

ANÁLISIS DEMOCRÁTICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

DAVID NIÑO ABAUNZA

Maestría en Derecho del Estado con Énfasis en Derecho Público

Director: Dr. César Mauricio Vallejo Serna

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
BOGOTÁ D.C.

2022

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO
PÚBLICO

Rector:	Dr. Hernando Parra Nieto
Secretario General:	Dr. José Fernando Rubio Navarro
Decana de la Facultad de Derecho:	Dra. Johanna Delgado Gaitán
Derecho Constitucional: Director de Departamento	Dr. Humberto Sierra Porto
Director de tesis:	Dr. Cesar Mauricio Vallejo Serna
Examinadores:	Dra. Soraya Pérez Portillo

RESUMEN:

El trabajo de investigación está orientado a establecer si el diseño institucional del Congreso de la República del Perú cumple con las condiciones mínimas para que éste pueda ser considerado como un Congreso democrático. Para el efecto, se realizará una descripción normativa del Congreso de manera general que permitirá conocer los aspectos más importantes. Se analizan tres aspectos particulares: 1) la regulación del financiamiento político a fin de determinar si el sistema de elecciones permite que los candidatos al Congreso de la República del Perú compitan en igualdad de condiciones; 2) las normas sobre la función legislativa del Congreso del Perú para verificar si las mismas garantizan que las leyes que este produce sean elaboradas a partir de procedimientos deliberativos; y 3) las normas que enmarcan la relación del Congreso del Perú con las demás ramas del poder público y con los ciudadanos para verificar si ellas garantizan su independencia y control. A partir de dichos criterios se determinará si el referido Congreso puede ser o no considerado como democrático. En ese sentido, se arriba a la conclusión que el Congreso de la República del Perú cumple las condiciones mínimas para considerársele como democrático.

PALABRAS CLAVE.

Congreso, República del Perú, Congresistas, democracia, representación, elecciones, candidaturas, financiamiento, leyes, ciudadanía, votaciones, control, funciones, ejecutivo, mínimos democráticos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
I. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ	12
1. Diseño Institucional	12
1.1 Conformación	12
1.1.1 Ley orgánica o de funcionamiento aplicable al Congreso.	12
1.1.2 Estatuto de oposición.	12
1.1.3 Organización interna - Integración y elección de las mesas directivas.	12
1.1.4 División del Congreso en comisiones	13
1.1.5 Conformación de las comisiones	14
1.1.6 Régimen jurídico de constitución de las bancadas o grupos parlamentarios.	15
1.2 Periodos	15
1.2.1 Convocatoria a elecciones y periodo parlamentario.	15
1.2.2 División de los tiempos parlamentarios	16
1.3 Relación con los demás poderes públicos	16
1.3.1 Independencia del Congreso	16
1.3.2 Normas especiales que garantizan la autonomía y/o la inviolabilidad parlamentaria.	16
1.3.3 Controles ejerce el Congreso sobre los demás poderes públicos.	17
1.3.4 Poderes públicos o instituciones que comparten la iniciativa legislativa	17
2. Elección del congreso	19
2.1 Reglamentación general del sistema electoral	20
2.1.1 Órgano encargado de organizar las elecciones al Congreso	20
2.1.2 Conformación de los órganos encargados de las elecciones	20
2.1.3 Convocatoria a elecciones	20
2.1.4 Circunscripciones electorales en el Congreso y magnitud de las mismas	20
2.1.5 Censo electoral más reciente para las votaciones parlamentarias	20
2.1.6 Fórmula electoral para la repartición de escaños	22
2.1.7 Institución encargada del conteo de los votos	22

2.1.8 Institución que declara a los ganadores de la contienda electoral.	22
2.2 Candidaturas	22
2.2.1 Régimen aplicable a las candidaturas	22
2.2.2 Calidades necesarias para presentarse como candidato en las elecciones al Congreso	22
2.2.3 Inhabilidades que existen para los candidatos al Congreso	23
2.2.4 Postulación de los candidatos al Congreso	23
2.2.5 Participación Política de la mujer en las candidaturas	23
2.2.6 Candidaturas a las elecciones parlamentarias	24
2.2.7 Formas de las candidaturas	24
2.2.8 Financiación de las campañas electorales	25
2.2.9 Tope para la financiación de las campañas electorales.	25
2.2.10 Reelección de Congresistas	26
2.2.11 Instrumentos que existen para el control de los gastos electorales	26
2.3 Justicia electoral	26
2.3.1 Institución que vigila y dirime las denuncias sobre irregularidades en el proceso electoral	26
2.3.2 Tribunal electoral y conformación	27
2.3.3 Nombramiento de los miembros del sistema electoral	27
2.3.4 Casos de conocimiento del Tribunal	27
2.3.5 Recursos que pueden presentarse ante el tribunal electoral y legitimación	28
2.3.6 Institución que vigila las cuentas de las campañas electorales	28
3. Funcionamiento del congreso	29
3.1 Función Legislativa	30
3.1.1 Tipos de leyes que produce (ordinarias, estatutarias, orgánicas etc.)	30
3.1.2 Trámite legislativo para cada tipo de ley y número de debates necesarios por cada tipo de ley	30
3.1.3 Tipos de mayorías necesarias para cada tipo de Ley y procedimiento sancionatorio	31
3.1.4 Objeción de las leyes por parte del ejecutivo – Procedimiento	32
3.1.5 Reglamentación del lobby	32
3.1.6 Régimen de funcionamiento y competencias de las bancadas o grupos parlamentarios	32

3.1.7 Estatuto del parlamentario individual	32
3.1.8 Modalidades de voto y casos se aplica una u otra Modalidad	32
3.2 Función de control político	33
3.2.1 Control político del Congreso sobre el ejecutivo	33
3.2.2 Facultad de sancionar o destituir al presidente	33
3.2.3 Sanción o destitución de los miembros del gabinete y procedimiento	33
3.2.4 Altos funcionarios del Estado que pueden ser destituidos por el Congreso y procedimiento	33
3.2.5 Funcionarios que puede citar el Congreso	34
3.3 Intervención en política económica	34
3.3.1 Participación del Congreso en la Ley de presupuesto	34
3.2.2 Facultades del Congreso frente a la Ley de Presupuesto	34
3.2.3 Leyes en materia de política tributaria	34
3.4 Función de selección.	34
3.4.1 Principales funcionarios que elige	35
4. Control del Congreso de la República del Perú	
4.1 Accountability horizontal y vertical	39
4.1.1 Poderes públicos que ejercen control sobre el Congreso	39
4.2.1 Control de constitucionalidad sobre las leyes proferidas por el Congreso	40
4.2.2 Juzgamiento a los congresistas por delitos comunes.	40
4.2.3 Posibilidad de disolución del Congreso	40
4.2.4 Posibilidad de revocatoria por parte de la ciudadanía frente al Congreso	40
4.2.5 Proposición de leyes por parte de los ciudadanos	41
4.2.6 Instancias dentro del Congreso para que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil se hagan partícipes en el proceso de creación de las leyes	41
4.2.7 Posibilidad de demandar las leyes por parte de la ciudadanía	41
4.2.8 Procedimiento de control político al presidente	41
4.2.9 Si coinciden o no las elecciones del Congreso con las del Presidente	41
4.2.10 Iniciativa legislativa del Presidente	42
4.2.11 Numero de debates de las principales leyes.	43

4.2.12 En Perú existe el régimen de excepción.	44
II. ¿LAS NORMAS QUE DETERMINAN EL SISTEMA DE ELECCIONES PERMITEN QUE LOS CANDIDATOS AL CONGRESO PERUANO COMPITAN EN IGUALDAD DE CONDICIONES?.	50
1. Componentes del sistema de financiamiento político	50
1.1 Regulación	50
1.2 Origen de los recursos de financiamiento en la República del Perú	51
1.3 Distribución y oportunidad del financiamiento en la república del Perú.	53
1.4 Acceso a los medios de comunicación	54
1.5 Prohibiciones y opciones en materia de financiamiento	55
1.6 El financiamiento en la práctica	55
1.7 Resumen	55
2. Consideraciones frente al sistema de financiamiento político de la República del Perú.	56
III. ¿LAS NORMAS SOBRE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ GARANTIZAN QUE LAS LEYES QUE ESTE PRODUCE SEAN ELABORADAS A PARTIR DE PROCEDIMIENTOS DELIBERATIVOS?	61
1. Funcionamiento del Congreso de la República del Perú- La relación Ejecutivo-Legislativo como estructurante de la deliberación	61
2. Evaluación del procedimiento deliberativo en la función legislativa del Congreso del Perú	64
IV. ¿LAS NORMAS QUE ENMARCAN LA RELACIÓN DEL CONGRESO DEL PERÚ CON LAS DEMÁS RAMAS DEL PODER PÚBLICO Y CON LOS CIUDADANOS GARANTIZAN SU INDEPENDENCIA?	70
1. Interpretaciones del poder presidencial	70
2. Evaluación de la relación del Congreso de la República del Perú con las demás ramas y órganos del poder público y con los ciudadanos	71
V. ¿CUMPLE EL CONGRESO DEL PERÚ CON LOS CRITERIOS MÍNIMOS PARA SER CONSIDERADO DEMOCRÁTICO?	85
VI. CONCLUSIONES	88

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación aborda un conjunto de nociones básicas para comprender si se cumplen o no las condiciones mínimas que hacen a un Congreso democrático y, a la vez, representativo. En este caso, se estudiará lo que concierne al Congreso del Perú.

A partir del diseño institucional del Congreso de la República del Perú y de lo estipulado en la Ley en materia de elecciones, se pretende establecer si se presentan las condiciones mínimas para calificar el Congreso peruano como democrático y representativo.

En principio se debe comprender qué es un Congreso, y de esta forma cuestionarse acerca de su importancia, valor, esencia y papel en la actualidad. Aunque su definición es una tarea compleja pues las instituciones parlamentarias han cambiado a lo largo de la historia, podríamos comenzar afirmando que, además de fundarse en principios de la democracia representativa (como el derecho a elegir y ser elegido), los Congresos se caracterizan por: 1) su naturaleza asamblearia; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno. (Cotta, s.f., 266)

A pesar de lo difícil que resulta establecer una definición exacta de lo que es el Congreso, la doctrina se ha ocupado desde antaño de definir al Congreso como una “junta de varias personas, para deliberar sobre uno o más asuntos; ya con carácter ocasional o permanente” (Cabanellas, 1993,86).

En cuanto a su importancia, Kelsen en su obra denominada “*Esencia y valor de la democracia*”, reconoce al Congreso como órgano elemental de la democracia, la necesidad ante la existencia del Estado y la sociedad, de ser gobernados; hablando de una libertad natural que cede para convertirse en una libertad política o social. De igual manera, frente a la necesidad que habla Kelsen de tener, en este caso, un congreso especializado, que atienda verdaderamente las necesidades de cada uno de los sectores, se encuentra que el Congreso de Perú está organizado en 24 Comisiones Ordinarias¹, cada una de ellas atiende a una especialidad en específico en los diversos terrenos de la legislación.

En el ámbito democrático, el individuo tan solo resulta libre al momento de la votación, y eso si no ha votado por la minoría derrotada. (Kelsen,2015,18) En ese sentido, habla del principio democrático de la libertad, señalando que es importante que se reduzcan los casos de aplastamiento a las minorías, pero reconoce una dificultad en ese ideal, debido a la diversidad de intereses. (Kelsen,2015,20)

Al finalizar el capítulo sobre la libertad, expresa que la democracia tiene como gobernante a un hombre que tiene la titularidad del poder del estado, de tal manera que esa figura, permite tener una sensación de democracia. (Kelsen,2015,26).

¹ Comisiones Ordinarias. Tomado de <http://www.congreso.gob.pe/ComisionesOrdinarias/> consulta de 20 de septiembre de 2020.

Ahora bien, la democracia representativa surge como el sistema esencial para que la sociedad pueda elegir a sus representantes y de esta manera sean ellos quienes ejerzan el mandato y gobiernen adoptando las decisiones más importantes, velando por los intereses de sus electores.

El órgano estructural y que por excelencia identifica a la democracia representativa, es el Congreso, pues sus miembros se eligen directamente en elecciones democráticas y con la participación de todas las personas habilitadas para ejercer el derecho al voto en el país, siendo también el órgano donde se debaten y adoptan las decisiones frente a los temas más importantes de cada uno de los países democráticos.

Sin embargo, hoy en día ese modelo representativo ha venido sufriendo un deterioro por múltiples razones, principalmente por la falta de confianza de las personas en las instituciones públicas como el Congreso; “la crisis de la representación se mide según la erosión del capital de confianza que rodea a los representantes y que es indispensable para el buen funcionamiento del sistema representativo; en ausencia de esta relación de confianza, toda la economía de las transacciones políticas se hunde; una desconfianza se instaló recientemente, y corroe el vínculo representativo.” (Chevallier, 2014,284)

Una encuesta realizada entre septiembre de 2017 a febrero de 2018 a los ciudadanos peruanos frente a la confianza en las instituciones, demostró que el Congreso del Perú tenía una imagen no confiable del 87.4%, y confiable, tan solo del 6.6%². El panorama actual no es muy diferente, pues en una reciente encuesta frente a la aprobación del actual Congreso de la República realizada en el mes de septiembre de 2020, el 72% de la opinión pública lo desapruueba en tanto que un 24% lo aprueba. La misma encuesta estableció que el 69% considera que el actual Congreso es peor que el anterior, frente a un 26% que lo considera mejor³.

