

Derechos fundamentales de los parlamentarios en el funcionamiento “virtual” del Congreso de la República del Perú en tiempos de pandemia COVID-19.-

Eddie R. Cajaleón Castilla

Profesor Pontificia Universidad Católica del Perú

1.- Introducción. 2.- Derecho al ejercicio de las facultades del *ius in officium* de los parlamentarios: carácter personal y presencial. 2.1.- Derecho-deber a asistir a las sesiones. 2.2.- Derecho a la palabra. 2.3- Derecho al debate. 2.4.- Derecho al voto. 3.- Algunas experiencias comparadas de funcionamiento virtual de los parlamentos. 3.1.- Reino Unido. 3.2.- España. 3.3.- Alemania. 3.4.- México. 3.5.- Brasil. 3.6.- Argentina. 4.- Modificación del Reglamento del Congreso de la República del Perú para su funcionamiento virtual. 5.- Facilitación de los derechos a la palabra y al debate por medios virtuales. 6.- Voto del portavoz del grupo parlamentario y ruptura de la relación representativa. 7.- Tribunal Constitucional y voto del portavoz del grupo parlamentario. 8.- Nuevo procedimiento de votación en sesiones virtuales. Bibliografía.

1.- Introducción.-

La necesidad impostergable de crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los parlamentarios y de los ciudadanos que representan, en el contexto de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus, que exige mantenerse en casa, guardar distancia social y evitar desplazamientos y reuniones de personas, ha provocado que se recurra a las nuevas tecnologías para adaptarse a esta situación excepcional y asegurar el funcionamiento y continuidad virtual del Parlamento y del Estado democrático representativo, así como para el control del gobierno, de forma tal que se prevenga el contagio y la propagación del virus, y no se ponga en riesgo la vida y la salud de los parlamentarios y del personal a su servicio así como de los ciudadanos (García Roca, 2020, págs. 27-29; García-Escudero Márquez, 2020, págs. 131-134).

La emergencia sanitaria del coronavirus ha puesto un doble desafío para el Parlamento y sus miembros que toca enfrentar y superar; por una parte, el proyectar las facultades personales del *ius in officium* de los parlamentarios para controlar los poderes

excepcionales de urgencia que el gobierno acumula en un régimen presidencialista; y por otra, aplicar las nuevas tecnologías para desarrollar tales acciones de control en las condiciones extraordinarias que rodean la pandemia (Tudela Aranda, 2020 a, pág. 5).

La supervisión del Parlamento de las medidas de emergencia adoptadas por el Poder Ejecutivo es especialmente importante cuando han sido transferidos poderes excepcionales para enfrentar la crisis ocasionada por la pandemia. La continuación de la labor del Parlamento es un requisito esencial durante la crisis, para lo que deben adoptarse medidas que permitan y mejoren las reuniones digitales del Parlamento cuando las sesiones físicas sean imposibles para mantener su labor sin dificultades durante esta situación (Comisión de Venecia, 8-9 de octubre de 2020, párrs. 62, 63 y 72).

El papel principal del Parlamento y de los representantes es el escrutinio estricto de las acciones autocráticas que impulse el gobierno al amparo del pragmatismo y la eficacia como criterios para adoptar políticas públicas de emergencia, que dejen de lado los principios y valores democráticos inscritos en la Constitución, a pesar que las iniciativas y medios de control parlamentario no cuenten con una aceptación popular inmediata (Delgado-Guembes, 2020, pág. 58), aunque si se vea reflejada a largo plazo.

No es una solución constitucional definitiva acorde al Estado democrático representativo la suspensión del funcionamiento de los parlamentos y del control político por dejar de reunirse en la práctica, bajo una lectura originalista o conservadora del texto constitucional, aunque se acuda a las fórmulas provisorias que, partiendo de una suerte de autodisolución o disolución fáctica, recurran a activar las diputaciones o comisiones permanentes (Carrasco Durán, 2020, págs. 30-31; Nieto Jiménez, 2020, págs. 256-258; Carrasco Durán, 2021, págs. 127-129), por privar a los parlamentarios en su conjunto del libre ejercicio de las facultades del *ius in officium* conferidas por la voluntad popular. Tampoco por la misma razón es una solución implantar el sistema del voto ponderado para adoptar acuerdos en sesiones parlamentarias llevadas a cabo con presencia reducida (Fernández de Simón Bermejo, 2020, págs. 152-153).

Entre las modificaciones introducidas por los parlamentos que refuerzan el papel de los parlamentarios en este difícil contexto tenemos: uno (*i*), el uso de las herramientas digitales para continuar las sesiones parlamentarias cuando las reuniones físicas no sean posibles; dos (*ii*), el registro telemático como medio para introducir propuestas legislativas e iniciativas de control; tres (*iii*), el uso de la tecnología en las audiencias de

las comisiones parlamentarias; y, cuatro (*iv*), los canales telemáticos para la participación ciudadana mediante presentación de propuestas, acceso a las mismas y mecanismos de rendición de cuentas (Comisión de Venecia, 8-9 de octubre de 2020, párr. 73).

Una interpretación constitucional evolutiva y progresista que adapte el funcionamiento del Parlamento a las características especialmente novedosas de la pandemia, recurriendo a las nuevas tecnologías, constituye un método y herramienta fundamental para viabilizar la participación y el voto telemático de los congresistas en los procedimientos parlamentarios, descartándose las lecturas originalistas y conservadoras que han prevalecido en algunos países, basadas en posturas extremadamente cautelosas (Fasone, 2021, par. IV).

Sin embargo, la ductilidad del derecho parlamentario, mediante reformas reglamentarias aprobadas por mayoría calificada o unanimidad, tiene límite si queremos mantenerlo bajo el Estado de derecho (García-Escudero Márquez, 2020, pág. 134). La tecnología ni los derechos humanos elementales pueden servir de excusa para impedir o entorpecer que se ejerzan las facultades de los parlamentarios relacionadas con el núcleo de las funciones parlamentarias de representación, legislación y control político.

El contenido esencial de los derechos fundamentales de los parlamentarios actúa como límite de las innovaciones tecnológicas en este ámbito institucional durante este contexto (Rubio Núñez, 2020, pág. 227), que, además, deben optimizar y favorecer las facultades de los parlamentarios en esta situación extraordinaria, en el que parten en una situación notoria de desventaja frente a la actuación del gobierno que cuenta con mayor capacidad logística para el trabajo ejecutivo (Tudela Aranda, 2020 b, pág. 14).

2.- Derecho al ejercicio de las facultades del *ius in officium* de los parlamentarios: carácter personal y presencial.-

Los derechos fundamentales de los parlamentarios tienen un triple contenido constitucionalmente protegido, si no es cuádruple; por un lado, en la dimensión subjetiva, las facultades de acceso libre e igualitario (sufragio pasivo) y de permanencia en el cargo público representativo, así como el ejercicio y desempeño efectivo de las facultades del *ius in officium*, *uti singuli* y *uti socii*, como potestades personales de actuación autónoma del parlamentario, conectadas con su dimensión objetiva o colectiva a través de los principios y bienes materiales de la participación ciudadana, la representación política y el respeto a la oposición parlamentaria, en cuanto valores culturales y universales que

fundamentan este tipo de derechos políticos en el Estado democrático representativo (García Roca, 1999, págs. 189-191; Cajaleón, 2020 a, págs. 146-148 y 417-418; Cajaleón, 2018, págs. 57-63).

A estos derechos sustantivos se acompañan garantías procesales adecuadas en los procedimientos relacionados a tales derechos, así como vías reaccionales idóneas para su tutela judicial efectiva en los supuestos de infracción, que forman una dimensión adjetiva inherente al núcleo duro de todo derecho fundamental; es decir, el cuádruple contenido que habíamos anunciado y ahora revelamos (Cajaleón, 2020 a, págs. 149-151).

Como explica el Tribunal Constitucional de España, desde la perspectiva individual de los parlamentarios, el ejercicio o desempeño personal de las facultades subjetivas inherentes al cargo es una exigencia directamente derivada del carácter propio de la representación política que ostenta, que corresponde única y exclusivamente a la persona concreta y específica del representante en nombre de los representados, y no a terceros que puedan interferir entre ellos o actuar por delegación del representante (STC 19/2019, de 12 de febrero, F.J. 4 A a; STC 45/2019, de 27 de marzo, F.J. 4 a (i)).

El derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas en el Estado democrático de derecho, evidencia que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar, no de las organizaciones o partidos políticos, y la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores expresadas en elecciones, no de la voluntad de la organización o partido (STC 5/1983, de 4 de febrero, F.J. 4 a).

La doctrina constitucional del *ius in officium* ha sido construida hace más de treinta años por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, que ha desarrollado un conjunto profuso de facultades específicas inherentes al cargo relacionadas con las funciones nucleares del Parlamento: representativa, legislativa y de control político, para que no pierdan eficacia dichos derechos frente a los abusos de los órganos parlamentarios dominados por las mayorías (STC 205/1990, de 13 de diciembre, F.J. 5; STC 220/1991, de 25 de noviembre, F.J. 5).

Algo que también el Tribunal Constitucional del Perú en los últimos años empezó a configurar para proteger el desempeño y ejercicio del mandato parlamentario de los congresistas frente a las mayorías y los grupos parlamentarios de los que forman parte, a través de los derechos a formar parte de un grupo parlamentario y al voto con carácter

personal e indelegable (Sentencia de 29 de agosto de 2017, Exp. N° 00006-2017-PI/TC, F.Js. 123-126; Sentencia de 25 de agosto de 2020, Exp. N° 0006-2020-PI/TC, F.Js. 25-26). Lo que de alguna manera está presente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que afirma que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos debe tener la oportunidad real de ejercerlos, conforme al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Sentencia de 6 de agosto de 2008, caso Castañeda Gutman vs. México, párr. 145; Sentencia de 8 de julio de 2020, caso Petro Urrego vs. Colombia, párr. 93).

