## La importancia del Poder Legislativo en el Perú desde el marco constitucional

Por: Hans Enrique Cuadros Sánchez<sup>1</sup>

"En todos los tiempos ha habido legisladores, y cada nación, por pobre que sea su historia, puede envanecerse de algunos nombres ilustres. Foy y Confucio en China, Moisés en Palestina, Solón y Licurgo entre los griegos, Numa y Justiniano en los romanos, Manco Cápac en el Perú, y otros distintos legisladores, aparecen en los anales de diversos pueblos.

Primitivamente el legislador ha sido como la Providencia que ofrecía al pueblo sus leyes inspiradas en los dioses; legislaba a nombre de la divinidad, su misión era providencial; el pueblo debía someterse a sus leyes, como una expresión de voluntad divina; así procedieron Moisés y Licurgo; y Numa Pompilio con su ninfa Eaeria".

José Silva Santisteban. Curso de Derecho Constitucional. Lima, 1856.

#### I. Introducción

La importancia de la labor legislativa es trascendental en las repúblicas democráticas, pues en ella recae el poder normativo del pueblo, quien a través de sus representantes, dictamina las normas que regirán su vida jurídica. Esto, sin olvidar que la normativa legal también influirá en otros ámbitos. La palabra "Ley" suele ser, para la ciudadanía en general, el término que mejor representa la autoridad que tiene el Estado peruano. Por eso, en tanto escuchemos cotidianamente expresiones como "La ley es la ley", "Igualdad ante la ley", "respete la ley", entre otras, se debe salvaguardar la legitimidad que produce para que sea respetada por la ciudadanía.

La labor legislativa reviste de una especial trascendencia para la vida nacional. Su importancia es tal que influye en la vida de todas las personas. La ley produce cambios sociales que escapan del ámbito jurídico y es por ello que quienes la elaboran deben hacerlo con la seriedad y responsabilidad del caso. Es, pues, el Congreso de la República la institución que tiene esta responsabilidad, y el Poder Ejecutivo, en las materias que les deleguen.

En ese sentido, este artículo está dirigido no específicamente a los operadores jurídicos, sino a la ciudadanía en general con el objetivo de resaltar la vital importancia de la labor legislativa. Con ello, buscamos crear conciencia de la importancia de

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Candidato a magíster en Antropología por la misma casa de estudios. Ha sido asistente jurisdiccional en el despacho del magistrado del Tribunal Constitucional Carlos Ramos Núñez. Además, ha sido secretario arbitral en arbitrajes ad-hoc. Actualmente, se desempeña como Jefe de Prácticas del curso de Investigación Académica de Estudios Generales Letras y es docente adjunto de las cátedras de Historia del Derecho Peruano y Sistema Romano Germánico y Derecho Anglosajón de la Facultad de Derecho PUCP. El autor agradece a la abogada Evelyn Chilo Gutiérrez por el intercambio de ideas que fueron el punto de partida de este artículo, y a la estudiante Ariana La Rosa Flores de la Facultad de Derecho PUCP por la revisión y comentarios finales.

ejercer una ciudadanía informada que, a través del sistema electoral, delega la labor de legislar a los congresistas, representantes de las 25 regiones políticas del Perú (incluida la Provincia Constitucional del Callao). Así, seremos ciudadanos más exigentes con el sistema de elección congresal, la representación nacional y el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Existen dos ámbitos donde los ciudadanos podemos exigir reformas y, con ello, cambios en el plano fáctico y no sólo quedarnos en lo jurídico. El primero de ellos es el sistema de elección parlamentaria y el segundo es la labor legislativa en sí, ambos diseñados jurídicamente. No debemos olvidar que la disposición jurídica no es otra cosa que el ámbito ideal de la norma, donde lo que se dispone es lo deseado por el legislador, teóricamente representante nuestro. El objetivo de este artículo, además de lo señalado anteriormente, es incentivar el debate y la creación de propuestas para la mejora del sistema de elección parlamentaria (representatividad) y la labor legislativa de nuestros congresistas.

II. La función del poder legislativo según la Constitución Política de 1993.

La Constitución Política del Perú de 1993 cambió la composición bicameral del Congreso que tenía su predecesora. Se eliminó, así, las cámaras de senadores y diputados. En ese sentido, la principal característica de la bicameralidad quedó excluida: la facultad reflexiva, que recaía en los senadores. Por lo que, actualmente, los proyectos de ley son discutidas en comisiones legislativas, antes de pasar a discusión en el pleno. Luego de ello, devendría la posibilidad de su promulgación. Lo anterior puede resultar beneficioso en el aspecto de la celeridad, pero perjudicial en el ámbito reflexivo de los efectos que las leyes promulgadas pueden generar. Sin embargo, es un riesgo que se ha tomado, entendemos conscientemente.

Es preciso señalar que la función legislativa del Congreso consta de dos ámbitos: un ámbito jurídico y un ámbito político. Ambos están unidos indesligablemente, porque la función legislativa encuentra su fundamento en la voluntad popular delegada por la ciudadanía a los congresistas, lo que, en teoría, representa la participación política de los ciudadanos en la emisión de normas jurídicas. En ese sentido, la Constitución señala que los parlamentarios representan a la nación peruana. Esta representación debe entenderse en términos políticos, claro está.

El artículo 93 de la Constitución Política refuerza la idea anterior, pues exime de responsabilidad jurídica las opiniones y votos de los legisladores en el ejercicio de sus funciones. Este es el fundamento de la inmunidad parlamentaria, tan criticada por el aprovechamiento y mal uso que hacen de ella algunos parlamentarios. La excepción a esta disposición constitucional se encuentra si el parlamentario es sorprendido en flagrante delito, donde aún el Congreso o su Comisión Permanente podrá autorizar o no su enjuiciamiento.