La anterior problemática lleva años presentándose, inclusive en los sistemas democráticos más fuertes, “el aumento de la desconfianza frente a los representantes se advierte por un conjunto de indicadores: encuestas de opinión-según un sondeo de octubre de 2005, los franceses confiaban poco (39%) o no confiaban nada (37%) en los representantes y el 69% consideraba en marzo de 2006 que estos se preocupaban `poco o prácticamente nada´ por su opinión-, comportamientos en las urnas (...) o incluso acciones de desobediencia civil (...)” (Chevallier, 2014,286)

El problema de estudio surge, entonces, cuando se acepta que el modelo representativo está en crisis, lo que se constata cuando instituciones como el Congreso carecen de legitimidad por parte de los ciudadanos tal y como lo refleja la opinión pública.

² <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf> Consultada el 7 de marzo de 2021.

³ https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/presentacion_de_resultados_xl_encuesta_del_poder_v11.pdf Consultado el 7 de marzo de 2021.

Así pues, la crisis de la democracia representativa se refleja principalmente en la crisis de órganos como el Congreso, lo que justifica estudiar la calidad democrática del sistema a partir del análisis particular de su órgano esencial (el Congreso).

La presente investigación se desarrolla en el marco de la Maestría en Derecho de Estado con Énfasis en Derecho Público y como parte del proyecto de investigación denominado “*La democracia representativa en el Estado constitucional*”.

El trabajo por desarrollar adquiere un especial valor personal en la medida que me permitirá, de una parte, cumplir con las exigencias del posgrado relacionadas con la elaboración de un trabajo de grado para obtener el título y, de otra, profundizar en lo relacionado con el tema de la democracia representativa, el cual, indudablemente hace parte precisamente de ese énfasis en derecho público que la Universidad ha querido darle a la Maestría cursada.

El proyecto de investigación despertó mi interés debido a que la labor de los Congresos es determinante en la actividad política, la representación, la discusión de los intereses contrapuestos, sin embargo, también es interesante estudiar las falencias que presentan, relacionadas, por ejemplo, con la falta de representatividad de los intereses reales del ciudadano, el desprestigio de los partidos políticos que los conforman, la desconfianza en la labor legislativa que desempeñan, la falta de adaptación a la realidad de un mundo globalizado, la falta de mecanismos de control a su labor, entre otras.

De esta manera, es importante estudiar la labor del Congreso en la democracia, la importancia de su existencia, su relación con los demás poderes, el lugar que ocupan en la estructura del Estado, como instituciones de control y no solo de función legislativa.

La investigación pretende responder a la pregunta de **¿cuán democrático es el diseño institucional del Congreso peruano?**. Para responder el anterior cuestionamiento, debe precisarse que se va a estudiar solamente el diseño institucional del Congreso de la república del Perú, toda vez que la comprobación práctica-fáctica sobrepasa las posibilidades de la investigación.

Se plantea como hipótesis que el diseño institucional del Congreso de la República del Perú sí cumple con las condiciones mínimas que permitirían considerarlo como un Congreso democrático y representativo. A partir de dicho insumo se realizará un análisis de las cualidades democráticas de ese diseño institucional siguiendo: 1. las reglas electorales que deben ser acatadas por los distintos actores que participan en la contienda electoral; 2. el funcionamiento comprendido como los procedimientos y estándares que rigen la actividad del congreso; y 3. el nivel de independencia del Congreso frente a los demás órganos y ramas del poder público.

La presente investigación se divide en cuatro partes. La primera esta relacionada con la descripción del diseño normativo – institucional. Las partes siguientes (2,3 y 4) contienen el análisis de dicho marco legal y constitucional.

Específicamente en los capítulos dos, tres y cuatro, se abordarán tres preguntas sustanciales que sirven como criterios evaluativos de cuán democrático es el diseño institucional del

Congreso peruano, interrogantes que serán abordadas desde el ámbito doctrinal, bibliográfico, legal y constitucional.

Así, en el capítulo dos se abordará lo relacionado con el financiamiento de las candidaturas al Congreso de la República del Perú teniendo como referencia bibliográfica el texto guía denominado “*El financiamiento político en América Latina*” de Daniel Zovatto⁴, con la intención de responder si ¿las normas que determinan el sistema de elecciones permiten que los candidatos al congreso compitan en igualdad de condiciones? En el capítulo tres, se abordará lo relacionado con el ámbito del funcionamiento del Congreso de la República del Perú a partir del referente bibliográfico denominado “*Hacia una teoría de la argumentación parlamentaria*” de Juan Pablo G. Laporte⁵, buscando responder si ¿las normas sobre la función legislativa del congreso garantizan que las leyes que este produce sean elaboradas a partir de procedimientos deliberativos?. Finalmente, en el capítulo cuarto se estudiará lo referido a la relación del Congreso con los demás poderes públicos y los ciudadanos utilizando el artículo “*La reforma del presidencialismo en América Latina*”, de Gabriel L. Negretto⁶, respondiendo si ¿las normas que enmarcan la relación del Congreso con las demás ramas del poder público y con los ciudadanos garantizan su independencia?

A partir de lo expuesto, se realizará la evaluación acerca de si el Congreso de la República del Perú cumple o no con los mínimos democráticos para considerarlo democrático y representativo, realizando las correspondientes conclusiones.

⁴ Artículo publicado en la revista *Studia Politicae*, número 40 primavera – verano 2016-2017 de la Universidad Católica de Córdoba Argentina.

⁵ Texto publicado en la revista *POSTData* 23, N°2, Oct./2018-Mar./2019.

⁶ Texto publicado en la Revista *Uruguaya de Ciencia Política*, N° 27, Vol. 1. de la Universidad de la Republica Uruguay.

I. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1. Diseño Institucional

1.1 Conformación

En principio se debe señalar que el Congreso de Perú está compuesto por una sola cámara, es decir, es unicameral, tiene 130 congresistas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, todos elegidos por sufragio popular.

1.1.1 Ley orgánica o de funcionamiento aplicable al Congreso

En Congreso de Perú no tiene propiamente una Ley de funcionamiento, sin embargo, el artículo 94 de la C.P indica que el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de Ley, elige a sus representantes en la Comisión permanente y en las demás comisiones, establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios, gobierna su economía, entre otros aspectos.

Es decir, existe el denominado Reglamento del Congreso de la República de Perú⁷. En su artículo primero explica que el mismo tiene fuerza de ley, precisa las funciones del Congreso y de la Comisión permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios.

1.1.2 Estatuto de oposición

En este aspecto, no existe como tal un estatuto de oposición. Sin embargo, es importante resaltar que la ley No. 28094 de organizaciones políticas, regula entre otros aspectos, la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, de los movimientos y organizaciones políticas de alcance local.

Así mismo, establece lo concerniente a las alianzas de organizaciones políticas (art. 15), la fusión de los partidos políticos (art. 16), así como lo relacionado con la verificación y control de los mismos (art. 34), infracciones (art. 36), sanciones de las que pueden ser objeto tanto los partidos como los candidatos (art. 36 A- 36 B).

Esta Ley, sin embargo, no establece una regulación especial, lo que hace es establecer un marco general de normas en materia de partidos políticos y candidaturas.

1.2.3 Organización interna - Integración y elección de las mesas directivas

⁷ Reglamento del Congreso de la República de Perú <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf> consulta de 20 de septiembre de 2020.

El Congreso se encuentra organizado internamente por el Pleno, el Consejo directivo, la Presidencia, la Mesa Directiva y las Comisiones que pueden ser ordinarias, de investigación y especiales⁸. (Reglamento del Congreso, art. 27)

El Pleno del Congreso es la máxima asamblea deliberativa del Congreso, se encuentra conformado por todos los congresistas y se encarga de ejercer las funciones que establecen las normas constitucionales, legales y reglamentarias.⁹

El Consejo Directivo lo integran los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los grupos parlamentarios denominados portavoces y tiene las funciones establecidas en el artículo 30 del Reglamento del Congreso.

La Presidencia del Congreso se encarga de cumplir las funciones y atribuciones señaladas en el artículo 32 del Reglamento del Congreso, entre las que se destacan la de representar al Congreso, presidir las sesiones del Pleno del Congreso, entre otras.

La Mesa Directiva es elegida de las listas que presenten a la Oficialía Mayor los Congresistas o los Grupos Parlamentarios, se encuentra compuesta por el Presidente y 3 vicepresidentes. En cuanto a sus funciones, tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se lleven a cabo en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo. De igual manera, ejerce la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. (Reglamento del Congreso, art. 33)

1.1.4 División del Congreso en comisiones según las distintas temáticas legislativas (asuntos constitucionales, de política exterior, económicos, tributarios, etc)

En cuanto a las Comisiones (Reglamento del Congreso, art. 34), éstas se encuentran establecidas como grupos de trabajo especializados de congresistas, dentro de sus funciones está la de realizar el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales. Las Comisiones pueden ser ordinarias, de investigación, especiales y de ética parlamentaria (Reglamento del Congreso, art. 27 literal e, 35).

Las Comisiones ordinarias se encargan del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. Hay unas Comisiones que deben conformarse obligatoriamente, como, por ejemplo, la agraria, comercio exterior y turismo, energía y minas, inteligencia, mujer y familia, por mencionar algunas. (Reglamento del Congreso, art. 35)

Existe también una Comisión permanente (Reglamento del Congreso, art. 42), a la cual la Constitución (Constitución Política del Perú, art. 101) le ha asignado precisas atribuciones de vital relevancia, como, por ejemplo, la de designar al Contralor General. También le corresponde acusar a las autoridades y funcionarios del Estado por infracción de la Constitución o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (Constitución Política del

⁸ También se puede ver <http://www.congreso.gob.pe/juntadeportavoces/home?K=25>

⁹ Organización Parlamentaria – Pleno. <http://www.congreso.gob.pe/pleno/> consulta de 20 de septiembre de 2020.

Perú, art. 99). Específicamente la Constitución Política en su artículo 101° señala las atribuciones de la Comisión Permanente.

También le corresponde acusar a las autoridades y funcionarios del Estado por infracción de la Constitución o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (Constitución Política del Perú, art. 99).

Por su parte, las Comisiones de investigación realizan el estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97° de la Constitución Política.

A las Comisiones especiales se le atribuye su constitución con fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con comisiones del Gobierno, según acuerde el Pleno a propuesta del Presidente del Congreso. (Reglamento del Congreso, art. 35)

A la Comisión de ética parlamentaria se le asignó la función de atender lo relativo al código de ética, absolver las consultas y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética Parlamentaria. (Reglamento del Congreso, art. 35)

1.1.5 Conformación de las comisiones

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del congreso, las Comisiones del Congreso de la República del Perú se encuentran conformadas de la siguiente manera:

1. Comisiones ordinarias (art. 35 R.Congreso)¹⁰.

¹⁰ * Comisión Agraria integrada por 18 congresistas

* Comisión de Ciencia, Innovación y tecnología integrada por 16 congresistas

* Comisión de comercio exterior y turismo integrada por 16 congresistas

* Comisión de constitución y reglamento integrada por 19 congresistas

* Comisión de cultura y patrimoniocultural integrada por 16 congresistas

* Comisión del consumidor y organismos reguladores de los servicios públicos integrada por 16 congresistas

* Comisión de defensa nacional, orden interno, desarrollo alternativo y lucha contra las drogas integrada por 18 congresistas

* Comisión de descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del estado integrada por 24 congresistas

* Comisión de economía, banca, finanzas e inteligencia financiera integrada por 18 congresistas

* Comisión de educación, juventud y deporte integrada por 19 congresistas

* Comisión de energía y minas integrada por 18 congresistas

* Comisión de fiscalización y contraloría integrada por 19 congresistas

* Comisión de inclusión social y personas con discapacidad integrada por 16 congresistas

* Comisión de inteligencia integrada por 7 congresistas

* Comisión de justicia y derechos humanos integrada por 19 congresistas

* Comisión de la mujer y familia integrada por 16 congresistas

* Comisión de presupuesto y cuenta general de la república integrada por 25 congresistas

* Comisión de producción, micro y pequeña empresa y cooperativas integrada por 16 congresistas

* Comisión de pueblos andinos, amazónicos y afro peruanos, ambiente y ecología integrada por 16 congresistas

* Comisión de relaciones exteriores integrada por 19 congresistas

* Comisión de salud y población integrada por 16 congresistas

2. Comisión de ética parlamentaria¹¹
3. Comisiones especiales
4. Comisiones investigadoras (art. 88 lit.a R. Congreso): Integrada entre 3 y 7 congresistas.
5. Comisión permanente (art. 42 R. Congreso): Integrada por no menos de 20 congresistas.