Las facultades del *ius in officium* se ejercen o desempeñan como regla por el parlamentario de forma personal, pues la interferencia y su delegación a terceros rompen la relación o vínculo que une a los representantes con los representados, y afectan el derecho de participación de los ciudadanos por medio de los representantes elegidos libremente por ellos. Si el mandato de representación es producto de la voluntad de quienes eligieron a sus representantes, el respeto a la voluntad popular exige que las facultades representativas sean ejercidas o desempeñadas personalmente por quienes han sido elegidos, salvo casos excepcionales justificados por la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales (STC 19/2019, de 12 de febrero, F.J. 4 A a; STC 45/2019, de 27 de marzo, F.J. 4 a (i)).

No se trata solo del derecho fundamental del parlamentario al ejercicio o desempeño de las facultades del *ius in officium*, sino que además tiene como correlato su faceta de deber objetivo o público en el deber general positivo de ejercer o desempeñar el cargo y funciones de acuerdo con la Constitución y el ordenamiento jurídico, que incluye a los reglamentos parlamentarios (Díez Lago, 1991, págs. 31-32; Pulido Quecedo, 1992, págs. 335-338), que forman parte del estatuto del parlamentario como posición de poder reconocida por el ordenamiento jurídico, que abarca derechos, deberes y garantías o prerrogativas (Cajaleón, 2020 a, págs. 250-251).

El reconocimiento del derecho fundamental a ejercer el cargo supone necesariamente reconocer una serie de derechos que hacen posible su ejercicio y sin los cuales quedaría hueco o vacío de contenido; en este sentido, resulta imposible ejercer el cargo sin reconocer, entre otras, las facultades a asistir a las sesiones parlamentarias, de hacer uso de la palabra y participar en los debates y de votar los asuntos (Gutiérrez Rodríguez, 2005, pág. 254; Santaolalla, 2013, págs. 47-79).

Entre los principios y características del Parlamento tenemos el carácter presencial de las actividades y trabajos parlamentarios, en virtud del cual la formación de la voluntad de la asamblea de representantes reunidos se realiza a través de procedimientos que garanticen el debate y la discusión para hacer efectivo el pluralismo político y el principio democrático. Para este efecto, resulta esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara, se encuentren reunidos de forma presencial, y se produzca el contacto personal y la interacción entre los presentes para que puedan discutir y llegar a acuerdos y formar la voluntad y decisión final (Martínez Santa María, 2019, pág. 567).

Algo que queda plasmado en los textos de algunas Constituciones de los Estados; entre ellas, la Constitución Política de la República de Chile en el artículo 56, primer párrafo, dice que la Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio; por ello, mediante una reforma constitucional se incorporó una disposición transitoria para que puedan funcionar por medios telemáticos una vez declarada una cuarentena sanitaria o un estado de excepción por calamidad pública, que cause grave riesgo para la salud o vida de los habitantes del país, que les impida sesionar total o parcialmente (García Barzelatto, 2020, pág. 129; Rojas Gallardo, 2021, págs. 234-235; Barragán Manjón, García Montero y Alcántara Sáez, 2021, pág. 492) .

2.1.- Derecho-deber a asistir a la sesiones.-

El estatuto de los parlamentarios está conformado primordialmente por un conjunto de derechos que permiten materializar las funciones parlamentarias orientadas a formar la voluntad del órgano, tales como el derecho de asistencia a las sesiones de pleno y comisiones, de intervención oral, de participar en los debates y de votar en el pleno y en las comisiones de las que son miembros (Cano Bueso, 2011, pág. 142).

Más aquí tenemos también que hablar del derecho-deber fundamental de los parlamentarios a asistir a las sesiones de la cámara. Se trata sin duda del deber primario de los diputados de asistir a las sesiones y a las votaciones del pleno y de las comisiones de las que formen parte (Sanz Pérez, 2016, pág. 64). Este derecho-deber expresa la conjunción del interés personal y político del parlamentario con el interés general del desarrollo eficaz de las funciones parlamentarias a cargo del Congreso como órgano colegiado del que los parlamentarios son actores (Díez Lago, 1991, págs. 33-34).

La sesión es la reunión de los parlamentarios para el ejercicio de las competencias del órgano, cumpliendo el quórum de asistencia y las formalidades reglamentarias, por lo que no toda reunión de ellos es una sesión. El Parlamento existe en la medida que se llevan a cabo las reuniones de los parlamentarios, y fuera de las sesiones constituidas válidamente según las disposiciones reglamentarias, no existe Parlamento ni hay actividades parlamentarias (Fernández-Fontecha, 2013, págs. 193-194).

La asistencia de la persona del parlamentario al lugar donde funcionan los órganos parlamentarios: pleno y comisiones, para participar en sus sesiones, se configura como un derecho y al mismo tiempo como un deber, formando parte de la categoría de instituciones jurídicas en la que el mismo titular del derecho tiene una obligación respecto a las conductas protegidas por el derecho (Soriano Hernández, 2011, pág. 129).

Por un lado, la asistencia es enfocada tradicionalmente desde la óptica de los derechos en la medida que asegurando la asistencia se protege que los parlamentarios puedan ejercer sus facultades y funciones, para lo que es imprescindible su presencia en la sede de la institución (Soriano Hernández, 2011, págs. 129-130); y, por otro, desde la perspectiva de los deberes, no se trata de que frente al derecho reconocido a la persona del titular se imponga la exigencia de un deber a las demás personas, sino que el mismo titular tenga la exigencia de cumplir con un deber. De lo que si se trata es de derechos bien valorados por la comunidad que no se abandonan a la autonomía de la voluntad porque el Estado al mismo tiempo que le otorga facultades jurídicas establece deberes para ejercerlos (Soriano Hernández, 2011, pág. 129).

La asistencia a las sesiones no es tan solo un mero deber previsto por los reglamentos parlamentarios, sino un presupuesto o requisito inexcusable para el cumplimiento de la globalidad de las tareas parlamentarias, y no queda a discreción del titular (ATC 1227/1988, de 7 de noviembre, F.J. 2; Sanz Pérez, 2016, págs. 65-66).

De todo ello tenemos que el ejercicio de las facultades y funciones representativas como derecho-deber ha de desarrollarse como regla general de forma personal y presencial (STC 19/2019, de 12 de febrero, F.J. 4 A; STC 45/2019, de 27 de marzo, F.J. 4 a (ii)). El carácter presencial se entiende de modo físico; es decir, con el parlamentario asistiendo o compareciendo en el lugar determinado, corporeizado en el edificio que ocupa la cámara y en el que se reúnen sus miembros, por lo que resulta incompatible con cualquier forma de suplantación en el espacio y tiempo, como las delegaciones de voto

(poderes) y los medios telemáticos (Martínez Santa María, 2019, págs. 565-566), salvo que aparezcan casos excepcionales justificados constitucionalmente.

2.2.- Derecho a la palabra.-

Los parlamentarios y el derecho a hacer uso de la palabra en el Parlamento se encuentran íntimamente interrelacionados; así, el origen del término parlamento deriva de la acepción francesa *parler* que significa en español hablar, derivando ambas del latín *parabola* o palabra (Soriano Hernández, 2011, pág. 117).

Forma parte de la imagen reconocible del parlamentario el hacer uso de la palabra, manifestando un discurso o intervención oral, para defender sus posiciones, cuestionar las de otros y criticar al gobierno en las sesiones del pleno y de las comisiones de la cámara a la que pertenece; de esta manera, se constituye en una regla elemental del parlamentarismo, sin la cual es inconcebible el Parlamento, porque es un elemento indispensable para el intercambio de opiniones en un órgano colegido, representativo y deliberante, basado en la discusión y el debate de los asuntos antes de adoptarse un acuerdo o decisión final (Soriano Hernández, 2011, pág. 117).

El derecho a hacer uso de la palabra o a efectuar intervenciones orales se lleva a cabo personalmente por el parlamentario con su presencia física en el recinto en el que se encuentran reunidos los demás miembros del pleno o de las comisiones para intercambiar sus opiniones. La pronunciación personal de los discursos parlamentarios se corresponde con la condición personalísima del mandato representativo y de la relación de representación.

El carácter personal de los discursos tiene el mismo significado de los caracteres personal e indelegable del voto, porque del mismo modo que nadie puede votar por un congresista o dar instrucciones sobre el sentido de su voto, nadie puede intervenir en nombre de él para exponer lo que solo a él le corresponde (Santaolalla, 2013, pág. 60).

2.3.- Derecho al debate.-

Se ha explicado mucho que el gobierno representativo, mejor dicho la democracia representativa, es el gobierno por una asamblea que busca la verdad mediante el juicio de la discusión, por lo que es un gobierno por discusión. El principio que la verdad ha de hacer la ley: “*veritas non auctoritas facit legem*”, parte de considerar que si la verdad

debe hacer la ley, el debate es el medio más apropiado para determinar la verdad y éste tiene lugar en la autoridad central del Estado el Parlamento (Manin, 2010, pág. 227).