La autonomía congresal está garantizada también por la Constitución en su artículo 94 que le faculta la elaboración de su propio Reglamento, al cual le otorga rango legal. Posibilita también su autonomía administrativa y la sanción de su presupuesto. Esto también es una manifestación de la división de poderes que existe en el Estado Peruano. Además, el artículo 95 declara la irrenunciabilidad al mandato legislativo que otorgaron los electores a los congresistas.

A continuación, señalaremos brevemente las labores que tiene a cargo el Poder Legislativo según lo dicta la Constitución vigente de 1993.

a) Iniciativa Legislativa (Artículo 107 de la Constitución).

Las comisiones legislativas organizan su trabajo dando prioridad a los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, a los relacionados con la agenda legislativa y a los presentados por los ciudadanos.<sup>2</sup> El proyecto pasa a la comisión respectiva, que puede ser más de una. En ese sentido, las comisiones legislativas deben entenderse como grupos de trabajo parlamentario estructurados temáticamente. Ello, para realizar un análisis previo de las cuestiones a verse en el Pleno, con el objetivo de ser más eficientes.<sup>3</sup> Por ello:

"Desde las visiones más normativistas, próximas al Derecho Constitucional, las comisiones legislativas son vistas como los órganos cuyas funciones son, principalmente, el análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a consideración del pleno."<sup>4</sup>

Según el procedimiento, las comisiones tienen un máximo de 30 días hábiles para emitir su dictamen respecto al proyecto de ley. Se puede presentar dictamen conjunto. Con el informe de la comisión, el proyecto puede pasar al Pleno y ahí se decide su sanción, archivo o vuelta a comisión. En nuestro país, las comisiones

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Respecto a la comisiones:

<sup>&</sup>quot;El sistema de comisiones legislativas constituye una de las piezas centrales del Parlamento a partir del cual se articula operativamente como organización. Además de su carácter estructural o morfológico, las comisiones se han convertido en uno de los componentes principales del complejo de incentivos, castigos y frenos que configuran la acción individual del legislador, a la vez que son los espacios de negociación y toma de decisiones más relevantes configurando de forma determinante la actividad legislativa."

En: Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero, y Francisco Sánchez López. Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 255.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 256.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 257.

parlamentarias tienen potestad para archivar y rechazar de plano una propuesta si el dictamen es negativo.<sup>5</sup> Al respecto:

"Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la oficialía mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el consejo directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la oficialía mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los congresistas (art. 75 CPRP)"6.

Para el debate y aprobación de una ley, se requiere que el Consejo Directivo<sup>7</sup> elabore y apruebe la agenda a tratar en el Pleno, la misma que puede ser modificada y ampliada por la Junta de Portavoces de los grupos parlamentarios. Siendo esto así:

"La votación en el pleno es la culminación de la etapa constitutiva. Al emitir el voto cada legislador, teóricamente, manifiesta su voluntad individual a favor o en contra de un proyecto o de una parte de éste. Sin embargo, lo cierto es que la presencia de los partidos políticos y las lealtades que generan pueden limitar fuertemente dicha capacidad."

Una vez aprobado un proyecto de ley, éste pasa al Presidente de la República para su promulgación. En caso no se encuentre conforme con el proyecto aprobado:

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ (Comp.). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 248.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Segundo órgano parlamentario en importancia y jerarquía luego del Pleno del Congreso.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 78.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

"[E]xiste la posibilidad de que el presidente lo vete, ya sea total o parcialmente. Si el veto se produce, al Congreso le queda una última posibilidad de sacar adelante el proyecto, a través de su insistencia. Se podría decir que ésta es la fase del procedimiento donde se hace patente de forma más clara el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas.

El veto ha sido considerado como la limitación más importante al poder del Congreso ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso emitidas como ley. Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian la imposición del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrentan. Los vetos y las insistencias, en algunas circunstancias, son un indicador de conflicto y de poder relativo. Un gran número de vetos puede ser entendido como un indicio de cierto nivel de conflicto entre ambas ramas."<sup>10</sup>

En base a lo anterior, se podría hacer un estudio del análisis de la cantidad de vetos e insistencias y advertir cuáles son los motivos de éstos. Analizar las dinámicas del Ejecutivo y Legislativo, sobre todo en la negociación política para el diseño y elaboración de normas jurídicas, nos puede dar una idea de qué argumentos se usan y prevalecen más: los jurídicos o los políticos.

### b) Facultad de derogar leyes.

Dentro de las atribuciones del Congreso establecidas en el artículo 102, se encuentra la de derogar leyes. Una ley se deroga por otra ley.

#### c) Función fiscalizadora.

Por otra parte, la Constitución también le otorga al Congreso de la República una función fiscalizadora de otras importantes entidades y funcionarios gubernamentales como los Ministros de Estado, el Jurado Nacional de Elecciones, el Contralor General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros, los Gobiernos Regionales y Locales, y hasta a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Por esto, podrá requerir informes que deberán ser respondidos obligatoriamente, habida cuenta que una falta de respuesta generará responsabilidades jurídicas.<sup>11</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 87.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Lo anterior se refuerza con las atribuciones fiscalizadoras del artículo 97 de la Constitución que encuentran su sentido en el "interés público". Según este artículo, el investigado tiene la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación del Congreso. Pudiéndose inclusive levantar el secreto bancario y la reserva tributaria de las personas, limitándose solamente en casos que la información requerida afecte la intimidad personal. 12

d) Actuación en otras variantes del proceso legislativo ordinario.