1.1.6 Régimen jurídico de constitución de las bancadas o grupos parlamentarios

El régimen jurídico de constitución de grupos parlamentarios en Perú está regulado por lo dispuesto en el artículo 37 del reglamento del Congreso, el cual refiere que “Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas”.

En relación con las votaciones, el Reglamento del Congreso no señala que los congresistas deban votar en bancada, por lo que se les permite participar individualmente en las decisiones que se sometan a su consideración de conformidad con lo establecido en el artículo 56 y siguientes.

1.2 Periodos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución del Perú, se tiene que el Congreso de la República se elige para un período de 5 años. En ese mismo sentido, la Constitución señala que el proceso electoral deberá organizarse conforme a la Ley.

1.2.1 Convocatoria a elecciones y periodo parlamentario

En la República del Perú existe la Ley No. 26859 Orgánica de Elecciones, publicada el 1 de octubre de 1997. En la mencionada Ley se estableció que los procesos electorales se regirían por las normas contenidas en ella, así como por las respectivas normas de convocatoria. (Ley No. 26859, art. 5)

La Ley especificó los procesos electorales que comprendía su disposición y entre los cuáles se encuentra el de elecciones parlamentarias, entendido como la elección de los Congresistas de la República. (Ley No. 26859, art. 6) De igual forma, indicó que las elecciones generales se realizan cada 5 años y en el segundo domingo del mes de abril. (Ley No. 26859, art. 16)

Así las cosas, la mencionada ley no. 26859 orgánica de elecciones, establece a partir del artículo 20 todo lo relacionado específicamente con las elecciones al Congreso de la República. Este artículo establece que las elecciones para Congresistas se realizarán conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.

* Comisión de trabajo y seguridad social integrada por 16 congresistas

* Comisión de transporte y comunicaciones integrada por 17 congresistas

* Comisión de vivienda y construcción integrada por 16 congresistas.

¹¹ *Comisión de levantamiento de inmunidad parlamentaria * Comisión ordinaria con facultades de investigación

La elección de los miembros que conforman el Congreso de la República se realiza mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. Para el efecto, se aplicaba el sistema de Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora. (Ley No. 26859, art. 21)

Sin embargo, la Ley 30996 proferida el 25 de julio de 2019, modificó el artículo 21 de la Ley 26859 Orgánica de elecciones, y en su lugar dispuso que “*La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.*” (resaltado fuera de texto)

La Ley prevé que los Congresistas electos deberán juramentar y asumir el cargo a más tardar el 27 de julio del mismo año en que se haya llevado a cabo la elección, con las salvedades allí señaladas. (Ley No. 26859, art. 22)

1.2.2 División de los tiempos parlamentarios

Para el efecto, se ha establecido en el Reglamento del Congreso que el período de sesiones es anual, comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año (art. 48 R. Congreso). Dentro del periodo anual de sesiones habrá dos períodos ordinarios de sesiones o legislaturas: a) el primero inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre; b) el segundo inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio. En cualquiera de los dos casos el Presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el cincuenta por ciento más uno de los Congresistas (art. 49 R. Congreso). El Pleno del Congreso se reúne en sesión en los períodos ordinarios de sesiones por lo menos tres (3) veces al mes o en cualquier momento cuando lo solicite la mitad más uno de los Congresistas o cuando lo convoque el Presidente por razones extraordinarias o de emergencia o cuando el mismo Pleno o el Consejo Directivo acuerde un rol especial de sesiones (art. 51 inciso dos R. Congreso).

1.3 Relación con los demás poderes públicos

Como se destacó inicialmente, la República del Perú se caracteriza por tener un Gobierno Unitario, representativo y descentralizado, en donde convergen tres poderes que conforman la organización del Estado, a saber, el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Cada poder es autónomo e independiente.

1.3.1 Independencia del Congreso

El Congreso es independiente, dentro de la estructura del estado hace parte del poder legislativo (art. 90 C.P). En el caso del sistema presidencial, existen unas relaciones de mayor coordinación y menos dependencia, como quiera que el ejecutivo y el legislativo son independientes entre sí en razón de su igual investidura democrática.

1.3.2 Normas especiales que garantizan la autonomía y/o la inviolabilidad parlamentaria

El artículo 93 de la Constitución establece que los congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

1.3.3 Controles ejerce el Congreso sobre los demás poderes públicos

El artículo 96 de la Constitución Política establece que “cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios”. A su vez, el artículo 97 de la misma norma expresa que “el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.” Por su parte el artículo 5 del Reglamento del Congreso habla de la función de control político que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo.

Así mismo, el Congreso tiene procedimientos de **control político**, que comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político (literal b del artículo 64 Y 82 del Reglamento del Congreso).

De igual manera, se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso el procedimiento de control sobre la legislación delegada, esto es, sobre los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República en atención a las facultades conferidas por el artículo 104 de la Constitución Política.

También existe en el artículo 91 del R.C. un procedimiento de control sobre los Decretos de Urgencia proferidos por el Presidente de la República en atención a las facultades conferidas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

A su vez, se encuentra en el artículo 92 del R.C. un procedimiento de control sobre los tratados ejecutivos que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política.

1.3.4 Poderes públicos o instituciones que comparten la iniciativa legislativa

Aparte del Congreso de la República, tienen también iniciativa legislativa las personas (art.2 numeral 17, 31 C.P); los gobiernos regionales (art.192 numeral 9 C.P) y locales (art.195 numeral 9 C.P). El Presidente de la República (art. 104 y 107 C.P).

Así mismo, los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los Colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley art. 107 C.P). El ministerio Público (numeral 7 art. 159 C.P). La defensoría del pueblo (art. 161 C.P). El Jurado Nacional de Elecciones en la formación de las leyes en materia electoral (inciso 1 art.178 de la C.P).

Por su parte, el artículo 74 del R.C. expone que *“Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.”*

De conformidad con lo expuesto en esta primera parte, resulta importante destacar que la República del Perú se caracteriza por tener un gobierno unitario, representativo y descentralizado. Existen tres poderes que conforman la organización del Estado, a saber, el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Cada poder es autónomo e independiente.

El poder ejecutivo está constituido por el Presidente y dos Vicepresidentes elegidos por sufragio popular y quienes representan los intereses permanentes del país, tiene funciones de jefe de estado y de jefe de gobierno¹².

Por su parte, el poder legislativo reside en el Congreso de la República, el cual es elegido por sufragio popular, es unicameral y tiene 130 miembros. En tanto que, el poder judicial está conformado por el fuero militar, la academia de la magistratura y la Corte Suprema de Justicia, Corte superior de Justicia, Juzgados especializados, juzgados de paz letrados y juzgados de paz¹³.

El Congreso de Perú se erige como el órgano representativo de la nación y tiene como funciones principales la representación de la nación, la dación de leyes, la permanente fiscalización y control político, orientados al desarrollo económico, político y social del país, así como la eventual reforma de la Constitución y otras funciones especiales¹⁴.

De manera general, se puede mencionar que las entidades que hacen parte de la estructura del Estado peruano están comprendidas así: el poder ejecutivo cuenta con 436 entidades, el poder legislativo con una sola, el poder judicial con 32 entidades, así mismo existen 29 organismos autónomos, 232 Gobiernos regionales y 1894 Gobiernos locales¹⁵.

Acá es importante destacar inicialmente, que el Congreso de la República del Perú se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a Ley (art. 90 C.P). Los congresistas de la República del Perú son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el sistema de representación proporcional, con doble voto preferencial opcional

¹² Consulta realizada en https://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_gobierno.asp

¹³ Consulta realizada en <https://www.peru.gob.pe/docs/estado.pdf>

¹⁴ Tomado de la Presidencia del Perú. Entidades del Poder Legislativo <https://www.gob.pe/estado/poder-legislativo> consultado 20 de septiembre de 2020

¹⁵ Entidades del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/estado> consultada el 20 de septiembre de 2020.

para las elecciones generales de 2021, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional (artículo único de la Ley 30996).

En ese sentido, se encuentra diseñado todo un sistema de elección de los Congresistas en el Perú¹⁶, ello es concordante con lo que dice Kelsen acerca de que el principio mayoritario en materia parlamentaria, significa la aproximación al ideal de libertad, y el hombre, tan solo nace situado en ese régimen ya constituido, donde ni siquiera tuvo la oportunidad de expresar su voluntad. Es por ello, que la libertad individual pierde importancia frente a la libertad colectiva, social. (Kelsen,2015,25)

En el caso de la República del Perú, la Constitución reconoce varias libertades, así, dentro de los derechos fundamentales de las personas, se reconoce, entre otras, la libertad de conciencia, religión, información, opinión, expresión, difusión del pensamiento, de creación intelectual, artística, técnica, científica; y de manera general, la libertad de la personal. (Constitución Política de la República del Perú, art. 2)

En concordancia con ello, en la República del Perú la Constitución señala que el país es democrático, el Estado es uno e indivisible y el Gobierno es unitario. En igual sentido, indica que el Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación, se elige por sufragio directo y su mandato es de cinco años. Es decir, que el Presidente representa el poder del Estado, y en ese sentido, el sistema democrático atiende el tipo de democracia de que habla Kelsen se encuentra representado en una persona. (Constitución Política del Perú, art. 43,110,111 y 112)

La democracia¹⁷ tiene consecuencias tanto negativas como positivas, y en el primer evento, se cuestiona el hecho de que las mayorías se abroguen el ejercicio del poder y las decisiones en perjuicio muchas veces de las minorías, y desde la esfera individual, Kelsen sostiene que *“el lugar de la libertad del individuo es ocupado por la soberanía del pueblo, o , en otros términos, el Estado libre como supuesto fundamental”*, y en ese sentido, Perú no es la excepción, pues la Constitución es clara en determinar que el poder del Estado emana del pueblo (Constitución Política del Perú, art. 45). Pero el pueblo como colectividad, se encuentra limitado por la propia Constitución, las leyes para ejercer el mismo, “la imposibilidad de una democracia directa lleva a que el pensamiento del derecho, en este caso de la Constitución, como limitador del poder se termine imponiendo y que la Constitución como pacto primigenio fundacional tenga que ser explicado bajo otros presupuestos.” (Ramírez,2003,11).

2. Elección de los congresistas

Se trata de los procedimientos y requisitos que deben seguirse, tanto para convocar a elecciones como para elegir y posesionar a los integrantes del cuerpo parlamentario.

¹⁶ En tal sentido, más adelante se hará referencia específicamente a la Ley de elecciones.

¹⁷ Para Kelsen en *“esencia y valor de la democracia”*; la democracia es: *“la democracia es la idea de una forma de Estado o de Sociedad en la que la voluntad colectiva, o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo”*. También, *“significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo para el pueblo”* (pág. 30).

2.1 Reglamentación general del sistema electoral

2.1.1 Órgano encargado de organizar las elecciones al Congreso

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 177 de la Constitución Política (C.P), el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil conforman en sistema electoral, el cual, en atención a lo señalado por el inciso 2 del artículo 76 del la C.P, tiene como función, el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) es la entidad encargada de la fiscalización del proceso, en tanto que, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es el organismo constitucional encargado de la organización y ejecución de las elecciones.

2.1.2 Conformación de los órganos encargados de las elecciones

Al respecto, se ha dispuesto por parte de la Constitución, que el Jurado Nacional de Elecciones este conformado por 5 miembros, elegido por votación secreta de la siguiente manera: Uno elegido por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones. Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. Uno elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos y uno elegido en por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. (Constitución Política del Perú, art. 179)

2.1.3 Convocatoria a elecciones

En ese mismo sentido, la Constitución (Constitución Política del Perú, art. 118 numeral 5) ha señalado que corresponde al Presidente de la República convocar a elecciones para representantes al Congreso. Una vez se adelante el correspondiente proceso electoral, la Constitución (Constitución Política del Perú, art. 182) también a expresado que al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales le corresponde brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio, en tanto que, el numeral 5 del artículo 178 de la C.P menciona que compete al Jurado Nacional de Elecciones proclamar a los candidatos elegidos.

2.1.4 Circunscripciones electorales en el congreso

Conforme a la ley orgánica de elecciones (26859 del 1° de octubre de 1997), Las elecciones se efectúan sobre la base de las circunscripciones territoriales (art. 13). El Presidente y Vicepresidentes de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio en Distrito Electoral Único (art. 17).

La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de

representación proporcional. Para la elección de los congresistas, la normatividad establece que el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Al respecto, la Ley 30996 de 25 de julio de 2019, a través de la cual se modifican los artículos 21 y 116 de la Ley 26859 orgánica de elecciones estableció:

“Artículo único. Modificación de los artículos 21 y 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifícanse los artículos 21 y 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

“Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.”

2.1.5 Censo electoral más reciente para las votaciones al Congreso

Según el Instituto Nacional de estadística e Informática de Perú¹⁸, la población en edad electoral de 18 a 70 años para el año 2020, estaría alrededor de 21.147.918 personas, de las cuales, 10.728.745 serían hombres y 10.729.870 serían mujeres.