Así, el Parlamento es el lugar donde se realiza la discusión pública de las opiniones políticas de la mayoría y minoría, del gobierno y la oposición, que buscan el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contraargumentos. De los discursos y contestaciones públicas que se producen aparece la voluntad auténtica de todo el pueblo como voluntad general (Schmitt, 2011, pág. 401).

Si bien la discusión parlamentaria está orientada básicamente a la persuasión recíproca para lograr acuerdos y decisiones basados en esa verdad, también tiene como significado manifestar una toma de posición política frente a la opinión pública a través de la transmisión en directo, también diferido, de las sesiones por los medios de comunicación (Rubio Núñez, 2020, pág. 229).

Ello se expresa en el juego político de mayoría parlamentaria y minorías opositoras. Por una parte, mientras que los discursos del gobierno y la mayoría buscan reforzar sus acciones políticas y la gestión del poder político; por el contrario, los discursos de la oposición tratan de convencer que las políticas gubernamentales son malas y tienen que cambiar. En el debate parlamentario la oposición aspira poco convencer al gobierno y a la mayoría, pues es muchas veces imposible; por ello, busca atraer y convencer a la ciudadanía de sus posiciones y críticas con miras a obtener su voto en las elecciones siguientes (Santaolalla, 2013, pág. 54).

2.4.- Derecho al voto.

Si bien para una asamblea de diputados debatir y votar son dos operaciones distintas y la última comienza finalizada la primera, la unidad del objeto del debate obliga a observar rigurosamente que una vez recibida una proposición no se admite ninguna otra hasta que se haya decidido la primera, mediante los votos de los diputados que producen la obra esencial de la asamblea: la voluntad general (Bentham, 2002, págs. 187-191).

Los rasgos esenciales inherentes del voto de los parlamentarios, como de otras facultades del *ius in officium*, son los caracteres de personal e indelegable que operan como garantías de su ejercicio libre. Por el primero se entiende que debe ser ejercido de modo individual por el propio parlamentario, y a él le alcanzan las responsabilidades derivadas de su ejercicio o de su falta de ejercicio; y, el segundo prohíbe que se lleve a

efecto por persona distinta del parlamentario, no pudiendo ser efectuado por apoderado o representante, o por cualquier persona designada como delegado (Fernández Riveira, 2003, págs. 111-113).

Las garantías de las que goza tienen dos direcciones. Desde una perspectiva formal, se garantiza que los representantes individuales sean los titulares exclusivos y únicos posibles ejercientes del derecho al voto en el Parlamento, sin que quepa que este derecho corresponda o sea ejercido por otros sujetos como los grupos parlamentarios; y, desde un punto de vista material, protege la libertad de los parlamentarios para decidir mediante su voto sin instrucciones ni mandatos provenientes de los grupos políticos, de manera que la declaración de voluntad del representante manifestada a través del voto corresponda efectivamente a la posición política querida personalmente por él mismo (Ortega Santiago, 2005, págs. 198-199).

En otras palabras, el derecho al voto forma parte del núcleo inescindible del *status* constitucional de los parlamentarios y que, por tanto, no puede ser enajenada a favor del grupo parlamentario (Ortega Santiago, 2005, pág. 198).

Al respecto, en la democracia representativa o parlamentaria de tipo presencial, la delegación del voto puede convertirse en un instrumento adecuado para paliar situaciones excepcionales y puntuales de ausencia parlamentaria porque el modelo se trunca si los representantes por distintos motivos se encuentran imposibilitados temporalmente de ejercer de modo personal las facultades del cargo; sin embargo, es un elemento que contradice la naturaleza de la relación de representación e impide que los parlamentarios ejerzan dichas facultades y puedan contribuir con la formación de la voluntad de la cámara en nombre de sus representados (Anguita Susi, 2016, págs. 261-263).

En este sentido, en Francia, si bien se destaca la personalidad del voto para reforzar la independencia del representante y la libertad del mandato representativo (Cantos Padilla, 2017, pág. 229), la delegación del voto es autorizada excepcionalmente por el artículo 27 de la Constitución, que señala que el derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal, una ley orgánica puede autorizar excepcionalmente la delegación de voto, y en este supuesto nadie puede recibir la delegación de más de un mandato (García-Escudero Márquez, 2010, págs. 87-89).

Por el fenómeno del absentismo se advierte la necesidad de reglamentaciones excepcionales para no afectar la normalidad de las actividades parlamentarios; sin

embargo, una disposición así impide la delegación masiva de los votos de los parlamentarios pertenecientes al mismo grupo, al jefe o portavoz del grupo, porque en la excepción la regla es la imposibilidad de recibir más de una delegación del voto (Cantos Padilla, 2017, pág. 229).

Por otra parte, en España, el artículo 79.3 de la Constitución Española señala expresamente que el voto de los senadores y diputados es personal e indelegable, y los Reglamentos del Congreso de los Diputados y de algunos parlamentos autonómicos, como Andalucía, Cataluña y País Vasco, permiten que las diputadas o parlamentarias que por motivo de maternidad no puedan cumplir con su deber de asistir a los debates y votaciones, puedan delegar su voto en otro miembro de la cámara (De Miguel Bárcena, 2010, págs. 149-150).

Así, una razón de carácter subjetivo para pensar en medios para suplir la ausencia de los diputados en las sesiones parlamentarias, como la delegación del voto, ha sido la incorporación de la mujer a la condición de diputada en términos cuantitativos antes desconocidos, a la par de la profesionalidad creciente de la actividad parlamentaria (Terrón Montero, 2011, pág. 193). No por un motivo discriminatorio, sino por la necesidad de contemplar una situación natural y feliz de la vida de la mujer, como lo es el embarazo o parto reciente, que puede impedir que acuda a las sesiones en el recinto parlamentario (Terrón Montero, 2011, págs. 193-194).

En el contexto de la pandemia del COVID-19, un comunicado de la presidencia de la Asamblea Nacional francesa el 17 de marzo de 2020 informó que, entre las medidas para conciliar las actividades parlamentarias y las recomendaciones de salud, para las sesiones un dispositivo permitirá a los presidentes de los grupos políticos llevar el voto de todos los diputados de su grupo, evitando así que todos los diputados se sienten a votar. Y en el Congreso de los Diputados de España, como veremos después, un acuerdo de mesa el 19 del mismo mes procedió a habilitar el voto telemático para los diputados no presentes en el recinto parlamentario mientras dure el estado de alarma y previa petición del grupo parlamentario respectivo.

Por estas cuestiones, las nuevas tecnologías hacen el voto electrónico o telemático extensible a la práctica parlamentaria permitiendo la votación del representante político desde su domicilio o cualquier otro lugar ajeno a la sede de la cámara, siempre y cuando respete los principios de personalidad e indelegabilidad del voto, aunque también tenga

problemas relacionados con su difícil conciliación con la dinámica parlamentaria (Anguita Susi, 2009, págs. 129-130).

Entre los problemas que genera la introducción de este tipo de voto tenemos uno (*i*), la pérdida de la inmediatez que requiere el debate y la votación para garantizar que los parlamentarios accedan a información y participen en la deliberación previa al voto; dos (*ii*), la posible determinación de un quórum contradictorio por registrar a los parlamentarios presentes y no a los ausentes pero que sí emiten su voto electrónicamente; y, tres (*iii*), las garantías casi inexistentes que deben gozar los diputados para emitir su voto con libertad total, sin coacciones, desde su domicilio (Anguita Susi, 2009, pág. 130).

Precisamente, las circunstancias excepcionales que han dificultado el desempeño de las facultades de los parlamentarios e imposibilitado el funcionamiento normal del Parlamento en el contexto actual, con carácter personal y presencial, reside en las peculiaridades del coronavirus, que para enfrentarlo exige quedarse en casa, no llevar a cabo desplazamientos ni reuniones de grupos de personas, más aún si provienen de diferentes áreas geográficas, para evitar la propagación del virus y el contagio entre los congresistas, el personal del servicio parlamentario y de los ciudadanos en general (García-Escudero Márquez, 2020, págs. 131-132).

3.- Algunas experiencias comparadas de funcionamiento virtual de los parlamentos.-

Entre las soluciones adoptadas por los Estados europeos que han inspirado a otros, están los procedimientos parlamentarios híbridos o semipresenciales aprobados en el Reino Unido, el límite proporcional del número de asistentes y la reducción de aquellos que tienen que intervenir en el recinto establecida en España, y la rebaja del quórum mínimo para las sesiones parlamentarias como se hizo en Alemania (Comisión de Venecia, 8-9 de octubre de 2020, párr. 76).

La mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos México, Brasil, Argentina y Perú, también optaron por fórmulas mixtas o semipresenciales, combinando la asistencia presencial con sesiones virtuales; pero, en algunos como Honduras, Colombia y Ecuador celebraron por períodos de tiempo todas las sesiones completamente virtuales, y otros como El Salvador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay decidieron continuar sesionando de manera presencial, limitando las sesiones y reservando los debates únicamente para asuntos urgentes en el contexto de la pandemia (Barragán Manjón, García Montero y Alcántara Sáez, 2021, págs. 489-492).

3.1.- Reino Unido:

A pesar de la gran tradición oral que exige la presencia de los miembros de la cámara, la *House of Commons* aprobó el 22 de abril de 2020 las *Temporary Orders*, adenda a las *Standing Orders*, regulando procedimientos de control (*hybrid scrutiny proceedings*) y decisivos (*hybrid substantive proceedings*), como el voto remoto (*remote voting*), para el funcionamiento de un Parlamento híbrido o semipresencial, que asegure la salud de los parlamentarios (MPs) en el contexto de la crisis sanitaria (Guerrero Vásquez, 2020, págs. 206 y 209).