El Congreso tiene potestad constitucional para:13

- La emisión de leyes orgánicas que regulan la estructura y el funcionamiento de Contraloría General de la República (Art. 82), del Banco Central de Reserva del Perú (Art. 84), Poder Judicial (Art. 143), Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 150), Defensoría del Pueblo (Art. 161), y Municipalidades (Art. 198).14
- La emisión de leyes autoritativas a favor del Ejecutivo para legislar en virtud del principio de colaboración de poderes. Los decretos legislativos que emita el Poder Ejecutivo están sujetos a control del Congreso. 15 Cabe señalar que no se pueden delegar materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de Tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República (Art. 101 y 104).
- El ejercicio del derecho de amnistía (Art. 102, numeral 6) que implica el olvido de ciertos tipos de delitos que se tendrán como hechos no punibles y se considerarán como nunca perpetrados (Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N. 013-96-PI/TC, fundamentos primero y segundo). Esta prerrogativa no es absoluta. 16 Por ejemplo, no procede la amnistía en favor de condenados por crímenes de lesa humanidad. 17

<sup>13</sup> Atribuciones contenidas esencialmente en el artículo 102 de la Constitución Política del Perú

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Artículo 97 de la Constitución Política del Perú.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso

del Perú, 2012. p. 116.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. p. 120.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. p. 126.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al pronunciarse sobre el caso Barrios Altos declaró la inadmisibilidad en el ordenamiento jurídico del Estado peruano de leyes de amnistía a otorgadas

- La aprobación de la demarcación territorial cuya iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República (Art. 102, numeral 7).
- Las modificaciones al Reglamento del Congreso que precisa las funciones del Congreso, su organización y funcionamiento (Art. 94). Tiene rango legal y naturaleza de ley orgánica (Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N. 0022-2004-AI/TC, fundamento 23). Sólo los congresistas gozan de esta iniciativa y su promulgación.<sup>18</sup>
- La prórroga y control ex-post del Estado de sitio (dispuesto inicialmente por decreto supremo del Poder Ejecutivo) cuya aprobación corresponde al Pleno del Congreso, para su posterior promulgación por el Presidente de la República (Art. 137, numeral 2).<sup>19</sup>
- La autorización para el ingreso de militares extranjeros al territorio peruano con o sin armas (Art. 102, numeral 9). Cuya iniciativa es exclusiva del Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.<sup>20</sup>
- La autorización de viajes al extranjero del Presidente de la República (Art. 192, numeral 2) a iniciativa del mismo, con el voto aprobatorio de su Consejo de Ministros, indicando el destino, los motivos y los días de su ausencia. Estas proposiciones tiene prioridad en la agenda de debate del Pleno del Congreso. El Congreso o su Comisión Permanente puede prorrogar el plazo de su permanencia en el exterior, cuyo plazo debe ser determinado y por eventos especificados. El Ministerio de Relaciones Exteriores elaborará el informe que se remitirá al Congreso dando cuenta de los objetivos y las actividades oficiales del viaje, como también la información adicional que considere de interés para el conocimiento del Poder Legislativo.<sup>21</sup>

durante el gobierno de Alberto Fujimori por atentar contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y contra el derecho de acceso a la justicia de los deudos de las víctimas de la matanza perpetrada por el Grupo Colina. Véase a García Toma, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. pp. 180-181.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. pp. 130-132.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. pp. 133-134.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. pp. 135-137.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. pp. 139-141.

## e) Reforma Constitucional.

Por su trascendental importancia se requiere que se analice y reflexione su necesidad (si es imprescindible), su oportunidad (si existen condiciones fácticas y jurídicas viables), y su plazo de espera y estudio (tener un tiempo de evaluación). Además, se debe evitar cualquier reforma contraria a las disposiciones de intangibilidad constitucional. Es decir, la facultad de reforma constitucional está limitada a los principios y valores jurídicos y políticos insertos en la Constitución. Tampoco puede reformarse materias que traigan como consecuencia la modificación unilateral, en todo o en parte, de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado peruano a través de Tratados.<sup>22</sup>

La Constitución otorga al Congreso la potestad de aprobar la reforma constitucional en su artículo 206 que también dispone los titulares de esa iniciativa. No procede cualquier iniciativa de reforma que recorte los derechos fundamentales del artículo 2. El Pleno del Congreso puede aprobarla con referéndum o sin él. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.<sup>23</sup>

### f) Aprobación de la regulación de la política económica

El Congreso tiene la labor de aprobar los impuestos, la iniciativa y ejecución del gasto público y la previsión de los ingresos estatales.<sup>24</sup> A saber de lo anterior, es el encargado de la aprobación legislativa de:

- Leyes del Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero (Art. 78-80 de la Constitución).

Son tres normas complementarias que programan las actividades y proyectos económicos para cumplir eficiente con los objetivos planteados por el Estado. El ejercicio es conocido como el *Año Fiscal*. La emisión de esta norma se da cada año. El Presidente de la República ostenta el derecho de iniciativa. Dentro de las 48 horas de presentado el proyecto de ley, el Presidente del Congreso llama a sesión extraordinaria para que la exponga junto a al Ministro de

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. pp. 201-209.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. pp. 170-172.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. p. 237.

Economía y Finanzas. Luego, son derivados a la Comisión de Presupuesto del Congreso, que la analizará en sesiones públicas. Además del Ejecutivo, también sustentan su presupuesto los Presidentes del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Jurado Nacional de Elecciones, Fiscal de la Nación y Defensor del Pueblo. Para la aprobación de las leyes de Presupuesto se requiere la mitad más uno de los congresistas presentes en el Pleno. Finalmente, el Presidente de la República promulga la Ley del Presupuesto.<sup>25</sup>

- Créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas (Art. 80, tercer párrafo).

Estos montos y sus finalidades sólo pueden ser modificados durante el ejercicio presupuestario. Ello para cumplir con las actividades y proyectos determinados de los pliegos presupuestarios consignados en las Partidas.<sup>26</sup>

- Ley de la Cuenta General de la República (Art. 81).

Se da cuenta pública y puntualmente de la información financiera y los resultados obtenidos del análisis de la ejecución del presupuesto gubernamental. Se encuentran los consolidados de balances y cuentas de todos los pliegos presupuestales del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Empresas Públicas y los Organismos Constitucionales Autónomos. La Comisión Revisora de Presupuesto y Cuenta General de la República la examina y dictamina en un plazo de 60 días de su presentación.<sup>27</sup> Luego, se envía al Pleno para que en máximo 15 días pueda pronunciarse al respecto, para que el Presidente de la República lo promulgue. Si el Pleno no se pronuncia, el Poder Ejecutivo lo promulgará mediante decreto legislativo.