A su vez, la ONPE con ocasión a las elecciones generales congresales de 2016, informó que existía un total de 22.901.954 electores hábiles, de los cuales votaron 18.751.264, que representa un porcentaje de participación del 81.88%¹⁹. Lastimosamente no se registra información frente a las últimas elecciones llevadas a cabo el 26 de enero de 2020.

¹⁸ Instituto Nacional de estadística e Informática. Población y Vivienda. Estimaciones y Proyección de Población. Población en Edad Electoral de 18 a 70 años estimada y proyectada por años calendario <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/> consulta de 20 de setiembre de 2020.

¹⁹ Elecciones Generales 2016: Congresales <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resumen-GeneralCongreso.html#posicion> consulta realizada el 23 de agosto de 2020.

Por su parte, la Misión de Observación Electoral de la OEA en Perú para las elecciones Congresales de 2020, en su informe preliminar²⁰ publicado el 27 de enero de la mencionada anualidad, señaló que la ciudadanía peruana participó en un porcentaje de alrededor del 76%.

2.1.6 Fórmula electoral para la repartición de escaños

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes en forma proporcional al número de electores (artículo único de la Ley 30996 que modifica la Ley orgánica de elecciones 26859 del 1° de octubre de 1997).

Anteriormente se utilizaba la cifra repartidora, sin embargo, la reforma a la Ley Orgánica de Elecciones establece ahora que se utiliza el sistema de representación proporcional (artículo único de la Ley 30996 que modifica la Ley orgánica de elecciones 26859 del 1° de octubre de 1997).

2.1.7 Institución encargada del conteo de los votos

Dicha atribución le corresponde al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales según lo dispone el inciso 2 del artículo 182 de la C.P y donde se indica que le corresponde brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.

2.1.8 Institución que declara a los ganadores de la contienda electoral

El numeral 5 del artículo 178 de la C.P menciona que compete al Jurado Nacional de Elecciones proclamar a los candidatos elegidos.

2.2. Candidaturas:

2.2.1 Régimen aplicable a las candidaturas

Frente a este aspecto, es amplia la normatividad que existe en la República del Perú, toda vez que existe la Ley orgánica de elecciones (Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997), la Ley de organizaciones políticas (Ley No. 28094 del 1 de noviembre de 2003), así como la Ley de la oficina nacional de procesos electorales (Ley No. 26487 del 21 de junio de 1995) y la Ley 30.996 del 25 de julio de 2019 a través de la cual se modificó la referida Ley orgánica de elecciones.

2.2.2 Calidades necesarias para presentarse como candidato en las elecciones al Congreso

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho al sufragio (Inciso 4 del artículo 90 C.P).

²⁰ Informe Preliminar MOE <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf> Consulta de 23 de agosto de 2020.

También la ley Orgánica de Elecciones (Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997) señala que para ser elegido representante al Congreso de la República se requiere: -ser peruano de nacimiento, - ser mayor de 25 años, - Gozar del derecho al sufragio y, estar inscrito en el Registro Nacional de identificación y Estado Civil.

2.2.3 Inhabilidades que existen para los candidatos al Congreso

Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas, pero los candidatos a vicepresidentes sí (art.90 C.N).

De igual manera el artículo 91 de la C.N señala quienes no pueden ser elegidos miembros del Congreso si no han renunciado a su cargo 6 meses antes de la elección. También la ley orgánica de elecciones (Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997) señala lo propio en su artículo 113.

2.2.4 Postulación de los candidatos al Congreso

La ley No. 28094 de 2003 señala en el inciso final del artículo 11 que *“Los partidos políticos con inscripción vigente pueden presentar candidatos a todo cargo de elección popular. “*

Para ser candidato al Congreso se debe realizar una elección interna, así lo dispone la mencionada Ley en sus artículos 22 y 23, donde además se establecen los cargos sujetos a elección popular.

Sin embargo, el artículo 24 de la ley No. 28094 de 2003 contempla una excepción a lo anterior, especificando que *“Hasta una cuarta (1/4) parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Esta facultad es indelegable. “*

2.2.5 Participación Política de la mujer en las candidaturas

Al respecto, el artículo 116 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establecía que *“Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.”*

No obstante lo anterior, a través de la Ley 30996, que modifica la mencionada Ley Orgánica de Elecciones, se estableció en su artículo único, una nueva normatividad en tal sentido, exigiéndose de ahora en adelante un 40% de hombres o mujeres como cuota mínima en la lista resultante de las elecciones internas o primarias, y adicionalmente, estableció que en la lista de candidatos para el Congreso los candidatos se deben ubicar en forma intercalada:

Sin embargo, la misma Ley dentro de las disposiciones complementarias transitorias estableció en su artículo tercero una aplicación progresiva de dicha normatividad señalando que para las elecciones generales del año 2026 las listas de candidatos al Congreso de la República deben incluir cuarenta y cinco por ciento (45%) de mujeres o de varones, ubicados

de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer. Para las elecciones generales del año 2031 el mencionado porcentaje es del 50%.

2.2.6 Candidaturas a las elecciones parlamentarias

Como ya se dijo en anterior respuesta, requiere el aval de un partido o movimiento político. Para complementar se dirá que la Ley de organizaciones políticas (Ley No. 28094 de 2003) establece que *“La elección de autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular se realiza por un órgano electoral central conformado por un mínimo de tres (3) miembros.”* (artículo 20)

Artículo 119 Ley No. 28094 de 2003. Las listas de candidatos admitidas son publicadas en el portal electrónico institucional del Jurado Nacional de Elecciones y en el panel del Jurado Electoral Especial que emite la resolución de admisión correspondiente, en un plazo que no exceda el día calendario siguiente a la emisión de la respectiva resolución.

2.2.7 Formas de las candidaturas

Al respecto, se encuentra de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 26859 de 1997, Ley orgánica de elecciones, las candidaturas al Congreso de la República del Perú se deben realizar a través de lista, las cuales son presentadas por los partidos políticos, lo que significa que *“poco a poco se ha ido extendiendo el monopolio de los partidos políticos en la presentación de las candidaturas. Por regla general, son estas instituciones las encargadas de seleccionar a los candidatos y presentarlos a los ciudadanos en la contienda electoral.”* (Vanegas,2009,112). Actualmente el artículo 116 de la mencionada Ley 26859 indica que las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones y que en las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer. *“*

Así las cosas, no existe la posibilidad de presentar una candidatura unipersonal o independiente, existiendo entonces, una atribución exclusiva en cabeza de las organizaciones políticas de presentar candidaturas.

En ese sentido, el Jurado Nacional de Elecciones al estudiar un caso donde se presentó la inscripción de una candidatura independiente al Congreso por el Distrito Electoral de Lima, fue claro en señalar que *“al no haber inscrito el recurrente un partido político o una alianza, como acto previo a la inscripción de una lista de candidatos a congresistas, en la que se lo incluya como candidato, resulta un imposible jurídico que se admita su candidatura, que fue presentada en forma individual, sin contar con alguna organización política constituida, es decir, en forma aislada de la ley;(…)”*²¹, dejando en firme la decisión que declaró improcedente su solicitud de inscripción como candidato a congresista de la República.

²¹ <https://resoluciones.jne.gob.pe> Resolución No. 288-2006- JNE de 10 de marzo. Consultada el 22 de agosto de 2020.

La Ley también establece una limitación a las mencionadas listas, en el sentido que en ellas se debe incorporar tantos candidatos como congresistas se eligen en la circunscripción electoral, es decir, que el número de candidatos que integren la lista está limitado por el número de escaños a elegir en la circunscripción electoral, con excepción de las circunscripciones con menos de 3 congresistas en las que se presentarán tres candidatos.

En ese orden de ideas, las candidaturas son a través de lista cerrada, lo que significa que no pueden ingresar candidaturas distintas a las presentadas por los partidos en las correspondientes listas. Ese sistema no es nuevo, toda vez que se aplica también en países como Portugal, donde el artículo 151 de la Constitución establece que únicamente los partidos políticos pueden presentar candidaturas para la Asamblea de la República.

En la práctica, el Gobierno de Perú informó con ocasión a las elecciones congresales extraordinarias de 26 de enero de 2020, que el derecho al voto se ejerce de la siguiente manera:

“Una vez llegue tu turno, entrega tu DNI a uno de los miembros de mesa y recibe tu cédula de votación. Ve a la cabina, marca con una cruz (+) o un aspa (x) el símbolo del partido que elegiste. Recuerda que la marca no puede salirse del recuadro; de lo contrario, tu voto será considerado nulo.

Toma en cuenta que al ser elecciones congresales, puedes especificar aún más tu elección colocando el número de tu candidato favorito en el cuadro de voto preferencial.”²²

No obstante lo anterior, la Ley No. 30996 estableció que para las elecciones generales de 2021 es de aplicación el doble voto preferencia, es decir, que implementa el voto múltiple otorgando la posibilidad al ciudadano de escoger más de una opción de candidatura con las excepciones allí previstas:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Aplicación del voto preferencial

En las Elecciones Generales del año 2021 es de aplicación el doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas. En este caso, hay solo un voto preferencial opcional.”

2.2.8 Financiación de las campañas electorales

En Perú es mixta, la Ley No. 28094 de 2003 señala en sus artículos 29 y 30 que existe un financiamiento público y privado, es decir, la financiación es mixta.

2.2.9 Tope para la financiación de las campañas electorales

²² Votar en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. <https://www.gob.pe/8099-votar-en-las-elecciones-congresales-extraordinarias-2020> consulta realizada el 23 de agosto de 2020.

En el financiamiento público el Estado destinará el equivalente al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso (art. 29 de la Ley No. 28094 de 2003).

Por su parte, en cuanto a la financiación privada la misma Ley menciona que: “Las organizaciones políticas pueden recibir aportes o ingresos procedentes de la financiación privada, mediante:

“a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente.

b) Los ingresos obtenidos por la realización de actividades proselitistas, provenientes de aportes en efectivo debidamente bancarizados o de contribuciones que permitan identificar a los aportantes y el monto del aporte con los comprobantes correspondientes, hasta doscientas cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias por actividad. (...)”

Para el año 2020 la Unidad Impositiva Tributaria equivale anualmente a 4300 Soles²³.

2.2.10 Reelección de Congresistas

Mediante Ley No. 30906 de 4 de octubre de 2018 “*Ley de Reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de Parlamentarios de la República*”, se incorporó el artículo 90-A en la Constitución Política del Perú estableciendo que “*Los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo*”.

2.2.11 Instrumentos que existen para el control de los gastos electorales

La Ley No. 28094 de 2003 en su artículo 31 consagra las fuentes de financiación prohibidas. A su vez, el artículo 34 de la misma Ley menciona que las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno y que la verificación y el control externo de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

2.3 Justicia electoral:

2.3.1 Institución que vigila y dirime las denuncias sobre irregularidades en el proceso electoral?

²³ Valor de la UIT:1992-2020. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/valor_uit/uit.pdf Consulta de 20 de septiembre de 2020.

Al Jurado Nacional de elecciones le corresponde administrar justicia en materia electoral (numeral 4 art. 178 C.P, art. 181, 184 C.P).

2.3.2 Tribunal electoral y conformación

Existe un sistema electoral conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (art. 177 C.P). La máxima autoridad del jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por 5 miembros (art. 179). No pueden ser menores de 45 años ni mayores de 70 años, elegidos para un periodo de 4 años con posibilidad de reelección (art. 180 de la C.P).

-El único que es “Tribunal” es el Jurado Nacional de elecciones.

-En cuanto a la Oficina Nacional de Procesos electorales, la Constitución establece: “Artículo 182°.- El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. (...)”

-En cuanto al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la Constitución establece: “Artículo 183°.- El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (...)”.

2.3.3 Nombramiento de los miembros del sistema electoral

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES: Uno (1) la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad; uno (1) la Junta de Fiscales Supremos entre sus jubilados o en actividad; uno (1) el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros; uno (1) los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos; y, uno (1) los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. Todos son elegidos por votación secreta (art. 179 de la C.P).

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de 4 años (art.182 C.P).

El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de 4 años (art.183 C.P).

2.3.4 Casos de conocimiento del Tribunal

El Jurado Nacional de elecciones conoce de las solicitudes de nulidad del proceso electoral en los términos del art. 184 de la C.P. Se puede solicitar la revisión del escrutinio de los votos solo por casos de error material o de impugnación (art.185 C.P).

-Por su parte a la Oficina Nacional de Procesos electorales “Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala. “ (Inciso 2 del art. 182 C.P).

- En tanto que al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil “tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. “ (Inciso 2 del art. 183 C.P).

2.3.5 Recursos que pueden presentarse ante el tribunal electoral y legitimación

En materias electorales el Pleno del jurado de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, no son revisables y no procede contra ellas recurso alguno (art. 181 C.P).

2.3.6 Institución que vigila las cuentas de las campañas electorales

Compete al Jurado Nacional de Elecciones mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas y velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral (núm.. 2, 3 art. 178 C.P.).