De esta manera, los parlamentarios estaban facultados para recurrir a los procedimientos híbridos para formular interpelaciones orales, preguntas urgentes y comparecencias o declaraciones ministeriales, y también para plantear cuestiones sustantivas para la aprobación de la legislación (Montesinos Padilla y Jiménez Alemán, 2021, par. III.2).

Los miembros pueden participar en los procedimientos híbridos mediante su asistencia presencial en la cámara o de manera virtual por medios electrónicos aprobados por el *speaker*. El *speaker* está facultado para limitar el número de los miembros presentes en la cámara. El número de 50 miembros pueden estar presentes físicamente y hasta 120 miembros como máximo de manera virtual a través de zoom por motivos técnicos (Guerrero Vásquez, 2020, págs. 209-210).

Después de concluir un debate, el *speaker* puede someter una moción a votación remota autorizando a todos los miembros, los presentes y los virtuales, a emitir su voto, mediante la plataforma de Microsoft “memberhut”. Los miembros pueden registrarlo en 15 minutos, transcurridos el *speaker* pasa al siguiente asunto del orden del día, sin dar a conocer los resultados de la votación que deben ser verificados, y una vez comprobados el *speaker* los comunicará a la cámara tan pronto sea posible y se publicarán (Montesinos Padilla y Jiménez Alemán, 2021, par. III.2). Durante la votación, el *speaker* puede interrumpir y suspenderla por problemas técnicos; también, si ocurren irregularidades, tiene la facultad de declararla nula y sin efecto y de someter el asunto de nuevo a votación (Guerrero Vásquez, 2020, pág. 211).

3.2.- España:

El Congreso de los Diputados a través del acuerdo de la mesa de 19 de marzo de 2020 adoptó el sistema híbrido de participación, debate y votación en virtud del cual las sesiones se llevan a cabo con la presencia de unos 40 o 50 diputados en el recinto, de un total de 350, incluidos los portavoces de los grupos parlamentarios, con la conveniente distancia social entre los escaños, y con la habilitación del voto telemático para los demás parlamentarios, unos 300 o 310 diputados, si expresan su deseo de emitir su voto así mediante dicho procedimiento, mientras dure el estado de alarma y previa petición del grupo parlamentario correspondiente (García Roca, 2020, pág. 28; García-Escudero Márquez, 2020, págs. 140-141).

Las intervenciones telemáticas de los diputados por el sistema de videoconferencia no están permitidas por el artículo 70.2 del Reglamento, que exige que los discursos se pronuncien personalmente y de viva voz (García Roca, 2020, pág. 28). La falta de regulación en los reglamentos parlamentarios de la participación telemática en los debates previos al voto comporta un límite claro al contenido pleno del derecho de voto de los diputados (Fernández Riveira, 2021, par. II.2).

Ambas condiciones se pueden entender que no impiden la actuación vía telemática del diputado, pues la pronunciación personal del discurso excluye solo la representación de un diputado por otro en la actuación parlamentaria, y la mención de viva voz significa que la intervención debe hacerse oralmente y no mediante la lectura de un texto escrito (Cazorla Prieto, 2012, págs. 560-562). Sin embargo, el Reglamento se refiere además al lugar físico en el que se hace uso de la palabra: desde la tribuna o desde el escaño, ubicados en el salón de sesiones del Congreso, lo que si impide que se haga desde un lugar ajeno al recinto parlamentario (Art. 55.1 Reg.).

No obstante ello, la prohibición de las intervenciones telemáticas restringe seria y desproporcionadamente las facultades de los diputados a hacer uso de la palabra y a participar del debate en las sesiones del Congreso, generando dos clases de diputados en un sistema imperfecto parcialmente híbrido, con condiciones desiguales en el ejercicio del *ius in officium*, unos los presentes en el recinto con derechos plenos, y otros los que no pero conectados virtualmente con derechos ciertamente muy disminuidos.

El voto telemático si está previsto en el artículo 82.2 del Reglamento para los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, que impidan el

desempeño de la función parlamentaria y por las especiales circunstancias que se consideren justificadas, con autorización previa de la mesa. El artículo 79.3 considera presentes en la votación a los diputados ausentes, autorizados por la mesa para participar en la misma (García-Escudero Márquez, 2020, pág. 141).

Se trata de un procedimiento telemático especial para casos excepcionales, que requiere la comprobación personal. El diputado cursa una solicitud por escrito a la mesa, que puede autorizarlo precisando las votaciones y el período de tiempo; después, el voto emitido así debe ser verificado personalmente mediante el sistema que establezca la mesa y que obrará en poder de la presidencia antes del inicio de la votación (García de Enterría y Navarro Mejía, 2020, pág. 284).

Frente a la rigidez y excepcionalidad del procedimiento telemático, no apropiado a los votos masivos de la mayoría de los diputados, el acuerdo de mesa contempló un nuevo procedimiento más flexible y grupal, en virtud del cual los grupos parlamentarios presentan las solicitudes de voto telemático de sus miembros y se delega a la presidencia la calificación de los escritos (García de Enterría y Navarro Mejía, 2020, pág. 285).

Desde cierta perspectiva, el acuerdo que permite los votos masivos, mediante el procedimiento telemático, se puede sostener por perseguir el fin de salvaguardar los derechos a la vida, integridad y salud de los diputados, sin afectar su derecho como representantes de los ciudadanos, a participar de las votaciones de los asuntos públicos (Alonso Prada, 2020, pág. 45).

Sin embargo, no deja de ser una interpretación evolutiva y sociológica del término enfermedad previsto por el Reglamento, por la realidad social excepcional del momento, calificada como algo forzada o manipuladora, que requiere una reforma reglamentaria cuando se pueda hacer (García Roca, 2020, pág. 28); pero, en realidad es un mal menor extender las disposiciones reglamentarias para autorizar el voto telemático en este contexto (García-Escudero Márquez, 2020, pág. 142).

Además, conviene destacar que se adoptan soluciones contradictorias cuando por un lado se permiten los votos telemáticos en masa, y por otro se niegan, con cierta arbitrariedad, las intervenciones telemáticas de los diputados, a pesar que ambos procedimientos buscan hacer posible los derechos al voto y a la palabra de los parlamentarios, garantizando el mismo fin de proteger los derechos a la vida, a la integridad y salud de los diputados (Alonso Prada, 2020, págs. 46-48).

3.3.- Alemania:

La participación y el voto electrónico, cuestionados intensamente y aplazados por aspectos técnicos y de seguridad durante varios años, se convirtieron desde el brote de la pandemia en instrumentos para llevar a cabo y garantizar la continuidad de los trabajos parlamentarios en el *Bundestag* alemán (Kölling, 2020, pág. 193).

En la sesión plenaria del 25 de marzo de 2020, el *Bundestag* aprobó, mediante votos en urnas fuera de la sala, la modificación del artículo 126 a del Reglamento a causa del COVID-19, por la que exceptuó el quórum ordinario de más de la mitad de sus miembros, y fijó el quórum del *Bundestag* en más de la cuarta parte de sus miembros presentes en el salón de sesiones (art. 126 a (1)). Igualmente, las comisiones tendrán quórum cuando más de una cuarta parte de sus miembros se encuentre presente en la sesión o participe de las deliberaciones a través de medios electrónicos de comunicación (art. 126 a (2)).

La reducción del quórum obedece claramente al reto de que la nueva situación no impida el desarrollo normal de las funciones parlamentarias ni paralice las diferentes comisiones; sin embargo, no está exento de problemas, pues puede afectar la representatividad y las posibilidades de ejercicio de los diferentes grupos parlamentarios, por lo que hay que asegurar que en todo caso se afecten de manera igual a todos los grupos (Alguacil González-Auriol, 2021, par. IV).

Las deliberaciones y audiencias públicas también pueden llevarse a cabo con acceso al público únicamente a través de medios electrónicos de comunicación (art. 126 a (4)). Y los votos y acuerdos también pueden utilizar medios electrónicos de comunicación (art. 126 a (3)).

3.4.- México:

Después del acuerdo que estableció acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria publicado el 31 de marzo de 2020, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión aprobó los días 1° de setiembre de 2020 y 1° de setiembre de 2021 el Reglamento para la Contingencia Sanitaria de la cámara para las legislaturas respectivas, con el objeto de normar con fundamento legal expreso sus funciones constitucionales y los derechos y obligaciones de los legisladores en las actividades parlamentarias del pleno, comisiones legislativas y comités en una modalidad

semipresencial, con carácter temporal únicamente durante la contingencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2 (Cervantes Gómez, 2021, págs. 115-116).

Para este efecto, se habilita una plataforma digital que permite la participación a distancia de los diputados con las medidas de ciberseguridad que garanticen su funcionamiento adecuado. Mediante dicha plataforma, los diputados pueden registrar su asistencia a las sesiones, el sentido de su voto por medio de una validación biométrica y ejercer su derecho y obligación a participar en las sesiones del pleno, comisiones y demás órganos legislativos de manera telemática.

Para las sesiones semipresenciales, los integrantes de la mesa directiva están presentes en el salón de sesiones con la distancia mínima recomendada, y los diputados que por cualquier situación relacionada con la contingencia sanitaria no puedan concurrir pueden hacerlo de manera telemática a través de la plataforma digital (Cerna Villagra, 2021, pág. 303). Se requiere la presencia física máxima de la cuarta parte de los diputados, y el quórum se alcanza contando la concurrencia física o telemática de los mismos.