La importancia de esta labor legislativa es tal que implica, en pocas palabras, la administración anual de las finanzas públicas por parte del Ejecutivo con la autorización del Legislativo. Al respecto, el politólogo español Manuel Alcántara Sáez, catedrático de la Universidad de Sevilla<sup>28</sup>, señala que:

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. pp. 149-158.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. p. 162.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> García Toma, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. pp. 240-241

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Manuel Alcántara Sáez es, además, doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

"Centrándonos en el Presupuesto General del Estado éste es el principal instrumento de asignación de recursos públicos lo que hace que el proceso de elaboración, aprobación y ejecución sea relevante para el funcionamiento de un sistema político. Además está configurado por aspectos tanto políticos, como económicos y jurídicos.

Desde el punto de vista político, es un claro instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, convirtiéndose en un elemento de equilibrio entre poderes y de distribución de competencias dentro del Estado constitucional. En el aspecto económico representa la concreción del plan económico del grupo político en el poder para un período de tiempo y, en el ámbito jurídico, constituye una previsión normativa con trámite y aprobación parlamentaria."<sup>29</sup>

Asimismo, en nuestro país no puede aprobarse el Presupuesto si no existe una partida destinada al pago de la deuda pública en el artículo 78 de la Constitución. Además, constitucionalmente el gasto por regiones debe responder a criterios de equidad, descentralización y reducción de desigualdades, como se despliega de la redacción del artículo 77 del texto constitucional.<sup>30</sup>

El Poder Ejecutivo presenta el proyecto de Ley de Presupuesto a través de su órgano técnico, el cual recae en la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. El Congreso no puede delegar al Ejecutivo la facultad de legislar con decretos legislativos sobre la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República según los artículos 101 y 104 de la Constitución.

Asimismo, en nuestro país está prohibido a los representantes crear o aumentar los gastos públicos, salvo los referidos a presupuesto, según el artículo 79 de la Constitución. <sup>31</sup> La falta de dictamen sobre la propuesta del Presupuesto por parte del Poder Legislativo posibilita la promulgación de la misma, mediante decreto legislativo, conforme lo dicta el artículo 80 del texto constitucional.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 215.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. pp. 222-223.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 237.

# g) Designación y ratificación de los funcionarios del más alto rango constitucional

- Designar al Contralor General de la República.
- Ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva.
- Ratificar al Superintendente de Banca y Seguros.
- Elegir o remover al Defensor del Pueblo.
- Elegir a los miembros del Tribunal Constitucional.

#### h) Aprobación de Tratados

Antes de la ratificación de Tratados por el Presidente de la República, el Congreso de la República, según la Constitución vigente, debe aprobar los que versan sobre: a) Derechos humanos; b) Soberanía estatal; c) Defensa nacional; d) Obligaciones financieras estatales; y e) Modificaciones tributarias y legales.<sup>32</sup>

- i) Otras labores de fiscalización política.
  - La dación de cuenta (Art. 57; Art. 104 inciso 19; Art. 118 y Art. 134) para que parlamento intervenga inmediatamente en determinados actos gubernamentales sobre el uso de una delegación legislativa o legislación de emergencia.<sup>33</sup>
  - Solicitud de informe (Art. 96) sobre temas que considere necesarios a cualquier Ministro del gabinete, al Jurado Nacional de Elecciones, a la Contraloría General de la República, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, y Gobiernos locales.<sup>34</sup>
  - Invitación para informar (Art. 129) como un mecanismo de diálogo y control con el Poder Ejecutivo.<sup>35</sup> Por ejemplo, la invitación a un Ministro para que informe sobre algún asunto o tema de interés público.
  - La estación de preguntas (Art. 129) para el Ministro del cual se requiere información puntual de un tema que concierne a su sector. Los congresistas envían un pliego de preguntas a la Presidencia del Consejo de Ministros. El

250-251.

<sup>33</sup> García Toma, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. pp.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Artículo 56 de la Constitución Política del Perú.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. pp. 252-253.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. p. 254.

Ministro acudirá frente al Pleno del Congreso para responder en público el pliego propuesto. Corresponde que las preguntas sean de interés público y general, sobre un tema específico.<sup>36</sup>

- La moción de interpelación (Art. 131) es un pedido de explicación de un asunto de interés público al Ministro del sector correspondiente. Lo que se pretende es determinar la existencia o no de responsabilidad política sobre un suceso de especial importancia para el país.<sup>37</sup>
- La moción de censura (Art. 132) es un pedido de escarnio político público sobre un Ministro o el propio gabinete ministerial, por considerar que éste cometió un grave error político en un asunto controversial para el país. Esta moción no puede ser presentada por menos del 25% de la representación nacional. Se aprueba la moción de censura con el voto a favor de más de la mitad del número legal de congresistas.<sup>38</sup> Se aparta al Ministro de su cargo, además, si se censura al Presidente del Consejo de Ministros, pues todos los ministros de su gabinete dejan sus cargos con él.
- Formar comisiones de investigación (Art. 97) para estudiar, indagar y dictaminar sobre un asunto considerado de interés público para el Pleno del Congreso.<sup>39</sup>

Como señalamos al inicio de este artículo se centrará en la importancia de la labor legislativa, antes que la fiscalizadora o de control parlamentario, motivo por el cual no profundizaremos en esta última función del Parlamento. No obstante, es importante señalar que, en palabras del profesor César Landa,<sup>40</sup> el "control parlamentario cumple un papel fundamental en orden a garantizar los derechos fundamentales, fortalecer el Estado constitucional democrático y legitimar al poder mismo"<sup>41</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> GARCÍA ТОМА, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. p. 255-257

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>García Toma, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. p. 258.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. pp. 263-268.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> García Toma, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011. p. 269.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Ex magistrado y presidente del Tribunal Constitucional.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> LANDA ARROYO, César. *"El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva"* En: *Pensamiento Constitucional.* Vol. 10, Núm. 10. Revista especializada en Derecho Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 2004. p. 143. De hecho, en este ensayo, el autor clasifica la función fiscalizadora o de control parlamentario en tres tipos de control: preventivo, funcional y represivo, según la naturaleza de las labores descritas anteriormente.

