciar la representación de las minorías. Y por ello se establece bajo las normas siguientes:

- a) Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos;
- b) El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, entre 4 y entre 5, que son el número de representantes al Parlamento Andino que corresponde elegir;
- c) Los cocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cocientes igual al número de los 5 representantes a elegir. El cociente que ocupe el último lugar constituye la cifra repartidora;
- d) El total de votos válidos de cada lista se divide entre la cifra repartidora, para establecer el número de representantes al Parlamento Andino que corresponda a cada una de ellas;
- e) El número de representantes al Parlamento Andino de cada lista está definido por la parte entera del cociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal;
- f) El caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieren obtenido igual votación.

Artículo 15.- Votación preferencial para la designación de representantes titulares.

El nuevo orden de los resultados se determina por el número de votos válidos obtenido por cada candidato dentro de su lista. Se colocan en forma sucesiva de

<sup>35</sup> Si bien el artículo 1 recién mencionado fija un umbral del 5% de votos válidos a nivel nacional, la disposición transitoria única de la ley 28643, que modifica la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, establece que el porcentaje para el año 2006 será de 4%.

mayor a menor en cada una de las listas. De esta manera se obtiene el orden definitivo de colocación de cada candidato en su lista.

Siguiendo el nuevo orden, son elegidos representantes titulares al Parlamento Andino en número igual al obtenido según lo descrito en el artículo anterior. Los casos de empate entre los integrantes de una lista se resuelven por sorteo. La cantidad de votos que cada candidato haya alcanzado sólo se toma en cuenta para establecer su nuevo orden de colocación dentro de su lista, sin que ninguno pueda invocar derechos preferenciales frente a candidatos de otras listas a las que corresponde la representación, aunque individualmente éstos hubiesen obtenido votación inferior a la de aquel.

Sólo en el caso que no haya obtenido votos preferenciales, la lista de candidatos mantendrá el orden establecido por el partido o alianza.

Artículo 16.- Procedimiento para la determinación de representantes suplentes al Parlamento Andino.

Para determinar a los suplentes, se sigue el siguiente procedimiento:

- a) Habiéndose designado a los miembros titulares de la lista conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior, el candidato que le siga al último titular en el orden de votación preferencial, es el primer suplente del primer titular elegido.
- b) El candidato que siga en votación preferencial al candidato a que se refiere el inciso a), es primer suplente del segundo titular y así en lo sucesivo se designan a los demás que se requieran.
- c) Agotada la designación de los primeros suplentes, el candidato que siga en votación preferencial al último primer suplente, es el segundo suplente del primer titular; y el subsiguiente es el segundo suplente del segundo titular; y así en lo sucesivo se completan los segundos suplentes de cuantos titulares haya alcanzado la lista.

Establecido el procedimiento para la determinación de los candidatos titulares y suplentes de cada una de las listas que superen el umbral del 4%, queda un tema por discutir: la duración del mandato. En efecto, en este punto se presenta un problema aún no resuelto que merece ser comentado.

Pese a que el artículo 6 del Tratado Constitutivo y el artículo 5 del Protocolo Sustitutivo señalan que el mandato de los representantes es de dos años con la posibilidad de ser reelegidos, tanto el Reglamento General del Parlamento Andino como la Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino y el Reglamento del Proceso para la Elección de Representantes ante el Parlamento Andino disponen que el mandato será por el mismo periodo previsto para los congresistas de la república, es decir, cinco años.

Esto se debe a que el Protocolo sobre Elecciones establece que en tanto se uniformice el régimen electoral, las normas aplicables son las reguladas en la legislación interna de cada Estado. Si bien este Protocolo aún no está vigente, es el resultado de una serie de compromisos políticos tendientes al fortalecimiento de dicha institución. En este orden de ideas, no hay que olvidar que en

todo proceso de cambio, en este caso de la elección indirecta a la elección directa, hay un periodo de transición en el que los compromisos políticos se anteponen a las normas internacionales por voluntad de las mismas partes que las crean.

### **2.3. Condiciones personales de los parlamentarios andinos representantes del Perú**

Si los candidatos al Parlamento Andino tienen los mismos requisitos, impedimentos e incompatibilidades que los postulantes al Congreso de la República, según lo visto en el punto anterior, es lógico pensar que los parlamentarios andinos ya electos tendrán, también, una condición personal similar a la de los congresistas de la república.

Sobre este tema, debemos tener presente que el artículo 11 del Tratado Constitutivo establece:

Los representantes de la nacionalidad de la Parte Contratante, sede de la sesión correspondiente, gozarán de las inmunidades que ésta otorgue a sus Parlamentarios. Los demás representantes gozarán, en el territorio del país sede de la sesión, de las inmunidades reconocidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, en lo que fuere aplicable, en cuanto a la inviolabilidad de sus archivos y de su correspondencia oficial y en todo lo referente a las jurisdicciones civil y penal, con las excepciones establecidas en el artículo 31 de la mencionada Convención. (sic).