En la República del Perú es determinante la participación que se le da al pueblo en los diferentes estamentos democráticos, pues como ya se mencionó, la Constitución Política establece que el poder del Estado emana del pueblo, y además, el Congreso y el Presidente son elegidos democráticamente, más adelante se ampliará constitucionalmente y legalmente cómo está diseñado ese tipo de elección, pues también es cierto que partidos políticos hacen parte de los procesos de formación de la voluntad colectiva, toda vez que ayudan a preparar la dirección de esa voluntad, la cual finalmente se verá reflejada en los Congresos, por eso Kelsen señala en *esencia y valor de la democracia*”, que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos. (Kelsen,2015,35)

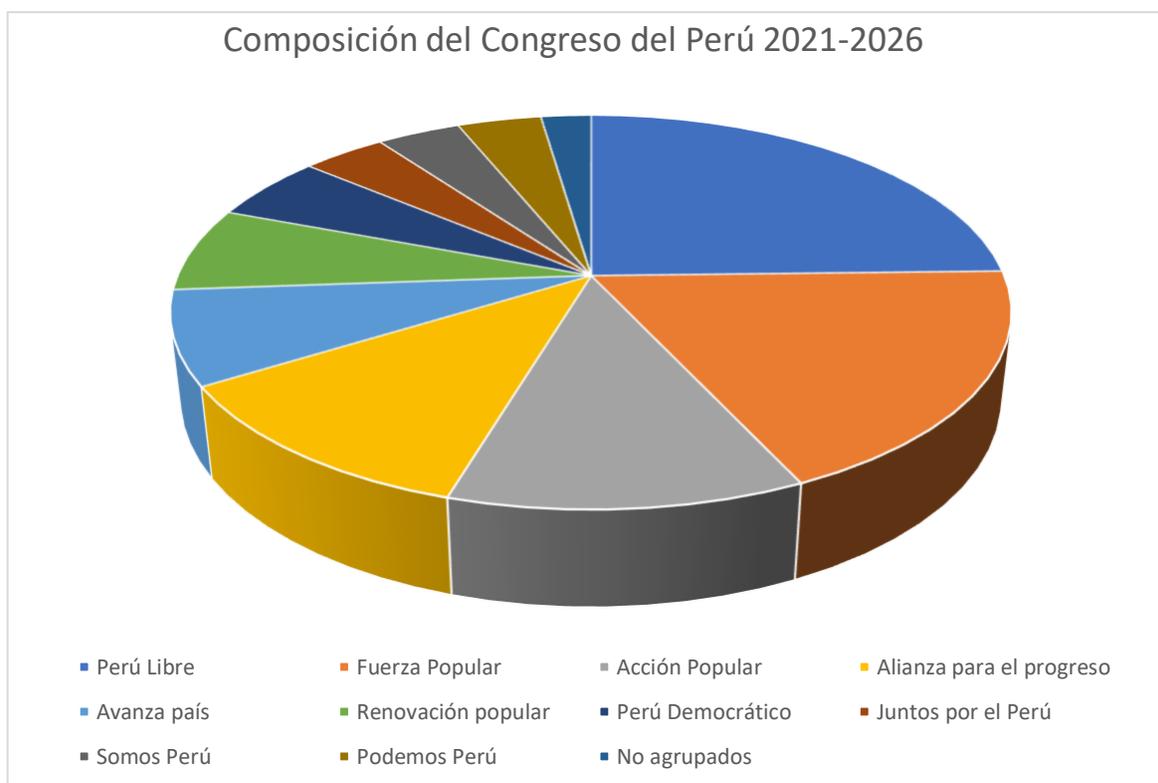
Cabe resaltar en este momento, que entre los organismos constitucionales autónomos se destacan el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público – Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, entre otros.²⁴

²⁴ Organigrama del Estado Peruano. <https://www.peru.gob.pe/docs/estado.pdf> Consulta de 20 de septiembre de 2020.

Lo resaltado anteriormente es importante como quiera que frente a la elección de los Congresistas del Perú se pudo apreciar que varios de éstos organismos constitucionales autónomos intervienen directamente por mandato de la Constitución y la Ley, en el proceso electoral que se adelanta para tal fin.

Como período anual de sesiones, el Reglamento del Congreso establece el comprendido desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año (art. 48, RCRP). Dentro de dicho período, el Reglamento también señala que habrá dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas, el primero de ellos comprendido entre el 27 de julio y el 15 de diciembre, y el segundo, inicia el 01 de marzo y termina el 15 de junio (art. 49 RCRP).

El Congreso se encuentra actualmente compuesto por los siguientes grupos parlamentarios:



Específicamente Perú Libre cuenta con 32 representantes en ejercicio, Fuerza Popular con 24 representantes en ejercicio, Acción Popular con 15 representantes en ejercicio, Alianza para el Progreso con 15 representantes en ejercicio, Avanza País con 10 representantes en ejercicio, Renovación Popular con 9 representantes en ejercicio, , Perú Democrático con 7 representantes en ejercicio, Juntos por el Perú con 5 representantes en ejercicio, Somos Perú con 5 representantes en ejercicio, Podemos Perú con 5 representantes en ejercicio y no agrupados con 3 representantes en ejercicio²⁵.

3. Funcionamiento del Congreso

²⁵ <http://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/> Elaboración propia. Consultada el 23 de enero de 2022.

Se trata de determinar las principales funciones del Congreso, así como el conjunto de reglas que enmarcan el desarrollo de las distintas facetas de la actividad parlamentaria.

3.1 Función legislativa

La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso²⁶.

3.1.1 Tipos de leyes que produce (ordinarias, estatutarias, orgánicas etc.)

El Congreso de la República del Perú produce las principales leyes que existen en el ejercicio de la función legislativa, a saber: Leyes ordinarias, de reforma de la Constitución, orgánicas, presupuestales y financieras, autoritativas de legislación delegada, de amnistía y demarcatorias (art. 72 R.C).

3.1.2 Trámite legislativo para cada tipo de ley y número de debates necesarios por cada tipo de ley

Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general (art. 72 R.C). El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) iniciativa legislativa, b) estudio en comisiones, c) publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial EL Peruano, d) debate en pleno, e) aprobación por doble votación y f) promulgación (art. 73 del R.C).

Para las leyes reforma de la Constitución se debe tener en cuenta:

“ Artículo 81 R.C.. Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:

a) Leyes de reforma de la Constitución; se aprobarán con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de Congresistas, para luego ser sometida a referéndum o, en su defecto, será aprobada en dos períodos anuales de sesiones sucesivos con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas.

La ley aprobada por cualquiera de las formas señaladas no puede ser observada por el Presidente de la República. “

Por su parte la Constitución establece:

²⁶ Congreso de la República. Funciones. <http://www.congreso.gob.pe/funciones/> consultada el 08 de junio de 2019.

“Artículo 206°.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral. “

3.1.3 Tipos de mayorías necesarias para cada tipo de Ley y procedimiento sancionatorio

A) Leyes de reforma a la Constitución: mitad más uno del número legal de Congresistas o en dos periodos anuales de sesiones sucesivos con el voto aprobatorio de un número superior a los dos tercios del número legal de Congresistas.

B) Leyes orgánicas: mitad más uno del número legal de Congresistas (ver art. 106 C.P).

C) Ley de Presupuesto: a las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de Ley de presupuesto, de endeudamiento y equilibrio financiero, el Presidente convoca a una sesión extraordinaria. En ella son sustentadas las iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas. Luego intervienen los voceros de los grupos parlamentarios. Concluido el debate, los proyectos son publicados en El Diario Oficial El Peruano y enviados a la Comisión de presupuesto, la cual los analiza en sesiones públicas. El debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre y debe ser aprobada con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo, de lo contrario entrará en vigencia el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien lo promulgará mediante decreto legislativo.

D) Leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas; deben tramitarse como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario las aprueba la Comisión Permanente, con el voto favorable de por lo menos los tres quintos del número legal de sus miembros.

E) Ley de la Cuenta General de la República. Debe ser revisada y dictaminada en un plazo que vence el 15 de octubre. Una vez revisada y dictaminada por la Comisión respectiva, el Pleno se pronunciará en un plazo que vence el 30 de octubre; de lo contrario, se envía el dictamen de la Comisión Revisora al Presidente de la República para que la promulgue mediante decreto legislativo.

F) Leyes autoritativas de legislación delegada; pueden ser aprobadas para autorizar el ejercicio de la función legislativa al Gobierno mediante decretos legislativos o a la Comisión

Permanente mediante la aprobación de proposiciones de ley, con las limitaciones establecidas en el segundo párrafo del inciso 4) del artículo 101 y en el segundo párrafo del artículo 104 de la Constitución Política. Deben indicarse la materia específica de la delegación y el plazo de la misma. (ART. 81 R.C)

Las Leyes se sancionan conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la C.P, y 80 del R.C, esto es, dentro de un plazo de 15 días, si tiene observaciones las presenta dentro de ese término, reconsiderada la Ley por el Congreso, su Presidente la promulga con el voto de más de la mitad legal de los miembros del Congreso.

3.1.4 Objeción de las leyes por parte del ejecutivo – procedimiento

El artículo 79 del Reglamento del Congreso establece que *“La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.”*

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.”

-Por su parte, el artículo 108 de la Constitución prevé lo correspondiente a la promulgación de las leyes y las observaciones que este pueda presentar.

3.1.5 Reglamentación del lobby

Está reglamentado, a través de la Ley 28024 de 2003 se regula la gestión de intereses en la administración pública.

3.1.6 Régimen de funcionamiento y competencias de las bancadas o grupos parlamentarios

Se encuentra establecido en el artículo 37 y siguientes del reglamento del Congreso.

3.1.7 Estatuto del parlamentario individual

A través de la Resolución Legislativa del Congreso 002-2015-2016-CR se aprueba el estatuto del servicio parlamentario.

3.1.8 Modalidades de voto y casos se aplica una u otra modalidad

Las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas. Las votaciones pueden ser: a) por tablero, b) nominal, tratándose

de leyes y resoluciones legislativas; c) a mano alzada, siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas.

3.2 Función de control político

La función de control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. (Resolución Legislativa del Congreso 002-2015-2016-CR)

3.2.1 Control político del Congreso sobre el ejecutivo

El Congreso ejerce control político sobre el ejecutivo, el artículo 5 del Reglamento del Congreso habla de la función de control político que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo.

Así mismo, el Congreso tiene procedimientos de **control político** orientados a poder realizar la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político (literal b del artículo 64 Y 82 del R.C).

3.2.2 Facultad de sancionar o destituir al presidente

El Congreso del Perú puede suspenderlo, inhabilitarlo o destituirlo sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad (art. 99, 100 C.P). El proceso de *impeachment* se surte a través de de la Comisión Permanente del Congreso (art. 99 de la C.N, 42 del R.C).

3.2.3 Sanción o destitución de los miembros del gabinete y procedimiento

El Congreso puede suspenderlos, inhabilitarlos o destituirlos sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad (art. 99, 100 C.P). Corresponde a la Comisión Permanente acusarlos ante el Congreso de la República.

3.2.4 Altos funcionarios del Estado que pueden ser destituidos por el Congreso y procedimiento

Al respecto el artículo 99 de la C.N indica: “Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al

Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.”

3.2.5 A quien puede citar el Congreso

Al respecto el artículo 96 de la C.N indica: *“Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.”*

En similares términos se refiere también el artículo 87 del R.C agregando el procedimiento para tal fin.

3.3 Intervención en política económica

3.3.1 Participación del Congreso en la Ley de presupuesto

Participa desde su aprobación conforme a lo señalado en el artículo 77, 78, 79 y numeral 4 del 102 de la C.N.

3.3.2 Facultades del Congreso frente a la Ley de presupuesto

El artículo 79 de la C.N indica que *“El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.”*

Por su parte, el literal a) del numeral 2.2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso, indica que las proposiciones de ley o resolución legislativa, no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Sin embargo, esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

El literal c) del artículo 81 del R.C establece las reglas para la aprobación del proyecto de Ley de presupuesto.

3.3.3 Leyes en materia de política tributaria

Está determinada en su mayoría por leyes de origen parlamentario conforme lo señala el artículo 74 de la C.N, sin embargo, los Gobiernos locales y Regionales pueden ejercer potestad tributaria respetando la reserva de Ley.

3.4 Función de selección

Son funciones especiales del Congreso designar al Contralor General de la República, elegir al Defensor del Pueblo, así como a los miembros del Tribunal Constitucional, al Directorio del Banco Central de Reserva, y ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al

Superintendente de Banca y Seguros. Le corresponde también la remoción en los casos previstos en la Constitución,²⁷ (art. 93 R.C.

3.4.1 Principales funcionarios que elige

Designa al Contralor General a propuesta del presidente de la República (Num. 1 art. 101 C.P). Ratifica la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Num. 2 art. 101 C.P). Elige al Defensor del Pueblo con los votos de los dos tercios de su número legal (Inc. 2 art. 161 C.P).

Se debe destacar que los partidos políticos aparecen como los grandes actores en la democracia, a pesar de que la mayoría de las Constituciones democráticas como la del Perú, establezcan que el poder emana del pueblo, pues lo cierto es que en la democracia confluyen una serie de actores y escenarios que hacen inevitable la necesidad de contar con todos ellos, sin embargo, no todo es positivo, pues al mismo tiempo esa interacción en el ejercicio democrático, trae consigo una serie de inconvenientes entre ellos mismos.