## III. Las etapas del proceso legislativo ordinario

Si bien es cierto que las funciones legislativa y ejecutiva, entre otras, no recaen exclusivamente en el Congreso de la República y en el Poder Ejecutivo respectivamente, no debemos olvidar que, en esencia, responden a la clásica división tripartita de los Estados-nación modernos. Ello no imposibilita la distribución de funciones y responsabilidades entre las instituciones públicas. Lo anterior, con el objetivo de distribuir, equilibrar y limitar las potestades funcionales que gozan los Poderes del Estado. Esto puesto que el objetivo principal es buscar la eficiencia y eficacia de la actividad gubernamental. Además, controlar y fiscalizar los abusos en el uso de ciertas prerrogativas constitucionales, a efectos de garantizar la libertad, los derechos fundamentales y la participación ciudadana.

En ese sentido, dar inicio al proceso legislativo implica la existencia o no de una demanda social a la cual se le quiere dar una respuesta política. Las fases del proceso legislativo ordinario más comunes son tres:<sup>42</sup>

- Etapa introductoria: donde se presenta el proyecto de ley, se revisan sus requisitos y se envía a las comisiones.
- Etapa constitutiva: donde se realiza el estudio, el dictamen, el debate y se toma la decisión en el Congreso respecto al proyecto.
- Etapa de integración: donde la norma aprobada se integra al ordenamiento jurídico a través de su promulgación, publicación y vigencia.

#### IV. La democracia representativa: ¿Es realmente representativa en el Perú?

La democracia, el sistema de "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" como la definiría Abraham Lincoln el 19 noviembre de 1863 en Gettysburg, es un modelo de participación política en la toma de decisiones de gobierno que garantiza, al menos teóricamente, la participación plena de los ciudadanos. Como puede ser evidente, lo anterior resulta prácticamente imposible debido al número de ciudadanos que posee un país y los altísimos costos de coordinación que surgirían de siquiera intentar congregarlos a todos. Para evitar ello, se diseñó el modelo de democracia representativa que busca, a través de la elección popular, designar a quienes serán los representantes de la ciudadanía en el Parlamento.

Respecto a la representación, la teoría nos señala que:

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Robinson Urtecho, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012. p. 23.

"Una definición mínima de representación, elaborada a partir de su actual funcionamiento, es que es el hecho mediante el cual un representante, gobernante o legislador, actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de este último. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades a sus delegados (gobernantes o legisladores) a través de mecanismos electorales institucionalizados (Cotta, 1985)."43

Así, la democracia representativa cumpliría con garantizar la participación ciudadana a través de sus representantes en el Congreso. Este modelo, no obstante tiene diversas variantes y procedimientos de elección en cada país. Sin embargo, se puede decir que cumplen el patrón inaugurado en la Constitución de los Estados Unidos de América, la que fuera la principal colonia de tradición anglosajona en el mundo. No obstante, en Sudamérica las expresiones autoritarias, esencialmente militarizadas o caudillistas, han existido desde el surgimiento de los Estados-nación emancipados del reino español hasta la actualidad. Las dictaduras y autoritarismos populistas se instalaron en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y, en nuestros días, Venezuela. El común denominador de los regímenes autoritarios ha sido la clausura, o amenaza de ella, de sus sedes legislativas.

Gracias a la construcción teórica de la democracia representativa es que se le otorga legitimidad a los parlamentarios para legislar. La Constitución deposita la confianza política y la participación de la voluntad ciudadana en el Congreso de la República. El hemiciclo legislativo es el escenario de deliberación pública y política por excelencia de la institucionalidad peruana. Por lo tanto, en teoría, la agenda política que se discuta a nivel nacional debe representar los intereses y demandas de la ciudadanía, más no de los partidos políticos, ni los intereses personales de los legisladores. En la práctica:

"Desde una perspectiva pluralista, los Congresos son arenas de poder que participan en el juego político y cuyas armas institucionales son ejercidas indiscriminadamente por todos aquellos que, mediante los mecanismos de representación, llegan a su seno."<sup>44</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 186.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 21.

Sin embargo, el rol de los partidos es cuestionable, pues al tener en cuenta lo señalado por Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López:

"La relación entre grupo parlamentario y partido data de los orígenes de la democracia representativa moderna. Duverger (1992: 17-18), al analizar los modelos de creación de partidos, plantea la existencia de un determinado tipo de partidos, de creación interna, fundados por las élites parlamentarias, en colaboración con grupos de apoyo electoral. El autor establece una serie de factores que pudieron motivar la formación de estos partidos, a saber: factores ideológicos (la defensa de una comunidad de doctrinas políticas determinada), factores locales (la vecindad geográfica) o factores de interés (la búsqueda de la reelección como legislador o la esperanza de gozar de otro cargo político)."<sup>45</sup>

En el caso peruano, los factores ideológicos son dejados de lado. Ello se aprecia en el frecuente transfuguismo de ciertos congresistas. Esta indeseable situación fue combatida, no sin críticas y dudas respecto a su verdadera finalidad, con la Resolución Legislativa del Congreso de la República N° 007-2016-2017-CR. Esta norma, conocida popularmente como la "ley anti transfuguismo", es cuestionada ante el Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad signado con el Expediente 00006-2017-AI/TC. En el mismo sentido, los factores locales (geográficos) tampoco motivan la formación de los partidos y bancadas. Aun cuando los congresistas son elegidos como representantes de sus regiones, resulta evidente que una vez instalados en el hemiciclo responden más a los intereses partidarios que a los intereses que sus regiones puedan tener. Lo que sí prevalece, y lo acabamos de señalar, son los factores de interés, esencialmente políticos que pueden, en el fondo, esconder intereses económicos.