Las Partes Contratantes reconocen al Parlamento Andino las inmunidades necesarias para asegurar su libre funcionamiento.<sup>36</sup>

Desarrollando lo dispuesto en el artículo 11 antes citado, el Reglamento General, en su artículo 142, señala:

De conformidad con el Acuerdo de Cartagena y el Tratado Constitutivo, los Países Miembros reconocen al Parlamento Andino las inmunidades suficientes y necesarias para asegurar su libre y efectivo funcionamiento.

Los parlamentarios se conducirán en todas sus actuaciones, de conformidad con la dignidad de sus cargos y guardarán el debido decoro y respeto en todas sus participaciones, y tendrán el siguiente régimen de inmunidades y privilegios:

<sup>36</sup> Bajo la misma lógica del artículo 11 citado, el artículo 10 del Protocolo Sustitutivo dispone que «Los Miembros del Parlamento Andino como parte del Sistema Andino de Integración, gozarán en el territorio de cada uno de los Países Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Sus representantes y funcionarios internacionales gozarán, así mismo, de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. Sus locales son inviolables y sus bienes y haberes gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial, salvo que renuncie expresamente a ésta. No obstante, tal renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoriada».

- 1) En el Estado en que fueron electos, de las mismas inmunidades y privilegios de que gozan los diputados ante los Órganos Legislativos Nacionales.
- 2) En los demás Estados Miembros, de las inmunidades y privilegios que, para los agentes diplomáticos, se establecen en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.<sup>37</sup>
- 3) En el Estado sede, de los privilegios que se establecen además en el Acuerdo de Sede.

En torno al primer punto del segundo párrafo del artículo recién citado, cabe la precisión de que en el caso peruano no existe hoy la distinción entre senadores y diputados; los representantes reciben el nombre genérico de congresistas. Ahora bien, en cuanto a sus inmunidades, el artículo 93 de la Constitución de 1993 establece que:

Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Sin embargo, la condición personal de los parlamentarios andinos no puede verse limitada a una serie de privilegios, sino que incluye, también, una serie de obligaciones como las señaladas en el segundo párrafo del artículo 142 del Reglamento General antes citado. A ellas, bajo la lógica descrita en estas líneas, debiera entenderse que se encuentran sumadas las obligaciones e incompatibilidades establecidas en el capítulo I del título IV de la Constitución peruana de 1993, de entre las cuales se pueden destacar, sin desmedro de las demás obligaciones, las contenidas en el artículo 92:

La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

---

<sup>37</sup> Un interesante estudio de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se puede encontrar en Fabián NOVAK y Fernando PARDO. *Derecho Diplomático. Comentarios a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2001.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Finalmente, conocidas las obligaciones y los privilegios de los parlamentarios andinos representantes del Perú, queda un tema por discutir en cuanto a su condición personal: su remuneración. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Protocolo sobre Elecciones —que, como he señalado, pese a no estar en vigencia aún, recoge una serie de compromisos políticos—, la remuneración y demás estipendios de los parlamentarios andinos «[...] será sufragada por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los Legisladores de cada país, con cargo al Presupuesto General de sus Congresos». Adicionalmente, cabe recordar que el presupuesto anual del Parlamento Andino es cubierto, según ese mismo artículo, con los aportes de cada país miembro.

### **3. A manera de conclusión**

La situación actual que atraviesa la Comunidad Andina, con el retiro de Venezuela, con las aparentes negociaciones con Chile, con la ratificación de tratados de libre comercio de manera separada por sus Estados miembros, con las negociaciones con el Mercosur, con la meta ideal de una Comunidad Suramericana y con las trabas que algunos Estados ponen al proceso de integración, entre otros temas, hace que aquella se encuentre en un momento de transición que necesariamente afecta al Parlamento Andino y al resto de órganos e instituciones que forman parte del Sistema Andino de Integración.

Además, el Parlamento Andino, que se encuentra aletargado por la situación descrita, se enfrenta a una serie de cuestionamientos y retos que exigen modificaciones y adecuaciones normativas y políticas. Precisamente, en el mes de agosto de 2006 se debieron haber presentado, de acuerdo con lo planeado, una serie de reformas relativas al marco normativo del Parlamento Andino, dirigidas tanto a la imperiosa adecuación antes señalada, como a la necesidad de renovar ciertos compromisos políticos en el ámbito de la integración de la subregión andina, con miras a Europa, al Mercosur y al fortalecimiento de la región suramericana.

Lamentablemente, todo esto hace que sea sumamente difícil la labor de descripción de la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Andino, y hace que este trabajo, en medio de un proceso de constante cambio, corra el riesgo de quedar parcialmente desactualizado. Sin embargo, hecha esta advertencia, sabrá comprender el lector que el objetivo de este artículo ha sido

mostrar, a grandes rasgos, el Parlamento Andino para el que elegimos representantes en el mes de abril del 2006, entendiendo que existe la posibilidad de que aquel no sea el mismo luego de los últimos eventos, quedando pendiente la labor de seguimiento de las reformas que puedan hacerse y sobre la base de las cuales trabajarán aquellos representantes.