Veamos en ese sentido, en la República del Perú que son y que representan los partidos políticos para la democracia.

La Ley No. 28094 publicada en 1 de noviembre de 2003, es conocida en la República del Perú, como la ley de Organizaciones Electorales. La referida norma establece en el artículo 1, que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, pero no solamente eso, sino que, además, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

Nótese en ese sentido, que los partidos políticos son fundamentales en el sistema democrático peruano, tanto así, que la misma Ley los reconoce como *“instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.”*

Ahora bien, es claro que los partidos políticos garantizan en el Perú la participación política en el sistema democrático, pero al ser originarios de los derechos políticos que se le conceden al pueblo, son los ciudadanos los que les dan esa legitimación dentro del sistema.

En ese sentido, la Constitución Política del Perú, estableció en el artículo 35 que *“Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.”*

Es entonces esa necesidad política de los ciudadanos los que conllevaron, una vez reconocidos los derechos políticos, a conformar los partidos, quienes inicialmente son

²⁷ Congreso de la República. Datos generales. Funciones. Tomado de <http://www.congreso.gob.pe/funciones/> Consultado el 23 de agosto de 2020.

voceros de esa voluntad popular, claro está, con las dificultades de representación y obediencia que se presentan frente al electorado.

En ese orden de ideas, vale la pena preguntarse ¿que son los partidos políticos en Perú?, pues si bien la Ley ha señalado que son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático, ello no da luces sobre su verdadera naturaleza y composición.

Es por ello, que la misma ley de Organizaciones Electorales en el artículo 1 explicó que *“Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley. “*

Lo anterior, concuerda con la disposición constitucional que habilita a los ciudadanos a ejercer los derechos ya sea, individualmente, o, a través de estos partidos, para la formación y manifestación de la voluntad popular.

Pero sea esta la oportunidad para recordar el origen del Congreso en la República del Perú. Al respecto, el origen del Congreso se remonta hacia el año 1821, donde la historia señala que se dio la declaración de independencia nacional después de un largo proceso emancipador iniciado por los indígenas y criollos²⁸.

La historia cuenta que ese proceso emancipador estuvo fundamentado en una idea democrática, a través de la cual se garantizaran los derechos y deberes de los ciudadanos, el ordenamiento jurídico y político, el bienestar de la población, así como la vigencia de las garantías y derechos individuales.

Nótese en ese sentido, los Congresos como el de la República del Perú, surgieron de esa necesidad de representación y reivindicación de los derechos de los ciudadanos frente a la clase Monárquica y Burguesa que dominaba en la época.

En ese sentido, la historia del Congreso del Perú reconoce que, para concretar esa idea de democracia, era fundamental la división del poder en 3 partes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo el poder Legislativo ejercido por el Congreso, cuyos miembros son elegidos por el pueblo para que ejerzan la representación de la voluntad popular.

De esta manera, el Congreso de la república del Perú surgió del reconocimiento de esos derechos políticos de los ciudadanos y para cumplir funciones de representación de la voluntad del pueblo.

La historia también indica que *“La primera convocatoria a Congreso Constituyente fue realizada por el general don José de San Martín mediante el Decreto N° 146, del 27 de diciembre de 1821, el mismo que disponía que se instalase el 1 de mayo de 1822 pero, por no haber terminado oportunamente sus labores la comisión encargada de elaborar el*

²⁸ Consultada el 3 de mayo de 2020 <http://www.congreso.gob.pe/historia/>

reglamento de elecciones, el 27 de abril se postergó su instalación para el 28 de julio del mismo año. El mencionado reglamento fijó el número de diputados –79 propietarios y 38 suplentes–, los cuales serían elegidos con arreglo al cálculo de la población de cada departamento.”²⁹

A su vez, la historia refiere que el primer Congreso Constituyente se instaló el 20 de septiembre de 1822 en la capilla de la Universidad de San Marcos, ubicada en ese entonces en parte del terreno que corresponde hoy al Palacio Legislativo.

Después de instalado el Congreso, éste procedió a la elección de la Mesa Directiva, designar una comisión para el ejercicio del poder Ejecutivo ante la renuncia de quien lo presidía para esa época, y en general, procedieron al nombramiento de los primeros servidores del Congreso.

Es importante destacar, que el Congreso estaba integrado tradicionalmente por dos cámaras, el Senado Nacional y la Cámara de Diputados. Dentro de las labores legislativas iniciales, la historia destaca *“la elaboración del Reglamento de la Junta Gubernativa; el otorgamiento del título de Generalísimo a don José de San Martín; la aprobación del Reglamento Interno del Congreso; la definición de las Bases de la Constitución Política del Perú, promulgadas el 17 de diciembre de 1822; y la primera Constitución Política del Perú, sancionada el 12 de noviembre de 1823.”*³⁰

En ese sentido, la historia concluye que *“El primer Congreso Constituyente del Perú (1822-1825) estuvo conformado, entre propietarios y suplentes, por 91 Diputados: 28 abogados, 26 eclesiásticos, 9 comerciantes, 8 médicos, 6 empleados, 5 propietarios, 5 militares, 3 mineros y un marino.”*³¹

En ese orden de ideas, podría entonces decirse que el Congreso en la República del Perú se remonta históricamente, con ocasión a ese movimiento revolucionario en contra de las clases burguesas que tenían el poder, buscando democratizar el ejercicio de la política y que los ciudadanos pudieran hacerse a los derechos políticos y ejercer los mismos en búsqueda de la materialización de la libertad e igualdad a través de la democracia.

Actualmente, La Constitución Política del Perú establece en su artículo 90, que el poder Legislativo reside en el Congreso de Perú, el cual consta de una Cámara Única conformada por 130 Congresistas, quienes son elegidos para un periodo de cinco años.

A su vez, el Congreso del Perú se encuentra actualmente conformado por 10³² grupos parlamentarios³³ activos para el periodo 2016-2021, quienes conforme a la Ley de

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

³² Grupos Parlamentarios. Tomado de <http://www.congreso.gob.pe/losgruposparlamentarios> consulta de 20 de septiembre de 2020.

³³ <http://www.congreso.gob.pe/gruposparlamentarios/> Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes

Organizaciones Políticas – Ley 28094 de 1 de noviembre de 2003, tienen como fines y objetivos entre otros, el “*representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública*”. (Ley 28094, art. 2)

El Congreso del Perú tiene como institución dentro de sus atribuciones por naturaleza, conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución Política, la de “*Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes*”. Se recuerda, que Kelsen consideraba en tal sentido, que es mejor que las leyes sean dadas por cuerpos colegiados a pesar de las dificultades de representación de éstos frente a sus electores, y no por el Ejecutivo.

Los Congresistas de la República del Perú son elegidos democráticamente con ocasión a los derechos políticos otorgados a la ciudadanía y representan la voluntad del pueblo. Frente al tema de la elección democrática, la Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997, conocida como Ley Orgánica de Elecciones, establece en el artículo 6 como un tipo de elección, las relacionadas con las elecciones parlamentarias, que comprende la elección de los Congresistas de la República.

De la misma forma, la referida Ley Orgánica de Elecciones, en el artículo 8 dispone que los ciudadanos tienen el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes. Concordante con dicha disposición, se encuentra en materia parlamentaria el artículo 21 de la misma Ley, que establece que los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo y obligatorio.

Claro, estas normas legales se encuentran fundamentadas constitucionalmente en lo dispuesto en el artículo 35, 90 y siguientes de la Constitución Política.

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta de manera general que en el caso del Congreso en la República del Perú, la constitución Política establece que aparte de éste, también tienen iniciativa legislativa las personas (art. 2 numeral 17, 31 C.P); los gobiernos regionales (art. 192 numeral 9 C.P) y locales (art. 195 numeral 9 C.P); el Presidente de la República (art. 104 y 107 C.P).

Así mismo, la Ley No. 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece en su artículo 2, que son derechos de participación de los ciudadanos, la iniciativa en la formación de las leyes, así como el referéndum.

En otras palabras, tienen iniciativa legislativa, es decir, capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso, las personas, los gobiernos regionales y locales, el Presidente de la República, las instituciones públicas autónomas, los Colegios profesionales, los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley, el ministerio Público, la

reglas: 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco congresistas. (...)

defensoría del pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones en la formación de las leyes en materia electoral.

No obstante, a pesar de tener la ciudadanía iniciativa legislativa, al consultar cuantos proyectos de Ley en el actual periodo parlamentario comprendido entre 2016 y 2021, han sido por iniciativas ciudadanas, tan solo se encuentran un número de 3 proyectos de un total de 5.105³⁴. Lo anterior, denota una baja participación ciudadana en el uso de la iniciativa legislativa que se encuentra desarrollada por los artículos 11 y siguientes de la Ley No. 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Por su parte, el Congreso para el mismo periodo parlamentario ha presentado un número de 5.685 proyectos de Ley, en tanto, el Ejecutivo central ha presentado 365, lo que denota una función legislativa por naturaleza en cabeza del Congreso³⁵.

Debe destacarse también, que la Constitución Política otorga la atribución a toda persona de participar de forma individual o asociada del derecho al Referéndum en los asuntos públicos, limitando los asuntos que se pueden someter bajo dicha figura. (Constitución Política del Perú, art. 2,17,31).

Así, en el artículo 32 de la Constitución Política, se especificó que pueden ser sometidas a Referendum, la reforma total o parcial de la Constitución; la aprobación de normas con rango de ley; las ordenanzas municipales; y las materias relativas al proceso de descentralización.

En igual sentido, el artículo 39 de la Ley No. 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, señala que el Referendum procede para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.

De esta manera, se tiene la posibilidad por parte de los ciudadanos de tener iniciativa legislativa y referendum facultativo para la aprobación de las leyes, figuras incorporadas al sistema normativo Peruano.

4. Control del Congreso de la República del Perú

4.1 Hace referencia a las relaciones de control y vigilancia que se ejercen entre las distintas ramas del poder público y el Congreso (*accountability horizontal*), además de los mecanismos de rendición de cuentas que pueden ser ejercidos por los ciudadanos (*accountability vertical*).

4.1.1 Poderes públicos que ejercen control sobre el Congreso

Son varios los poderes que ejercen control sobre el Congreso, lo hacen a través de la acción de inconstitucionalidad de conformidad con el artículo 203 de la Constitución Política de Colombia, entre ellos, el Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del

³⁴ Proposiciones de Ley o de resolución legislativa. <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021> Consulta de 20 de septiembre de 2020

³⁵ Proposiciones de Ley o de resolución legislativa. <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021> Consulta de 20 de septiembre de 2020

Pueblo y cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

4.1.2 Control de constitucionalidad sobre las leyes proferidas por el Congreso

Si existe, para el efecto esta establecida la acción de inconstitucionalidad en el artículo 200 de la Constitución Política del Perú. Así mismo, la Constitución prevé en el artículo 202 que corresponde al Tribunal Constitucional conocer en única instancia de la referida acción.

4.1.3 Juzgamiento a los congresistas por delitos comunes

El inciso 3 del artículo 93 de la C.P señala que: *“No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.”*

En igual sentido se pronuncia el artículo 16 del R.C., agregando que *“La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena.”*

Dicho artículo establece el procedimiento para levantar la inmunidad parlamentaria, mencionando que lo resuelto por el pleno del Congreso es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

En materia disciplinaria el artículo 24 del R.C establece que por actos de indisciplina los congresistas pueden ser sancionados en la forma allí prevista.

4.1.4 Posibilidad de disolución del Congreso

La Constitución le otorga la facultad al Presidente de Perú para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. Al respecto el artículo 134 de la C.N así lo prevé señalando adicionalmente que no hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

4.1.5 Posibilidad de revocatoria por parte de la ciudadanía frente al Congreso

No es posible, la Ley No. 26300 del 2 de mayo de 1994 (Ley de los derechos de participación y control ciudadanos) no establece como procedente la revocatoria para el cargo de parlamentario (art. 20). Además la Constitución en el artículo 134 señala que *“El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”* y que no hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

4.1.6 Proposición de leyes por parte de los ciudadanos

También tienen iniciativa legislativa las personas (art. 2 numeral 17, 31 C.P).

Por su parte, el artículo 74 del R.C. expone que “Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

De igual manera, la Ley No. 26300 del 2 de mayo de 1994 (Ley de los derechos de participación y control ciudadanos) establece en su artículo 2º como derecho de participación de los ciudadanos la iniciativa en la formación de las Leyes.

4.1.7 Instancias dentro del Congreso para que los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil se hagan partícipes en el proceso de creación de las leyes

No existen, el reglamento del Congreso establece tan solo como órganos del Congreso: el Pleno, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Mesa Directiva y las comisiones, siendo éstas últimas ordinarias, de investigación o especiales (art. 27 RC).