Sin dejar de lado el tema de la representatividad del legislativo, cabe señalar la importancia de la variación del esquema de representación nacional de los ciudadanos en sus parlamentarios, a través del sistema electoral.

"Las variaciones al esquema de representación se producen a través de las «distorsiones» que introduce el sistema electoral. Como ya se señaló anteriormente, la utilización de distritos electorales coincidentes con la división interna de un país puede generar que los legisladores actúen como defensores de intereses del territorio como un todo y no sólo de los ciudadanos que en él habitan." 46

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 40.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 190.

Al respecto, Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López señalan que:

"En el caso de Perú, la intención de vincular a los departamentos con las circunscripciones es menos evidente debido a que, a pesar de que los distritos electorales coinciden con los departamentos, la normativa no aparece en la Constitución sino que se reglamenta en un ley secundaria, tampoco se contempla en la Constitución regulaciones sobre la procedencia o el lugar de residencia del candidato."<sup>47</sup>

Siendo esto así, en nuestro país se tomó en cuenta las variaciones del tamaño del distrito de acuerdo a la población, cuya asignación de escaños es proporcional a la misma. La división de distritos electorales no se encuentra en la Constitución. Los congresistas elegidos representan a la nación, y no están sujetos a mandato imperativo, ni interpelación, como lo indica el artículo 93 del texto constitucional.<sup>48</sup>

En ese orden de ideas, César Landa ha advertido, desde años atrás, una "crisis de legitimitidad de la democracia participativa"<sup>49</sup>. Al respecto, el jurista encuentra que existen tres graves problemas<sup>50</sup>:

- No existe mandato vinculante de la población para que su voluntad sea imperativa a sus representantes y, de ser el caso, destituirlos si no cumplen con ella.
- Las autoridades elegidas pasan a ser representantes de la nación, como ficción jurídica, y no de la voluntad de sus electores. Sus acciones quedan supeditadas a su ética, a su interés político-electoral y al mandato constitucional y normas que lo desarrollan.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 198.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 201.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> LANDA ARROYO, César. "Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global" En: Derecho y Sociedad. Núm. 31. Revista editada por alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Diciembre, 2008. pp. 38-44.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> LANDA ARROYO, César. "Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global" En: Derecho y Sociedad. Núm. 31. Revista editada por alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Diciembre, 2008. p. 39.

- La democracia representativa, como modelo jurídico-político, quiebra la ideal dependencia del representante para con los ciudadanos, lo cual se consagra con el sistema de partidos y la organización electoral.

Landa señala que la crisis y desesperanza de las décadas de 1980 e inicios de 1990 posibilitó la creación de mayores mecanismos de control ciudadano frente a autoridades con una legitimidad precaria. Por ello, en la Constitución de 1993 se establecieron instituciones como el referéndum, la revocatoria y remoción, la iniciativa popular de plantear proyectos de leyes y el derecho a exigir rendición de cuentas a las autoridades locales. De hecho, es a través del referéndum constitucional del 31 de diciembre de 1993, como mecanismo de la democracia directa, que Fujimori legitima popularmente la Constitución elaborada por el Congreso Constituyente que él convocó, luego de perpetrado el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1993. Más allá de cuestionar la legitimidad de esta solución jurídica a un quiebre constitucional, o advertir un cálculo y manejo político hábil en el uso de una herramienta de la democracia directa, podemos apreciar cómo a través de este mecanismo se legitima la democracia participativa.

Asimismo, Landa advierte una serie de factores intrínsecos a la crisis de legitimidad del Poder Legislativo: (1) deficiente actividad de control político; (2) insuficiente transparencia; (3) baja calidad legislativa; (4)disfuncionalidad de las prerrogativas parlamentarias; (5) transfuguismo parlamentario, al cual ya se hizo mención en párrafos atrás, (6) primacía de la lealtad partidaria y personal frente a la lealtad institucional. Y un factor extrínseco, en el sentido de la influencia que prima sobre otros: los medios de comunicación.<sup>52</sup> Este último, tal vez, es el más importante factor de todos al influir en la formación de la opinión pública. Conviene afirmar que, por ello, los medios de comunicación pueden influir positiva o negativamente en la percepción ciudadana sobre ciertas leyes, lo cual puede presionar para su aprobación y/o promulgación al ser proyectos, o su derogación de estar ya vigentes. Es decir, la prensa influye innegablemente en la percepción pública de la labor legislativa: creación, legitimidad, vigencia y derogación de ciertas normas.

Para cerrar este apartado, es trascendental que la ciudadanía internalice que los debates legislativos tienen una clara función creadora de normas jurídicas. Por ello, es importante conocer el sistema de elección parlamentaria, pues los elegidos en el proceso electoral serán nuestros representantes y legislarán en nuestro nombre. Las normas que se emitan desplegarán sus efectos en tanto entren en vigencia y serán

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> LANDA ARROYO, César. "Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global" En: Derecho y Sociedad. Núm. 31. Revista editada por alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Diciembre, 2008. p. 40.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> LANDA ARROYO, César. "Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global" En: Derecho y Sociedad. Núm. 31. Revista editada por alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Diciembre, 2008. pp. 42-43.

vinculantes para todos los peruanos. Por ello, la organización partidaria, aun cuando es precaria en nuestro país y la región latinoamericana, se funda en la supuesta representatividad ciudadana que le otorga la teoría política. He ahí su importancia. En ese sentido, no sólo en el Perú, sino en Latinoamérica:

"A pesar de los pronósticos de crisis y de la pérdida de protagonismo dentro de los sistemas políticos, los partidos siguen siendo instituciones que controlan en mayor o menor medida la estructura de las oportunidades políticas. Aun en los casos en que la identidad partidista es débil, muchos votantes tienen, al menos, una vaga concepción de partidos y de sus antecedentes, y, por ende la reputación de los partidos afecta a sus posibilidades políticas. Los diputados o senadores necesitan a los partidos para aprovechar los valores electorales (Ames, 2000:3)."53

El problema del sistema de partidos, su crisis y precariedad responde a otro debate, que concierne esencialmente a los teóricos políticos y que aquí no profundizaremos, pero que advertimos su vital importancia por ser uno de los pilares teóricos sobre los que se sostiene la democracia representativa. Esto complementa la organización política que garantiza la Constitución en su artículo 35 y es una manifestación del ejercicio los derechos políticos de los ciudadanos.