En el caso de los diputados que concurren de manera telemática a la sesión, la transmisión de su imagen en vivo se proyectará en el tablero del salón de sesiones a través de la plataforma digital; por ello, deben mantener siempre abierto su sistema de video mientras participan en el debate, y su micrófono solo será habilitado cuando intervengan en el debate de los asuntos sujetos a discusión.

Para la votación nominal, el sistema electrónico se abre por diez minutos para que voten los diputados presentes y los que concurren de manera telemática; transcurrido dicho tiempo, si la aplicación telemática reportase una falla que impida emitir el voto a un diputado, el sistema se mantendrá abierto por el tiempo que la presidencia considere necesario para solucionarlo, y si no fuese posible votar por dicho medio, se dispondrá el cierre del sistema y los votos de los legisladores se recogen a viva voz ya sea de manera presencial o por la plataforma digital de videoconferencia. En caso que la totalidad de los legisladores logren emitir su voto por la plataforma digital de votación, se instruirá el cierre de los sistemas de votación.

Una vez anunciado el resultado de la votación, no podrá modificarse por ningún motivo, pero si algún diputado aludiese que no pudo pronunciarse, la presidencia dejara constancia de su presencia y asistencia en el diario de los debates.

3.5.- Brasil:

La Cámara de Diputados aprobó prontamente el día 17 de marzo la Resolución N° 14 de 2020 estableciendo en el ámbito de la cámara el sistema de deliberación remota como forma de discusión y votación a distancia para la valoración de los asuntos sujetos a su consideración, a través de una solución tecnológica que prescinde de la presencia física de los parlamentarios en el pleno, cuyo uso es una medida excepcional a determinar por el presidente de la cámara para permitir su funcionamiento durante la emergencia de salud pública de importancia internacional relacionada con el COVID-19.

La respuesta rápida del Parlamento brasileño fue gracias a un conjunto de factores estructurales: recursos humanos especializados en tecnología, recursos económicos y materiales, y cultura o tradición digital (Testa y Fernandez, 2021, pág. 104).

El sistema de deliberación remota permite el acceso simultáneo de todos los parlamentarios y de la secretaría general de la mesa, bajo el mando del presidente de la cámara; así, las sesiones parlamentarias, incluso con deliberación, se celebran con la presidencia en persona y de forma remota para cualquier parlamentario desde cualquier lugar del país (Testa y Fernandez, 2021, pág. 103). Las deliberaciones plenarias se llevan a cabo mediante sesiones virtuales y son públicas, con excepción de lo que disponga el reglamento interno, asegurándose la transmisión simultánea a través de medios institucionales y la disponibilidad posterior del audio y video de las sesiones.

La participación por audio y video en las sesiones es posible a través de una plataforma aprobada por la cámara, conectada debidamente a internet, y la participación en el proceso de votación requiere de un teléfono inteligente previamente habilitado. El sistema de votación debe preservar la confidencialidad del voto; una vez finalizado, el voto es irreversible. El proceso de votación y la proclamación de los resultados se lleva a través de los sistemas institucionales de la cámara, bajo protocolos de seguridad.

3.6.- Argentina:

La Cámara de Diputados de la Nación Argentina aprobó el 13 de mayo de 2020 el Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto durante el aislamiento social por el COVID-19 aplicable para el funcionamiento del honorable cuerpo y las reuniones de comisiones a través de una plataforma telemática. Para cada sesión se establece la cantidad de autoridades y diputados de la cámara que acceden a la plataforma desde el

recinto de la honorable cámara, teniendo en consideración las recomendaciones sanitarias del servicio médico.

Los actores políticos acordaron que los presidentes de los bloques y un número de legisladores participen en las sesiones de manera presencial con el objetivo de garantizar la legitimidad de los procedimientos parlamentarios (Pegoraro y Quilici, 2021, pág. 66).

Para efectos de registrar la asistencia y el quórum, cada uno de los diputados debe estar conectado a la sesión mediante la plataforma telemática y con la cámara de video encendida, por lo que la conexión del diputado a las sesiones y las intervenciones orales se hacen con el video activado, proyectándose las imágenes de los diputados en las pantallas del recinto, con el audio, que forman de esta manera la presencia virtual del conjunto de los miembros de la cámara en el arco parlamentario.

Una vez conectados a la sesión remota con el número suficiente de diputados para el quórum legal, el presidente declara la sesión abierta. En la sesión telemática, los diputados visualizan su ficha de datos personales, el orden del día, el acceso a la votación y el recinto telemático donde están los presentes en la sesión remota. Después de ingresar a la plataforma y realizada una prueba de sonido, los diputados deben silenciar sus micrófonos que solo habilitarán cuando el presidente les otorgue el uso de la palabra.

Para la votación, el sistema efectuará nueva verificación de la identidad de los diputados. El diputado debe votar afirmativo, negativo o abstención en el apartado correspondiente; pero, además, puede rectificar su voto a viva voz. Una vez finalizada la votación, se da lectura de los nombres y apellidos de los diputados que hayan votado en forma afirmativa.

4.- Modificación del Reglamento del Congreso de la República del Perú para su funcionamiento virtual.-

A diferencia de Chile que aprobó una reforma constitucional y de España que recurrió a un acuerdo de la mesa, en Perú, el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa N° 002-2020-2021-CR de 26 de marzo de 2020 modificó su Reglamento, como también lo hizo Brasil (Barragán Manjón, García Montero y Alcántara Sáez, 2021, pág. 492), incorporando los artículos 27-A, 28-A y 51-A, que establecen que el presidente, con acuerdo de la junta de portavoces, puede disponer que los órganos parlamentarios el pleno y las comisiones desarrollen sesiones virtuales a través de las

herramientas digitales o tecnológicas implementadas, garantizando el carácter público de los debates, su carácter reservado cuando esté justificado, y la identificación y los derechos de los congresistas a la participación, deliberación y voto.

El artículo 51-A del Reglamento señala que en circunstancias de gravedad que impidan el desarrollo de sesiones presenciales, el presidente del Congreso, con acuerdo de la junta de portavoces representativo de tres cuartos del número legal de congresistas, puede disponer el desarrollo de sesiones virtuales del pleno y de los demás órganos de la organización parlamentaria. La herramienta digital o tecnológica que se implemente debe garantizar el carácter público de los debates virtuales, salvo que se justifique su carácter reservado o secreto, así como la identificación y el ejercicio pleno de los derechos de los congresistas, entre los que tenemos los derechos de participación, deliberación y voto.

Además, el artículo 27-A indica que cuando ocurran circunstancias de gravedad que impidan el normal funcionamiento del Congreso, los órganos parlamentarios: pleno, consejo directivo, presidencia, mesa directiva, comisiones y junta de portavoces podrán sesionar virtualmente según el artículo 51-A; asimismo, los despachos congresales y los grupos parlamentarios pueden funcionar de manera virtual o remota, utilizando las herramientas tecnológicas facilitadas por la administración del Congreso.

La modificación de este artículo incluyó en el párrafo final una disposición discutible que permitía para los efectos de la verificación del quórum y de la votación se considere que el portavoz traslade el voto nominal de los congresistas que componen su grupo parlamentario, salvo previsión contraria (Campos y Zegarra, 2021, pág. 388).

Tuvo como antecedente el comunicado de la Asamblea Nacional de Francia que informó que se permitirá a los presidentes de los grupos políticos llevar el voto de todos los diputados de su grupo para evitar que todos los diputados se sienten a votar, en España a nivel autonómico en el Parlamento de Navarra por resolución de presidencia de 24 de marzo se dispuso los parlamentarios forales debido a la situación de alerta sanitaria y la medida excepcional de restricción de la actividad de la cámara pueden delegar su voto en otro parlamentario (Pulido Quecedo y Laurenz Itoiz, 2020, págs. 158-159), y se sigue en la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía aprobado el 6 de mayo por el pleno que contempla también que los diputados, en tanto existan medidas de confinamiento y/o distancia de seguridad entre personas, consecuencia de pandemias u

otras situaciones de excepcional gravedad, pueden delegar su voto en otro diputado (Carrasco Durán, 2020, págs. 32-34).

5.- Facilitación de los derechos a la palabra y al debate por medios virtuales.-

La adopción de las sesiones virtuales en el pleno y las comisiones a través de la implementación de herramientas digitales o tecnológicas tiene por objeto asegurar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y el ejercicio de los derechos fundamentales de los parlamentarios y de los ciudadanos que representan, sin la presencia personal o física de los congresistas en los recintos del Congreso, de modo excepcional en el contexto de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, que para evitar el contagio y propagación del virus obliga a mantenerse en casa, guardar distancia social y evitar los desplazamientos y reuniones de los parlamentarios y del personal a su servicio en los recintos físicos de los órganos parlamentarios (García Roca, 2020, págs. 27-29; García-Escudero Márquez, 2020, págs. 131-134).

Las sesiones del pleno se llevan cabo en la práctica de forma híbrida o semipresencial como en Reino Unido (Guerrero Vásquez, 2020, págs. 206 y 209) y España (García Roca, 2020, pág. 28; García-Escudero Márquez, 2020, págs. 140-141), en cuanto el presidente y los miembros de la mesa directiva conducen presencial y directamente las sesiones desde el recinto del Congreso, asistiendo también los portavoces de los grupos parlamentarios y algunos parlamentarios, y la mayoría de los demás congresistas no presentes en el recinto pero conectados a la sesión mediante la plataforma digital autorizada para estos efectos.