4.1.8 Posibilidad de demandar las leyes por parte de la ciudadanía

El numeral 5 del artículo 203 de la C.P indica que están facultados para interponer la acción de inconstitucionalidad “*Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.*”

4.1.9 Procedimiento de control político al presidente:

El artículo 99 de la Constitución menciona que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso al Presidente de la República, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

A su vez, el artículo 117 de la C.P indica que “El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. “

4.1.10 Si coinciden las elecciones del Congreso con las del Presidente

Existe en Perú la Ley no. 26859 orgánica de elecciones, publicada el 1 de octubre de 1997. La mencionada Ley dispone:

“Artículo 16: *Las Elecciones Generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril, salvo lo dispuesto en los Artículos 84o y 85o de esta Ley.* “

Segunda vuelta:

“Artículo 18.- *Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.*

Artículo 19.- *El Presidente y Vicepresidentes electos asumen sus cargos el 28 de julio del año en que se efectúe la elección, previo juramento de ley.*

Artículo 20.- *Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.*”

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.

4.1.11 Iniciativa legislativa del Presidente

El artículo 104 de la C.P establece: *“El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.*

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo. “

Por su parte, el artículo 107 de la C.P indica: *“El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.* “

La Ley 29158 de 2007 (Ley orgánica del poder ejecutivo) señala en el literal b) del numeral 2 que corresponde al Presidente en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo lo siguiente: *“b) Ejercer el derecho de iniciativa legislativa, con aprobación del Consejo de Ministros.”*

En la referida Ley también se expone que corresponde al Presidente dictar los Decretos legislativos, de urgencia, supremos y las resoluciones supremas (art. 11). De igual forma, señala que los proyectos de ley que proponga deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso (art.12).

4.1.12 Numero de debates de las principales leyes.

El artículo 72 del R.C. señala: “Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:

- a) Leyes ordinarias;
- b) Leyes de reforma de la Constitución;
- c) Leyes orgánicas;
- d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del Artículo 79 de la Constitución Política;
- e) Leyes autoritativas de legislación delegada;
- f) Leyes de amnistía;
- g) Leyes demarcatorias;
- h) Resoluciones legislativas;
- i) Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso.

En ese sentido, las etapas del procedimiento legislativo son:

“Artículo 73 del R.C. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;*
- b) Estudio en comisiones;*
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;*
- d) Debate en el Pleno;*
- e) Aprobación por doble votación; y,*
- f) Promulgación. “*

Artículo 78 R.C. No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano ...”

El artículo 105 de la Constitución señala que “Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia. “

4.1.13 Régimen de excepción

Al respecto la Constitución Política del Perú establece en el artículo 137 los estados de excepción que puede decretar el Presidente de la República con Acuerdo del Consejo de Ministros, a saber, el Estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación; y el Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

En ese orden de ideas, frente a la responsabilidad de los Congresistas de la República del Perú, se debe decir que no están sujetos a mandato imperativo, tienen inmunidad y debe existir la previa autorización del pleno de éste para que eventualmente alguno de sus integrantes pueda ser judicializado, lo cual, Kelsen sugiere, debe ser objeto de una reforma parlamentaria.

En ese sentido, se encuentra que la Constitución Política en el artículo 93 señala que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. Así mismo, establece que no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

Nótese en ese sentido, que es necesaria una mayor participación de la ciudadanía en la labor legislativa, pues tal como sucede en Perú, los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo, pero además, tampoco a interpelación.

Además, se excluye al Congresista de cualquier tipo de responsabilidad ante autoridad u órgano jurisdiccional en razón de las opiniones y votos que emitan. Pero la norma constitucional va más allá, estableciendo una inmunidad, la cual Kelsen sugiere se debe suprimir o restringir.

Al respecto, se estableció en la misma norma constitucional, que los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, es decir, se plasma una inmunidad a favor de sus integrantes, inclusive en el evento de un delito flagrante, pues la misma norma indica que en ese caso deben ser puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente, dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Como bien se explicó, el Congreso tiene procedimientos de control político, entre los que se destacan, la investidura del Consejo de Ministros, las preguntas a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público.

Así mismo, es importante destacar que están sometidos a control legislativo, entre otros, el Presidente de la República, Ministros de Estado, Miembros del Tribunal Constitucional, Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, Físcales Supremos, Defensor del Pueblo y Contralor General.

Se tiene como aspectos relevantes del diseño institucional del Congreso de Perú, qué a diferencia de otros Congresos de la Región, éste se encuentra conformado por una sola Cámara integrada por 130 congresistas, quienes son elegidos para un período de 5 años. El período de sesiones es anual, dentro del cual existen dos periodos ordinarios y el Congreso se divide en Comisiones ordinarias, de investigación, especiales y de ética parlamentaria.

Las Comisiones ordinarias a su vez se dividen en otras comisiones que atienden a naturaleza de su origen, entre las cuales se destacan, por ejemplo, las comisiones de economía, salud, educación y vivienda.

Frente a la elección del Congreso, se encuentra que la República del Perú cuenta con una serie de instituciones que conforman el sistema electoral (Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), quienes se encargan de la planeación, organización y ejecución de los procesos electorales.

La Constitución estableció que corresponde al Presidente de la República convocar a elecciones para representantes al Congreso en tanto que el Jurado Nacional de Elecciones proclama los candidatos elegidos.

La elección se realiza mediante sufragio directo, secreto y obligatorio, a través del sistema de Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de representación proporcional, con doble voto preferencial opcional para las elecciones generales del año 2021, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para el efecto, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima. Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho al sufragio, puede ser reelegido.

En relación con el funcionamiento del Congreso del Perú, se destaca principalmente la función legislativa que comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación. Produce leyes ordinarias, orgánicas, presupuestales, de reforma a la Constitución, entre otras.

El procedimiento legislativo comprende la iniciativa legislativa, el estudio en comisiones, la publicación de los dictámenes en el Portal del congreso o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial EL Peruano, el debate en pleno, la aprobación por doble votación y la promulgación.

El Presidente puede realizar observaciones a las proposiciones aprobadas antes de su promulgación, la cual se tramitara en el Congreso. Las votaciones son públicas salvo que dos tercios del Congreso estimen lo contrario.

El Congreso también tiene atribuciones de control político, participa en la aprobación de la Ley de Presupuesto, designa al Contralor General de la República, elige al Defensor del Pueblo, así como a los miembros del Tribunal Constitucional, entre otros.

En lo que tiene que ver con el control del Congreso, existen mecanismos como la acción de inconstitucionalidad, la posibilidad de disolución del congreso, sin embargo, no existe revocatoria al mandato de un Congresista por parte de la ciudadanía, siendo la única forma de revocatoria del mandato, la facultad del Presidente de la República de disolver el mismo.

Existe en materia de iniciativa legislativa, la posibilidad de que el Presidente, los ciudadanos, así como los Gobiernos regionales y locales tengan la posibilidad de presentar proposiciones de Ley ante el Congreso.

Ahora bien, el Congreso del Perú al igual que sucede en los regímenes democráticos, se encuentra compuesto por partidos políticos. **Sartori** en su obra de *“partidos y sistemas de partidos”* trae a colación la definición de Burke sobre lo que es un partido, entendiendo aquel como *“un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”*. (Sartori, 2005,36).

En ese sentido, es importante recordar que la Ley No. 28094 de 1 de noviembre de 2003 – conocida como Ley de Organizaciones Electorales, en el artículo 1 explicó que *“Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.”*

Dentro de ese ejercicio democrático de representación que realizan los partidos, Sartori habla en su obra de *“partidos y sistemas de partidos”* de lo que él denomina el sistema competitivo, caracterizado por la competencia electoral justa y equitativa, y que se presenta en regímenes democráticos, pues es necesaria la existencia de más de un partido. (Sartori, 2005,171).

Dentro de ese sistema Sartori refiere que existe un pluralismo polarizado, caracterizado por una fragmentación en torno a cinco o seis partidos competitivos y que tienen capacidad de coalición, sin embargo, existe una distancia ideológica entre los partidos extremos, explicando que la oposición es antisistema y marcada por el fascismo y el comunismo. (Sartori, 2005,175).

Contrario al sistema competitivo, Sartori indica que existe el sistema no competitivo, en el cual no existe una competencia electoral justa y equitativa, careciendo de reglas claras para la contienda electoral. (Sartori, 2005,263).

Dentro de ese sistema, Sartori refiere que existe un sistema de partido único, donde como su denominación lo indica, solo existe un partido, quien ostenta el poder e impide la existencia de otros, resultando difícil que se presente una competencia frente al electorado por el poder. (Sartori, 2005,269).

También se presenta el sistema de partido hegemónico, en el cual, a diferencia del sistema de partido único, existe más de un partido, sin embargo, estos no pueden competir con la doctrina del partido hegemónico ni en condiciones de igualdad, lo que hace difícil que se presente una alternancia en el poder. (Sartori, 2005,281).

Ahora bien, en el caso del Congreso de la República del Perú existen 130 escaños, los cuales se repartieron en las últimas elecciones adelantadas en el mes de abril del año 2021, en 10 organizaciones políticas, siendo Perú Libre la de mayor votación al obtener 32 de los 130 escaños.

Resulta importante recordar, que específicamente los grupos parlamentarios que obtuvieron más escaños en las últimas elecciones fueron Perú Libre con 32 representantes en ejercicio, Fuerza Popular con 24 representantes en ejercicio, Acción Popular con 15 representantes en ejercicio y Alianza para el Progreso también con 15 representantes en ejercicio.

Se resalta, que el actual presidente de la República del Perú Pedro Castillo, pertenece al partido político de izquierda Perú Libre, es decir, al movimiento que como ya se dijo logró más escaños en las elecciones al congreso adelantadas en el mes de abril del año 2021 con un total de 32 representantes.

Partidos reconocidos públicamente como de derecha también obtuvieron escaños en el actual Congreso, como lo son Fuerza Popular, Acción Popular y Alianza para el Progreso que. En ese sentido, el Congreso cumple con esta condición de conformación plural y por lo tanto de diversidad ideológica y ejercicio de oposición.

En ese orden de ideas, frente al caso de la elección y composición actual del Congreso de la República, puede afirmarse que se presenta un sistema competitivo, atendiendo a la normatividad electoral que existe en aras de garantizar una contienda electora justa y equitativa, pero además, dado el número de partidos que han alcanzado escaños.

Así, se puede considerar que dentro de ese sistema competitivo se presente en el caso del Congreso del Perú, un pluralismo moderado, es decir, donde existen más de dos pero menos de cinco partidos relevantes, es moderado porque entre ellos la distancia ideológica es pequeña y en general, ejercen unas políticas moderadas frente a sus electores. (Sartori, 2005,224).

De igual manera, se destacan como partidos relevantes los de Perú Libre, Fuerza Popular, Acción Popular, entre otros, algunos de éstos partidos han apoyado al Gobierno actual en los proyectos de Ley.

Ahora bien, también es importante recordar que la Ley No. 26859 del 1 de octubre de 1997 - Ley Orgánica de Elecciones, en el artículo 8 dispone que los ciudadanos tienen el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes. Concordante con dicha disposición, se encuentra en materia parlamentaria el artículo 21 de la misma Ley, que establece que los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo y obligatorio.

Históricamente se ha reconocido la existencia de una libertad individual (moderna) y colectiva (antigua), Benjamín Constant en *“De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos”*, refiere que la libertad de los antiguos era una libertad que se ejercía en comunidad, es decir, no se trata de una libertad individual propiamente dicha, sino que el individuo desplegaba la misma en agrupación y atendiendo a los límites que en conjunto se establecían.

Lo anterior significaba que el individuo por sí sólo no tenía la oportunidad ni mucho menos la autoridad para ejercer cierto tipo de actuaciones o adoptar decisiones, toda vez que se presentaba una sumisión a lo establecido por el colectivo, es decir, sacrificaba en gran parte su libertad individual por hacer parte de la comunidad.

Así, si bien Constant señalaba que la libertad ejercida colectivamente les otorgaba la posibilidad de participar en decisiones, por ejemplo, votar las leyes, decidir sobre la paz y la guerra; también es cierto que como particular esa libertad era efímera, reprimida, restringida, por lo que prácticamente no tenía libertad individual en el sentido propiamente dicho.

Como parte del colectivo, si bien se sacrificaba la libertad individual, el individuo tiene poder de decisión, de mando, goza de un status privilegiado; pero fuera de ese colectivo, no puede ejercer ningún tipo de autoridad, tanto así que en esa condición se encuentra totalmente sometido a lo dispuesto por la comunidad (Constant lo califica como esclavo en todas sus relaciones privadas pero soberano en los temas relacionados con lo público).

En cambio, la libertad de los modernos es una libertad en la que el individuo por sí solo puede realizar actuaciones y participar en la toma de decisiones aunque la trascendencia de ellas no sea la misma en comparación con las adoptadas en la libertad de los antiguos; sin embargo, a pesar de ello, la libertad puede ser ejercida individualmente atendiendo a sus intereses sin necesidad de una colectividad.