## V. Un breve análisis de la representatividad política en el Congreso peruano

Actualmente, nuestro Congreso de la República está conformado por 130 parlamentarios<sup>54</sup> elegidos por la voluntad popular en las elecciones generales del 2016, para un periodo de cinco años. La nueva legislatura 2016-2021 está conformada por una mayoría opositora, lo que implica la necesidad de un manejo político hábil y necesario entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Lo anterior en beneficio de las principales normas a aprobar y emitir en estos cinco años de periodo presidencial.

En el reciente periodo que tienen los congresistas electos en su cargo, no pocos se encuentran cuestionados por sus hojas de vida y sus controversiales declaraciones en temas de interés público. La ley electoral requiere una reforma que sirva como un riguroso filtro que el Jurado Nacional de Elecciones y sus dependencias deberán hacer cumplir y ejecutar con firmeza como lo hicieron con dos candidatos presidenciales excluidos de la contienda electoral del 2016. La labor legislativa es una función tan importante como la que asume el Poder Ejecutivo con el Presidente de la República a

Recordemos hasta periodo presidencial y legislativo 2006-2011, el Congresos se formaba por 120 legisladores que aumentó a 130, por disposición del Artículo Único de la Ley 29402, publicada el 8 septiembre 2009. Esta reforma constitucional entró en vigencia para el proceso electoral del año 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 46.

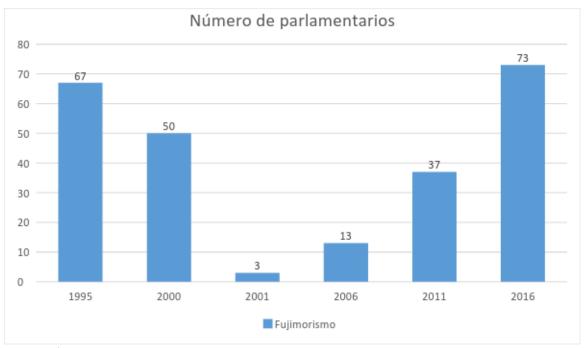
la cabeza. Subestimar uno de los dos poderes en desmedro del otro es un error que nos puede costar caro en un país cuya democracia no es sólida. Todo lo contrario, nuestra democracia es frágil, precaria y, sobretodo, volátil ante la amenaza de una dictadura como se instauró el 5 de abril de 1993 y se prolongó controversialmente hasta finales del año 2000.<sup>55</sup>

En nuestro país, cabe destacar la evolución del número de parlamentarios de los partidos fujimoristas "Cambio 90", "Nueva Mayoría" y "Perú 2000" en el Congreso de la República entre los años 1995 al 2001: pasan de tener más de la mitad de parlamentarios (67) suyos en los escaños congresales, a tener 50 en el 2000, y solamente 3 en el 2001. Sin embargo, llama la atención el resurgimiento de este partido en democracia, pues incrementa su presencia política en 2006 con 13 escaños (bajo el nombre de Alianza Para el Futuro o Alianza Sí Cumple). Cinco años después obtendría 37 (como Fuerza 2011), y en las recientes elecciones de 2016, llamándose Fuerza Popular, alcanzaría a ostentar 73 escaños.

Como veremos en el siguiente cuadro, el actual partido mayoritario de nuestro poder legislativo ha resurgido "de las cenizas", luego del abrupto término del gobierno de Alberto Fujimori a finales de 2001, con el escandaloso destape de corrupción de los "vladivideos". Este partido tiene como fortaleza el arraigo popular del padre como su actual líder, a pesar de representar un régimen de los más corruptos de la historia republicana.

<sup>55</sup> No podemos olvidar la destitución arbitraria de magistrados del Tribunal Constitucional al declarar inconstitucional (Sentencia del Exp. 002-96-I/TC) la controversial "Ley interpretación auténtica", Ley 26657 de artículo único dada por el Congreso el 23 de agosto de 1996, que permitía la primera reelección de Alberto Fujimori. Cabe recordar que el Parlamento de ese año tenía mayoría oficialista y era presidido por los congresistas fujimoristas Víctor Joy Way y Carlos Torres y Torres Lara. Si no fuera por la emisión televisiva del famoso "vladivideo", el 14 de setiembre de ese año, donde se observa al asesor Vladimiro Montesinos pagar 15.000 dólares americanos a un congresista opositor para pasarse a la bancada oficialista, el régimen fujimorista pudiera haberse extendido hasta el 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ (Comp.). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 153.



Elaboración propia

Nótese que solo en 1995 y en 2016, el fujimorismo ha tenido la mayoría de escaños del Congreso de la República vía elección popular. Actualmente, el fujimorismo representado por el partido Fuerza Popular es la bancada opositora con mayoría parlamentaria y, por tanto, con un evidente control del Congreso de la República.