Las peculiaridades de la pandemia han obligado a adoptar e introducir una solución tecnológica especial que no se ajusta al carácter personal y presencial de las actividades ordinarias del Parlamento y del desempeño y ejercicio de las facultades del *ius in officium* de los parlamentarios (Martínez Santa María, 2019, pág. 567; STC 19/2019, de 12 de febrero, F.J. 4 A; STC 45/2019, de 27 de marzo, F.J. 4 a (ii)); entre éstos, los derechos a asistir a las sesiones, también deber, a hacer uso de la palabra, al debate y al voto de los asuntos puestos a su consideración.

Su fundamento es una interpretación del texto constitucional que se adapta a la situación social cambiante y a las posibilidades que ofrece el desarrollo tecnológico, basado en el método evolutivo, a pesar que los reglamentos parlamentarios se refieran tradicionalmente a la presencia física de los congresistas (Fasone, 2021, par. III.3).

Esta solución ha sido estrictamente necesaria para evitar la suspensión indefinida de las funciones del Parlamento, y garantizar su funcionamiento así como el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los congresistas; además, el contenido esencial de los derechos de los congresistas actúa como límite de las innovaciones tecnológicas en este ámbito institucional en este contexto extraordinario (Rubio Núñez, 2020, pág. 227).

Frente a esta situación excepcional, la modificación reglamentaria tiene por objeto garantizar los debates del Congreso, ya sean públicos o reservados, y el ejercicio personal de los derechos de los congresistas a la participación y deliberación por medios virtuales, por lo que los congresistas pueden hacer uso de la palabra, interviniendo oralmente, y llevando a cabo debates parlamentarios, a través de los herramientas digitales o tecnológicas aplicadas en las sesiones del pleno y las comisiones.

Si bien el artículo 51 del Reglamento del Congreso contempla expresamente que el pleno y las comisiones se reúnen en sesiones en las que se debate y adopta acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones sometidas a su consideración, el artículo 51-A incorporado por Resolución Legislativa N° 002-2020-2021-CR dispone que se puedan desarrollar sesiones virtuales a través de las herramientas digitales o tecnológicas que se implementen para los mismos efectos.

Se permite la intervención oral de los congresistas a través de estas herramientas haciendo uso de la palabra para pronunciar discursos y debatir con otros parlamentarios y autoridades, en un régimen de igualdad de condiciones con los congresistas que están presentes en el recinto del Congreso. De esta manera, se facilita el debate o discusión de los asuntos públicos por parte de los congresistas, tanto los presentes en el recinto como los no presentes pero conectados utilizando medios virtuales desde los lugares donde se encuentren, que pueden ser sus casas u oficinas, públicas y también privadas.

No existe impedimento para que los congresistas hagan uso de la palabra y participen en los debates a pesar de no estar presentes físicamente en el recinto del Congreso, y solo se encuentren conectados virtualmente a través de dichas herramientas, a diferencia de la solución española que no permite las intervenciones telemáticas de los diputados por medio de videoconferencia, por la previsión contenida en el artículo 70.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone que los discursos sean pronunciados personalmente y de viva voz por los diputados (García Roca, 2020, pág. 28) desde la tribuna o sus escaños respectivamente.

Tampoco se exige que los congresistas conectados en las herramientas digitales o tecnológicas tengan encendida la cámara de video como está dispuesto expresamente en Argentina, quedando facultados a intervenir oralmente con la cámara encendida o apagada, bastando activar el audio del sistema. El Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto aprobado por la Cámara de Diputados en Argentina señala que los diputados deben estar presentes en la plataforma telemática y con la cámara encendida para que su presencia sea computada; después de realiza la prueba de sonido, deben silenciar sus micrófonos que se habilitan cuando se les otorga el uso de la palabra.

En términos similares, en México, el Reglamento de la Cámara de Diputados para la Contingencia Sanitaria dispuso que los diputados que concurren de manera telemática deben mantener siempre abierto su sistema de video mientras participan, aunque su micrófono solo se habilita cuando intervengan en el debate, y la transmisión de su imagen en vivo se proyecta en el tablero del salón de sesiones a través de la plataforma digital.

Y en Chile, el Protocolo para sesiones por medios telemáticos de la Cámara de Diputados reconoce que los diputados que asistan de manera remota tienen derecho a intervenir en las sesiones a través de la aplicación adoptada para ello, para lo que en la sala de sesiones se incorporaron pantallas para desplegar los asistentes remotos (Rojas Gallardo, 2021, pág. 235); a su vez, el Protocolo para sesiones remotas o telemáticas aprobado por el Senado señala que los senadores que participen de forma remota y voten telemáticamente deben visualizarse en la pantalla al momento de emitir su voto.

Sobre este aspecto, la inactividad del video no hace posible la presencia e interacción virtual del congresista con los demás parlamentarios, a la vista de los ciudadanos, indispensable para la discusión pública de los asuntos, la formación transparente y auténtica de acuerdos y la toma de decisiones; por lo que ante su falta, debe contarse con medios suficientes que corroboren la identidad de los congresistas y confirmen su participación personal y libre frente a la posibilidad de ausencias, suplantaciones, coacciones y que no se mantengan en las sesiones escuchando e interactuando con los parlamentarios.

Este procedimiento digital o tecnológico aplicable para los derechos a la palabra y al debate es extensible al derecho de los congresistas a votar los asuntos sometidos a la deliberación, utilizando las mismas herramientas que permiten la intervención y discusión personal y verbal.

A pesar de todo ello, las facilidades que nos traen las bondades de la tecnología no han solucionado hasta hoy los problemas serios que significa aplicarlos a los procedimientos parlamentarios. En efecto, la tecnología no ha sido capaz de hacer presente, aunque sea de modo virtual, la interacción entre los miembros de la cámara, el lenguaje espontáneo no verbal, el contacto físico formal e informal, la frescura de los *tempos* y el factor espontáneo del debate clásico o directo, tan necesarios para lograr acuerdos y formar la voluntad de la asamblea (Fernández Riveira, 2021, par. II.1).

6.- Voto del portavoz del grupo parlamentario y ruptura de la relación representativa.-

Sin embargo, respecto al sistema de votación, la intervención delegada del portavoz del grupo parlamentario para votar nominalmente en nombre de los congresistas que forman parte del grupo, produce la ruptura de la relación o vínculo entre representantes y representados, y afecta el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes elegidos (Cajaleón, 2020 b, pág. 126).

Una vez elegidos, se articula una relación que liga a los representantes con el conjunto de los ciudadanos que pertenecen al cuerpo electoral, sin intervención de terceros extraños, por la que los representantes elegidos hacen efectivo el derecho de participación de los ciudadanos, y se establece la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, imputada a ellos en su conjunto; en ese sentido, la ruptura de esta relación de imputación trasgrede la naturaleza misma de la representación y viola el derecho de todos y cada uno de los sujetos parte de ella (STC 10/1983, de 21 de febrero, F.Js. 2 y 4; STC 81/1994, de 14 de marzo, F.J. 2; Caamaño, 1991, págs. 72-73; Ortega Santiago, 2005, págs. 164-166; Cajaleón, 2020 a, págs. 90-91).

Si bien la disposición reglamentaria se puede interpretar en el noble sentido que el portavoz se limita a recoger los votos de cada congresista y solo cumple con transmitirlos en la sesión virtual para formar el acuerdo o decisión respectiva, se introduce en realidad un procedimiento velado u opaco al interior del grupo, en el que no aparece la manifestación personal, libre y directa de la voluntad del congresista, prevaleciendo la intervención del portavoz del grupo y sus eventuales presiones sobre sus integrantes, sin ningún medio que acredite y corrobore el sentido del voto de cada congresista, y prestándose a actos que pueden afectar seriamente la autonomía e independencia del parlamentario.

Así, el vocero puede inventar los votos de uno o más miembros de su grupo por no haber logrado comunicarse con ellos ni recabar el sentido de sus votos, o puede omitir deliberadamente la comunicación para sustituir el voto que uno había anunciado previamente contrario al que había decidido el grupo en bloque (Delgado-Guembes, 2020, págs. 67-68).

Precisamente, la prohibición del mandato imperativo es una garantía que sirve para asegurar la independencia del diputado (mandato representativo libre), que le permite la posibilidad de votar contra las directrices o instrucciones de los partidos políticos o grupos parlamentarios a los que pertenece (Manzella, 1991, págs. 17-18; Presno Linera, 1999, pág. 9).

Por ello, se introdujo en realidad una práctica marcada por el autoritarismo y por la falta de autenticidad en la formación de la voluntad de la cámara porque un grupo pequeño se apodera del control de la decisión de quienes forman parte de un determinado grupo parlamentario (Delgado-Guembes, 2020, pág. 68).

Como se sabe, el voto es parte del núcleo inescindible del *status* de los parlamentarios, y la personalidad y por tanto indelegabilidad del voto son principios irreductibles del Estado democrático representativo (Fernández Riveira, 2003, págs. 111-113), no pudiendo ser enajenado a favor de los grupos parlamentarios (Ortega Santiago, 2005, pág. 198); por ello, sí las nuevas tecnologías introducen el voto electrónico o telemático en la práctica parlamentaria deben incluir, en todo caso, los medios suficientes para respetar estos principios (Anguita Susi, 2009, págs. 129-130).

El voto nominal por el portavoz del grupo parlamentario es una especie de voto por delegación, que interfiere el voto personal, libre y voluntario de los congresistas, y lo enajena transfiriéndolo al grupo parlamentario, que no es otra cosa que el mismo partido político, a través del portavoz del grupo, muchas veces uno de los líderes sino el mismo jefe del partido. La facultad personal de voto forma parte del estatuto constitucional del parlamentario y los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente en lo que respecta al desempeño o ejercicio de las facultades del *ius in officium*.