En efecto, un Legislativo controlado por el Ejecutivo o subordinado a él, podría constituir una dictadura de facto. Sin embargo, un Legislativo enfrentado con el Ejecutivo también podría frenar las iniciativas legislativas que el Presidente y los planteamientos del gabinete ministerial para poner en ejecución sus políticas públicas. En los comicios electorales de cada cinco años, los ciudadanos peruanos elegimos un Presidente de la República para otorgarle el mandato de dirección de agenda política nacional y administrar el Poder Ejecutivo. En el mismo proceso, elegimos a los Congresistas como nuestros representantes, los cuales son encargados de legislar, fiscalizar y colaborar con el Poder Ejecutivo. He ahí, en lo último, la vital importancia que tiene —y debemos ser conscientes de ello— el Congreso de la República como organismo representativo del Poder Legislativo.

### VI. Reflexiones finales

Para legislar en el Perú, como escribiría José María Arguedas<sup>57</sup>, se requiere conocerlo. Sin embargo, conocer un país tan complejo, extenso y diverso parece ser una labor

<sup>57</sup> "Que llamen a quienes, además de ser sabios, conocen este país en el que hay tantas singularidades y pueblos que merecen todos el mismo respeto, y tan múltiples tipos de limitaciones y de virtualidades que es necesario conocer a fondo para saber dirigir y mandar. Y entre los que sólo son «sabios» y los que conocen el país debería preferirse, en último caso, a los últimos cuando se trata de legislar."

titánica que sólo pocos eruditos lograron o, por lo menos, intentaron con gran éxito.<sup>58</sup> Consideramos que una reforma en sistema electoral para la elección de los legisladores es justa y necesaria. La reforma podría ser una de tipo sectorial; por ejemplo: representantes campesinos, sindicales, empresariales, docentes, juristas, abogados, médicos, científicos, universitarios, entre otros, deben aspirar a curules predeterminadas para que representen a sus respectivos sectores. Otorgarles una agencia política en el hemiciclo es esencial para su participación en los debates legislativos con argumentos que eleven la calidad de los mismos, por su conocimiento propio y de manera directa del sector que representan.

El sistema electoral de democracia representativa, contradictoriamente con su nomenclatura, no representa eficientemente a los ciudadanos peruanos y es producto de un mal diseño legislativo en materia electoral. En otras palabras, este sistema no está diseñado para una efectiva representatividad, por el contrario se limita a la dictadura de las mayorías congresales. De estos, muchos de sus electores, en el mejor de los supuestos, conocen a los candidatos parlamentarios por apariciones esporádicas en los medios de comunicación y la atiborrante propaganda política que hacen en época de campaña electoral. Evitemos que el diseño de nuestras leyes caiga en manos de personas con nula capacidad legislativa, poca vocación democrática y escaso conocimiento de su propia realidad local y regional.

La funcionalidad de la división tripartita del poder estatal recae, por lo menos en dos ámbitos: la dirección del ejecutivo y del legislativo, en nuestras manos. ¡Sí! Literalmente recae en nuestras manos que marcan esos recuadros presidenciales y parlamentarios y, de ser el caso, grafican el número de nuestra preferencia. Por lo tanto, invito a la reflexión en tres momentos: antes de votar, durante la votación y, luego, desde la proclamación de los congresistas, para elegir bien y exigir un buen desempeño legislativo de nuestros representantes en el Parlamento nacional. Se requiere de un hemiciclo cuyas discusiones se encuentren a la altura de los proyectos de ley propuestos en beneficio de la ciudadanía. El Parlamento debe colaborar con el Poder Ejecutivo en la gobernabilidad del país no obstruir por intereses políticos o personales las iniciativas legislativas que presente el gobierno.

Este ensayo, como señalamos al inicio, tiene el objetivo de llevar al lector a interiorizar la importancia de su voto en las elecciones parlamentarias. El electo congresista será la persona que, a través del planteamiento teórico de la democracia representativa, tendrá voz y voto en el Parlamento y legislará por mandato popular. Conocer la importancia de su labor por la naturaleza de sus funciones legislativas y los efectos jurídicos es trascendental para nosotros, pues estas normas nos serán vinculantes y exigibles por convivir dentro de un Estado Constitucional de Derecho. Conocer los

ARGUEDAS, José María. *Dominical* de *El Comercio*, 8 de noviembre de 1959.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Para citar algunos, José de la Riva Agüero, Antonio Raymondi, Javier Pulgar-Vidal, José María Arguedas, entre otros.

discursos, la trayectoria cívica y los intereses públicos de los candidatos a congresistas es esencial para nosotros, pues es vital saber con qué conocimientos ciudadanos y fundamentos intelectuales van a legislar sus propuestas. Con nuestro voto informado y consciente, evitamos en el Parlamento a congresistas que destaquen tristemente por su ignorancia y/o por tener sobrenombres de "robacables", "come oros", entre otros más ofensivos. Evitemos a esos "padres de la patria" que tanto daño han causado a nuestro país y desprestigiado la funcionalidad de la Ley, siendo conscientes de la importancia de la labor legislativa.

## VII. Bibliografía

AA. VV. *Coordinación Parlamentaria: Poder Ejecutivo – Poder Legislativo*. Lima: Instituto de investigaciones Calidad Total, 2016.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ (Comp.). El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Mercedes GARCÍA MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ. Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

LANDA ARROYO, César. "El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva" En: Pensamiento Constitucional. Vol. 10, Núm. 10. Revista especializada en Derecho Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 2004. pp. 91-144.

LANDA ARROYO, César. "Desafíos y Perspectivas para la Representatividad Parlamentaria en el Contexto de la Sociedad Global" En: Derecho y Sociedad. Núm. 31. Revista editada por alumnos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Diciembre, 2008. pp. 38-44.

DELGADO GUEMBES, César. El orden representativo, la organización del Congreso y los Procesos Parlamentarios. Lima: Ediciones del Congreso del Perú, 2016.

GARCÍA TOMA, Víctor. *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Tercera edición. Lima: Editorial Adrus, 2011.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad del Perú, 2003.

ROBINSON URTECHO, Patricia. *Manual del Proceso Legislativo*. Segunda Edición. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú, 2012.