En circunstancias excepcionales que tampoco permitan el voto presencial, los medios tecnológicos deben utilizarse no solo en parte de las sesiones, sino que bajo las mismas circunstancias deben extenderse por el principio de unidad del acto al voto de los congresistas (García-Escudero Márquez, 2010, pág. 106; Bentham, 2002, pág. 187), que

con las debidas garantías debe expresar la decisión personal, libre y voluntaria de cada congresista; es decir, permitir que cada uno ejerza directamente un voto virtual o telemático, sin interferencias de terceros.

En este sentido, los medios posibles de voto a distancia o no presencial como el voto virtual o telemático deben cuidar en todo caso que cumpla con los principios y caracteres constitucionales del voto: personal e indelegable, de manera que el propio parlamentario emita directamente el voto, sin que pueda ser sustituido o suplantado, aunque pierda la inmediatez con respecto al espacio o tiempo, o ambos a la vez.

Si la relación de representación se produce entre los representados y los representantes mediante un vínculo indisoluble, sin intermediarios ni interferencias, para formar la voluntad popular, el voto nominal del portavoz rompe la relación de representación, y atribuye la representación a los partidos políticos mediante la delegación del voto al portavoz. Así, el voto nominal por los portavoces contraviene el mandato representativo libre y la prohibición del mandato imperativo, previsto por el artículo 93, primer párrafo, de la Constitución (Cajaleón, 2020 b, pág. 126).

Asimismo, lesiona el derecho al desempeño o ejercicio efectivo del cargo al privar al congresista del ejercicio personal e indelegable de la facultad de emitir su voto en las sesiones parlamentarias, ya sea que se lleven a cabo presencialmente, o virtual o telemáticamente (Cajaleón, 2020 b, pág. 127).

Las facultades de representación política inherentes al *ius in officium* como lo es el voto en general, en particular presencial o virtual, no pueden ser objeto de delegación al grupo parlamentario ni a su portavoz o jefe.

7.- Tribunal Constitucional y voto del portavoz del grupo parlamentario.-

El Tribunal Constitucional se pronunció en el caso de la suspensión del cobro de peajes por primera vez en un proceso de inconstitucionalidad contra una ley aprobada mediante sesiones virtuales del pleno del Congreso, por lo que llevó a cabo el control del procedimiento legislativo examinando si éste respetó los parámetros establecidos por la Constitución (Sentencia de 25 de agosto de 2020, Exp. N° 0006-2020-PI/TC, F.J. 8).

En la demanda que motivó este proceso, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo pidió que se declare la inconstitucionalidad del artículo único de la Ley N° 31018, que suspendió el cobro de peajes en la red vial

nacional, departamental y local concesionada durante el estado de emergencia nacional declarado a causa del brote del coronavirus COVID-19.

El Tribunal parte por reconocer que en la actual emergencia sanitaria es un gran reto para el Estado compatibilizar el cumplimiento efectivo de la función pública y el uso correcto de la tecnología para lograrlo, destacando que la tecnología siempre debe ser un medio al servicio de la función pública y no al revés (F.J. 11).

Para el Tribunal, si bien es constitucional que el Poder Legislativo, en ejercicio de su autonomía, realice sesiones virtuales, estas sesiones deben garantizar el debate público y los derechos de los congresistas a la participación libre, a la deliberación y al voto, en cuanto representan a la nación, y la ciudadanía tiene el derecho a conocer cumplen la representación otorgada y controlan la actuación de los gobernantes (F.J. 13).

Sin embargo, el Tribunal constató del expediente virtual que la votación de la Ley N° 31018 se realizó con el traslado nominal del voto de los integrantes del grupo parlamentario a través de los portavoces de los grupos, sin constancia del voto de cada congresista y solo con lo dicho por los portavoces respecto de tales votos (F.J. 25).

El Tribunal determinó que dicha práctica (el traslado nominal de los votos por el portavoz del grupo) no se ajustó a los parámetros constitucionales por no respetar el carácter personal, directo e indelegable del voto de cada congresista, más aun teniendo en cuenta que el artículo 31 de la Constitución prescribe que es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos políticos, como el derecho a ser elegido y todos los derechos que dimanen del mismo (F.J. 26).

Para garantizar el ejercicio del voto, las herramientas digitales o tecnológicas deben además incluir sistemas que verifiquen la identidad de los congresistas en el acto de la votación y también la autenticidad del voto emitido, aplicándose protocolos confiables de seguridad como regulan las Cámaras de Diputados de Brasil y Argentina.

En el punto 2 de la parte resolutive estableció como interpretación constitucional de obligatoria aplicación que las sesiones virtuales del Congreso serán conformes con la Constitución siempre y cuando se interprete que los artículos 27-A, 51-A y demás relacionados con las sesiones, deliberaciones y votaciones de los procedimientos parlamentarios del Reglamento, garantizan los siguientes aspectos: *(i)*, el carácter público, abierto y transparente de los debates virtuales; *(ii)*, la participación sin

restricciones y la libre deliberación; y *(iii)*, el voto personal, directo y público de cada congresista, y su carácter indelegable.

Este esfuerzo interpretativo rasga y rompe el texto del párrafo final del artículo 51-A del Reglamento modificado, porque si permite que el portavoz manifieste los votos de los congresistas del grupo, como una especie de delegación del voto, no es posible interpretarlo en el sentido normativo que el voto de cada congresista es personal e indelegable, directo y público. Es decir, no se puede interpretar la delegación del voto en el sentido que el voto es indelegable. Una verdadera interpretación manipuladora para salvar forzosamente la constitucionalidad de un texto legal inconstitucional.

A pesar del problema que trae la sentencia, la interpretación constitucional del Tribunal ha permitido transmitir las correcciones necesarias que optimizan la práctica que mantenía ingenuamente el cuerpo representativo (Delgado-Guembes, 2020, pp. 68-69), mediante la instalación de un nuevo software que hace posible finalmente el registro y la votación individual por cada congresista (Campos y Zegarra, 2021, pág. 389).

8.- Nuevo procedimiento de votación en sesiones virtuales.-

El día 5 de setiembre de 2020, el Congreso aprobó el nuevo procedimiento para llevar a cabo las votaciones nominales en las sesiones virtuales de los plenos, con el objeto de compatibilizar los procedimientos parlamentarios con la interpretación de la reforma reglamentaria efectuada por el Tribunal Constitucional y garantizar los derechos de participación y voto de los congresistas en los términos allí expresamente reconocidos.

En este procedimiento de votación adoptado se estableció que terminado el debate del asunto, en primer lugar *(i)*, la presidencia abre la votación y el relator procede al llamado de cada uno de los congresistas; segundo *(ii)*, el congresista responderá con su nombre y el sentido de su voto: el “sí”, el “no” o la “abstención”, sin permitirse que lo sustente; tercero *(iii)*, el relator repetirá inmediatamente el sentido del voto. Posteriormente, en cuarto lugar *(iv)*, el relator procederá a llamar por segunda vez a los congresistas que no hubieren expresado su voto.

En último y quinto lugar *(v)*, después de cerrada la votación, la presidencia comunica el resultado y no podrá admitir votos adicionales ni cambios del sentido del voto. Los congresistas quedan facultados a comunicar por escrito su voto, agregándose al expediente, pero sin alterar la votación.

Este procedimiento atribuye un carácter irreversible al resultado de la votación una vez cerrada en el Congreso, sin observar que pueden ocurrir fallas o deficiencias suscitadas por la mala comunicación de los votos de los congresistas a través de las plataformas digitales, o producirse otras irregularidades que no expresen la decisión libre y auténtica de los congresistas al emitir sus votos y formen erróneamente la voluntad de la cámara sobre un asunto.

Esta posibilidad real debe merecer que se otorguen facultades al presidente para examinar el funcionamiento normal de la votación como vimos en el caso del Reino Unido, y verificar los votos como hace la mesa en España; en este sistema, el *speaker* puede interrumpir la votación y suspenderla por problemas técnicos, y si ocurren irregularidades, tiene la facultad de declararla nula y sin efecto, y de someter el asunto de nuevo a votación de manera que ésta exprese la voluntad auténtica y real de la cámara.

La objeción que cuestiona el tiempo excesivo que tomaría que los congresistas expresen sus votos nominalmente por los medios virtuales, si bien no justifica en modo alguno la pérdida del voto personal e indelegable mediante la delegación del voto al portavoz del grupo, se salva en parte con el nuevo aplicativo de asistencia y votación electrónica instalado en el equipo celular de cada congresista cuando proceda, con lector de huella digital para registrarse, que comunica simultáneamente los votos y efectúa el cómputo de los mismos.

Un comunicado de la mesa directiva explicó que el funcionamiento del aplicativo permitía ahorrar un promedio de sesenta minutos que empleaba la toma de asistencia, y cien minutos en la votación nominal de cada proyecto, lo que generaba una pérdida de tiempo valioso en las etapas de deliberación y debate de los asuntos, y una dilación injustificada en la toma de acuerdos y decisiones legislativas en el contexto de urgencia ocasionado por la pandemia.

Cuando se produzca el llamado a votación se debe exigir una nueva verificación de la identidad del congresista también mediante el lector de huella para evitar nuevas formas de suplantación del congresista o de delegación del voto que recurran en estos supuestos a las facilidades que otorga el aplicativo electrónico.

Además, en los casos de divergencias, al congresista se le debe permitir rectificar el sentido de su voto a viva voz como en Argentina. El voto como facultad fundamental de cada parlamentario y medio de formación de la voluntad de la asamblea, merece que

se tomen en cuenta las seguridades máximas en relación a su autenticidad para recabar la voluntad real y fidedigna de los representantes y de la nación sobre los asuntos públicos.

Bibliografía.-

ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge (2021): “El Parlamento alemán bajo la crisis sanitaria del COVID 19”, en SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (Dirs.): *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Pamplona, Aranzadi.

ALONSO PRADA, Víctor Ernesto (2020): “El control del Congreso de los Diputados al gobierno y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma”, en *Gabilex Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, N° Extra 21, 2020.

ANGUITA SUSI, Alberto (2009): “Mandato representativo y ausencia parlamentaria: estado de la cuestión”, en *Revista de las Cortes Generales*, N° 78, 2009.

ANGUITA SUSI, Alberto (2016): “Breves notas sobre el fundamento de la delegación del voto en los sistemas representativos autonómico y local”, en *Revista de las Cortes Generales*, N° 97-99, 2016.

BARRAGÁN MANJÓN, Mélany, GARCÍA MONTERO, Mercedes y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2021): “Conclusiones. Parlamentos bajo pandemia en un entorno presidencialista”, en GARCÍA MONTERO, Mercedes, BARRAGÁN MANJÓN, Mélany y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Dirs.): *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BENTHAM, Jeremy (2002): *Tácticas parlamentarias*, México, Cámara de Diputados.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (1991): *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados.

CAJALEON CASTILLA, Eddie R. (2018): “Derechos fundamentales de los parlamentarios y congresistas “no agrupados” en el Perú: una alternativa menos gravosa el Grupo Mixto”, en *Pensamiento Constitucional*, N° 23, 2018.

CAJALEÓN CASTILLA, Eddie R. (2020 a): *Los derechos fundamentales de los parlamentarios*, Lima, Palestra.

CAJALEÓN CASTILLA, Eddie R. (2020 b): “Parlamento y COVID-19 en el Perú: una perspectiva desde los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en LANDA ARROYO, César (Coord.): *Constitución y emergencia sanitaria*, Lima, Palestra, Vol. II.

CAMPOS, Milagros y ZEGARRA, Katherine (2021): “Perú: el Congreso en pandemia. Populismo, leyes inconstitucionales y conflicto entre poderes”, en GARCÍA MONTERO, Mercedes, BARRAGÁN MANJÓN, Mélanie y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Dirs.): *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CANO BUESO, Juan (2011): “Las funciones de los diputados”, en PAU I VALL, Francesc (Coord.): *Parlamento y diputado XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos.

CANTOS PADILLA, Isabel María (2017): “El estatuto del parlamentario en la Constitución Francesa de 1958. Comentario y análisis comparativo con el estatuto del parlamentario español en el régimen constitucional de 1978”, en *Revista de Derecho Político*, N° 98, 2017.

CARRASCO DURÁN, Manuel (2020): “El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

CARRASCO DURÁN, Manuel (2021): “El Parlamento en los tiempos del coronavirus: el recurso a la diputación permanente”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 122, mayo-agosto 2021.

CAZORLA PRIETO, Luis María (2012): “Art. 70”, en RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa (Coord.): *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados.

CERNA VILLAGRA, Sarah Patricia (2021): “México: un Congreso plegado en pandemia”, en GARCÍA MONTERO, Mercedes, BARRAGÁN MANJÓN, Mélanie y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Dirs.): *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos (2021): “Parlamento y COVID: una visión iberoamericana”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 22, diciembre 2021.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO – COMISIÓN DE VENECIA (2020): Opinión N° 995/2020, Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del COVID-19 y su impacto en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales, 8-9 de octubre de 2020.

DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2010): “La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los parlamentos autonómicos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 90, septiembre-diciembre 2010.

DELGADO-GUEMBES, César (2020): “Riesgos y alternativas para la validez y el funcionamiento constitucional del Parlamento virtual”, en *Pensamiento Constitucional*, N° 25, 2020.

DÍEZ LAGO, Pablo (1991): “El deber de asistencia de los parlamentarios a las sesiones y el derecho al ejercicio del cargo (art. 23.2 C.E.)”, en *Revista de Cortes Generales*, N° 23, 1991.

FASONE, Cristina (2021): “El parlamento italiano ante la crisis del COVID-19: ¿un ejemplo de pasividad parlamentaria?”, en SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (Dirs.): *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Pamplona, Aranzadi.

FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, Encarna (2020): “La actuación de la Asamblea Regional de Murcia desde la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel (2013): *Teoría y jurisprudencia parlamentaria*, Madrid, Cortes Generales.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. (2003): *El voto parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma. (2021): “Mandato parlamentario ejercido telemáticamente. El parlamento español, un parlamento híbrido a causa de la pandemia”, en SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (Dirs.): *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Pamplona, Aranzadi.

GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea y NAVARRO MEJÍA, Ignacio (2020): “La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”, en *Revista de Cortes Generales*, N° 108, 2020.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2010): “Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de parlamentarios”, en *Corts Anuario de derecho parlamentario*, N° 24, 2010.

GARCÍA-MÁRQUEZ ESCUDERO, Piedad (2020): “Actividad y funcionamiento de los parlamentos españoles en la crisis sanitaria por COVID-19”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel, DÍAZ RICCI, Sergio, GARCÍA ROCA, Javier y GUIMARÁES TEIXEIRA ROCHA, María Elizabeth (Coords.): *COVID 19 y parlamentarismo Los parlamentos en cuarentena*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA ROCA, Javier (1999): *Cargos públicos representativos Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi.

GARCÍA ROCA, Javier (2020): “El control parlamentario y otros contrapesos del gobierno en el estado de alarma: la experiencia del coronavirus”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel, DÍAZ RICCI, Sergio, GARCÍA ROCA, Javier y GUIMARÁES TEIXEIRA ROCHA, María Elizabeth (Coords.): *COVID 19 y parlamentarismo Los parlamentos en cuarentena*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

GUERRERO VÁSQUEZ, Pablo (2020): “El sistema parlamentario británico ante la COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J. (2005): “El derecho fundamental al debate parlamentario”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N° 16, Año 2005.

KÖLLING, Mario (2020): “El Bundestag y el Bundesrat alemán en tiempos de COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

MANIN, Bernard (2010): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.

MANZELLA, Andrea (1991): *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino.

MARTÍNEZ SANTA MARÍA, Paloma (2019): “Las investiduras no presenciales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018. (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019)”, en *Revista de las Cortes Generales*, N° 107, 2019.

MONTESINOS PADILLA, Carmen y JIMÉNEZ ALEMÁN, Ángel Aday (2021): “El Parlamento de Westminster y la crisis del COVID-19: la alternativa híbrida ante la tradición y el rampante predominio del ejecutivo”, en SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (Dirs.): *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Pamplona, Aranzadi.

NIETO JIMÉNEZ, José Carlos (2020): “Parlamento y crisis sanitaria: análisis constitucional de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía “sobre habilitación de la convocatoria de la diputación permanente en una situación de declaración de estado de alarma””, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 20, diciembre 2020.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos (2005): *El mandato representativo de los diputados y senadores (La prohibición del mandato imperativo frente a la disciplina de partido)*, Madrid, Congreso de los Diputados.

PEGORARO, Mara y QUILICI, Federico (2021): “Argentina: la administración política de la pandemia COVID-19 en el Congreso”, en GARCÍA MONTERO, Mercedes, BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Dirs.): *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel (1999): “La prohibición del mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática”, en *Debates Constitucionales*, N° 1, 1999.

PULIDO QUECEDO, Manuel (1992): *El acceso a los cargos y funciones públicas (Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Madrid, Civitas.

PULIDO QUECEDO, Manuel y LAURENZ ITOIZ, Miguel Ángel (2020): “La respuesta del Parlamento de Navarra a la crisis provocada por el COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

ROJAS GALLARDO, Luis (2021): “Estallido social y pandemia en Chile: innovación en los poderes legislativos”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N° 22, diciembre 2021.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2020): “La tecnología en el Parlamento durante la crisis del COVID-19”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

SANTAOLALLA, Fernando (2013): “El debate parlamentario y el uso de la palabra”, en *Revista de Derecho Político*, N° 86, enero-abril 2013.

SANZ PÉREZ, Ángel L. (2016): *El mandato parlamentario: su adquisición, suspensión y extinción. Los debates del parlamentario*, Pamplona, Aranzadi.

SCHMITT, Carl (2011): *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial.

SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique (2011): “Derechos y deberes de los parlamentarios”, en PAU I VALL, Francesc (Coord.): *Parlamento y diputado XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos.

TERRÓN MONTERO, Javier (2011): “La delegación de voto en el ámbito parlamentario”, en PAU I VALL, Francesc (Coord.): *Parlamento y diputado XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos.

TESTA, Graziella y FERNANDEZ, Michelle (2021): “Brasil: la actuación del Congreso Nacional ante un Ejecutivo Federal inerte”, en GARCÍA MONTERO, Mercedes, BARRAGÁN MANJÓN, Mélyny y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Dirs.): *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TUDELA ARANDA, José (2020 a): “Presentación de estos cuadernos”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.

TUDELA ARANDA, José (2020 b): “Parlamento y crisis sanitaria - reflexiones preliminares”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad El Parlamento ante la COVID-19*, Monografía 8 junio 2020.