Esta concepción de la libertad se puede apreciar de muchas formas, ya no es únicamente considerada desde el ámbito colectivo, su importancia y valor no depende de las decisiones adoptadas por la comunidad, sino que cobra valor individualmente, va más allá de ese escenario comunitario para convertirse y/o representarse de diferentes maneras, por ejemplo, en la libertad de actuar en los diferentes ámbitos de la vida, escoger una vivienda, un auto, un viaje, un modo de vida, de participar o no en las decisiones democráticas, etc (puede ser como dice Constant el derecho de decir su opinión, de escoger un oficio y ejercerlo).

Así las cosas, contrario a la libertad antigua, en la libertad moderna el individuo no goza del mismo status que sí tenía al actuar en colectividad, aquí la persona sacrifica la colectividad por satisfacer sus intereses personales, individuales y su decisión puede llegar a quedarse sin importancia al no ser tenida en cuenta o ser tenida en cuenta pero sin mayor relevancia, otra diferencia sustancial con la libertad antigua, toda vez que en ella las decisiones dentro de la colectividad en los asuntos públicos, eran definitivas, importantes, se debían obedecer.

Por otra parte, la diferencia entre la libertad de los antiguos y la de los modernos tiene su concepción en que las antiguas repúblicas se combatían entre sí, situación que originó distintos tipos de necesidades, por ejemplo, la de poseer armas para evitar ser conquistadas y preservar su independencia. Contrario a ello, hoy en día, no existen combates, convivimos en diferentes Estados, costumbres, leyes, religiones, extensiones de territorio, calidad de vida; sin que ello implique deseos bélicos (de los Estados) de conquistarse unos a otros, pues dada la evolución de la sociedad, los avances culturales, políticos, sociales, legales; los fines e intereses de cada uno de los Estados son enfocados especialmente a brindarle bienestar en sus ciudadanos (señala Constant que, la tendencia uniforme es hacia la paz).

Lo anterior, es importante como quiera que Sartori en su escrito denominado “*Democracia*”, destaca precisamente a Constant al hablar de la democracia liberal, como uno de los autores llamados liberales, al concebir políticamente el Estado limitado, controlado y el Estado liberal – constitucional. (Sartori,s.f, 128).

De esa manera, Sartori concibe tres clasificaciones que marcaron la democracia liberal, (i) El Estado liberal, que engloba el poder absoluto, (ii) el Estado liberal democrático, y (iii) el Estado democrático liberal, en el cual el poder popular prevalece sobre el poder limitado.

En ese orden de ideas, puede establecerse que la República del Perú presenta las características de lo que Sartori denominó el Estado Democrático Liberal, en la medida que la Constitución Política señala que el país es democrático, el Estado es uno e indivisible, el Gobierno es unitario y el poder del Estado emana del pueblo.

Adicionalmente, se tiene que el las elecciones tanto al congreso como a la presidencia se realizan de forma democrática en ejercicio de los dispuesto por el artículo 35 de la Constitución, el cual señala que “*Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas*”.

Además, la historia del congreso señala que el proceso emancipador que derivó en el Estado democrático estuvo fundamentado en una idea democrática, de garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, el ordenamiento jurídico y político, el bienestar de la población, así como la vigencia de las garantías y derechos individuales.

En ese contexto, el Estado peruano ha garantizado a los ciudadanos la posibilidad de que sean elegidos y de elegir a sus representantes en los diferentes estamentos públicos que conforman los poderes del Estado, buscando de manera progresiva enriquecer su ordenamiento jurídico, político y la garantía de los derechos individuales y colectivos de la sociedad.

II. ¿LAS NORMAS QUE DETERMINAN EL SISTEMA DE ELECCIONES PERMITEN QUE LOS CANDIDATOS AL CONGRESO PERUANO COMPITAN EN IGUALDAD DE CONDICIONES?

Una vez abordado lo concerniente al diseño institucional del Congreso del Perú en sus diferentes componentes, corresponde ahora abordar lo relacionado con la competencia en la contienda electoral. Para el efecto, se responderá la pregunta si ¿las normas que determinan el sistema de elecciones permiten que los candidatos al congreso peruano compitan en igualdad de condiciones?

Como se mencionó en la introducción, para analizar la regulación del financiamiento político en la República del Perú, tendremos en cuenta lo planteado por el profesor Daniel Zovatto en su escrito denominado “Financiamiento Político en América Latina” (2016). Allí, se realiza por parte del autor un análisis comparado sobre los sistemas de financiamiento político en dieciocho (18) países de América latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En el Perú las campañas políticas están marcadas por una regulación normativa que abarca los diferentes escenarios que se pueden presentar en el proceso de postulación a un determinado cargo de elección popular. De esta manera, las elecciones al Congreso no son la excepción, pues cuenta con una serie de normas que regulan el ejercicio de la candidatura.

La contienda electoral en Perú al igual que sucede en los países democráticos donde existen cargos sujetos a elección popular, exige una regulación que permita a los diferentes actores políticos participar en ella garantizando un mínimo de condiciones de igualdad.

Uno de esos aspectos que debe ser objeto de regulación, es el relacionado con la financiación, siendo este uno de los temas claves y que en el caso de Perú, ha llamado la atención del legislador.

En ese sentido, Daniel Zovatto en el artículo denominado “*El financiamiento político en América Latina*”, señala que “*el financiamiento político se entiende como la política de ingresos y egresos de los partidos políticos, tanto para sus actividades electorales como permanentes.*”

La financiación de las campañas es un tema que genera preocupación tanto a la sociedad como a los mismos actores políticos, pues la misma tiene incidencia no solamente en la vida de los partidos políticos, sino en la propia contienda electoral, siendo necesaria una buena regulación, pues como lo señala Zovatto “el dinero es fundamental en la democracia” (2016).

1) Componentes del sistema de financiamiento político

1.1 Regulación

Al respecto, Zovatto (2016) al cuestionarse el por qué y para qué regular, expresó que “*en las sociedades contemporáneas los partidos y las contiendas por el poder exigen cantidades*

considerables de recursos para mantenerse, desarrollarse y afianzarse. Como cualquier otra organización, los partidos requieren recursos para financiar su vida permanente, costear su operación y, muy particularmente, para ingresar y competir en la contienda electoral. Sin embargo, los esquemas de financiamiento varían considerablemente en el tiempo y el espacio, y sus características específicas tienen repercusiones distintas. Se trata de un tema medular de la política de un país, cuyos efectos se reflejan y propagan a múltiples ámbitos de la vida democrática.

La contienda electoral en el Perú exige una regulación sobre el financiamiento de las campañas, la cual repercute no solamente en tiempos de contienda electoral, sino que la misma permite a los partidos desarrollar e implementar medidas para su fortalecimiento y llegar a competir en el proceso electoral, pues “se trata de componentes esenciales para garantizar la existencia misma de los partidos y su institucionalización y, al mismo tiempo, preservar condiciones razonables para la competencia electoral.”

Pero como ya se ha venido mencionando, la financiación de campañas no solamente repercute en el mantenimiento, desarrollo y afianzamiento de los partidos políticos, también en la contienda electoral desempeña un papel importante, fijar un escenario de equilibrio para la sana competencia, *“Además de esa función primordial, los esquemas de financiamiento desempeñan un papel preponderante en el establecimiento de un campo de juego equilibrado para la competencia. Sin duda, un principio rector del marco jurídico de financiamiento debe residir en la salvaguarda y fortalecimiento de la equidad en las contiendas, de modo que el dinero no otorgue ventajas ilegítimas a ninguno de los actores.”*

En ese orden de ideas, en los sistemas democráticos es necesario que exista regulación frente al financiamiento de las campañas electorales, pues solo de esa manera se puede propender por evitar que los recursos ilegales e intereses particulares resulten dominando el sistema democrático del país.

1.2 Origen de los recursos de financiamiento en la República del Perú

A pesar de la regulación que se pueda establecer en relación con la financiación de las campañas, la misma trae consigo una serie de modalidades de riesgo que le son propias, dada la importancia y el impacto que genera en el proceso democrático de elección.

En ese sentido, Zovatto (2016) identifica cuatro modalidades de riesgo: 1) utilización de financiamiento espurio o ilegal; 2) la compra de influencias y los conflictos de interés; 3) las inequidades electorales graves, y 4) la desarticulación de los partidos y del sistema de partidos.

Frente al primero de los mencionados riesgos, Zovatto (2016) reconoce unas ventajas y desventajas en relación con el financiamiento privado. Como principal ventaja se puede destacar que dicha forma de financiación otorga posibilidades de contacto con la sociedad, en tanto que, como riesgo o desventaja, se encuentra la de utilizar con fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales, especialmente dinero originado por el contexto regional, en el narcotráfico.

En el caso de Perú, la Ley 28094 denominada “*Ley de Organizaciones Políticas*”, establece la posibilidad de que los partidos políticos reciban financiamiento público y privado. Según Zovatto, el financiamiento público se refiere al empleo de recursos públicos en beneficio de los partidos y las campañas; en tanto que, el privado proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares. (Zovatto,2016,19).

Es importante precisar que algunos de los artículos de esta Ley relacionados con el financiamiento de los partidos políticos, fueron modificados por la Ley 30689 de 30 de noviembre de 2017, la cual estableció, por ejemplo, topes a los aportes individuales de las campañas, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política, adicionalmente en el artículo 31 se aludió a las fuentes de financiación prohibidas.

En ese orden de ideas, dentro de las fuentes de financiación prohibidas que establece el mencionado artículo 31, se encuentran entre otras, las relacionadas con “*f) Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. (...)*”.

La misma norma determina que el Poder Judicial debe informar mediante un portal web las personas a las que se refiere dicho literal y remitir al sistema financiero dicha relación de personas. Esto es importante debido a que la misma norma establece dos eventos de exoneración de responsabilidad de la organización política, esto es, 1) cuando la entidad financiera autorice dicha transferencia o depósito, y 2) cuando se recepcionen aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web.

Por otra parte, frente al riesgo referente a la compra de influencias y los conflictos de interés, Zovatto indica que las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público³⁶ e incluso, llegar a privatizar la toma de decisiones, dependiendo de la cuantía de las mismas, la transparencia en el manejo y del grado de discrecionalidad de quien deba adoptar la decisión.

En el caso de la República del Perú, el legislador ha querido precisamente prevenir dicho riesgo, por lo que en la citada Ley 30689 de 30 de noviembre de 2017 modificó el artículo 30 de la Ley 28094 estableciendo las fuentes de financiación privada y limitando a su vez la cuantía de las mismas, lo que minimiza el riesgo de incurrir en conflictos de interés o compra de influencias.

³⁶ En “*El financiamiento político en América Latina*” Zovatto expresa en contraposición, que uno de los objetivos de la financiación pública es “garantizar la independencia de los partidos de los grupos de interés que persiguen fines meramente particulares y evitar la influencia desmesurada de determinados individuos o corporaciones sobre los partidos y los poderes públicos.”

En ese sentido, el artículo 30 de la Ley 28094 establece las diferentes modalidades para que las organizaciones políticas puedan recibir ingresos o aportes privados, y en el caso por ejemplo de cuotas o contribuciones en efectivo o en especie, determinó que las que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente.

Ahora bien, frente al tercer riesgo relacionado con las inequidades electorales graves, Zovatto (2016) explica que la posesión de recursos económicos por sí misma puede llegar a determinar los resultados electorales. Así mismo, sostiene que la distribución de recursos de manera desigual genera inequidad que puede llegar a afectar la legitimidad de los resultados electorales, al igual que el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial.

Al respecto, la legislación peruana ha regulado lo concerniente a la financiación pública directa, los aportes para candidaturas distintas a la presidencia, el aporte inicial y actividad económico financiera de las alianzas electorales, la administración de los fondos del partido, así como la verificación y control de la actividad económica (artículos 29, 30 A, 30 B, 32 y 34 de la Ley 28094).

Dicha normatividad busca precisamente garantizar un margen de igualdad en la distribución de recursos que haga el Estado para cada uno de los partidos, así vigilar y fiscalizar la actividad económica de las organizaciones en todas las etapas de la contienda electoral, para de esta manera minimizar el riesgo de inequidades electorales.

Finalmente, en lo que concierne al riesgo de la desarticulación de los partidos y del sistema de partidos, Zovatto explica que la cohesión de los partidos, la institucionalización de ellos y su comportamiento, se pueden ver afectados por las reglas de financiamiento³⁷, monto y desembolso de recursos, considerando importante que la reglas de financiamiento no creen barreras excesivas a la participación electoral. (Zovatto,2016,20)

1.3 Distribución y oportunidad del financiamiento en la república del Perú

En Perú la Ley de Organizaciones Políticas garantiza desde la constitución y reconocimiento de los partidos políticos, que la contienda electoral se surta en igualdad de condiciones para todos, sin embargo, es clara en establecer en su artículo 29 que solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

³⁷ En “*El financiamiento político en América Latina*” Zovatto también refiere que “*la dependencia del financiamiento privado podría conducir a la captación de las decisiones del poder político por parte de los grupos de interés y provocar desviaciones significativas en el proceso de formulación de políticas públicas, en detrimento de la representación de los demás ciudadanos.*”

En ese sentido, la financiación permite impulsar la contienda electoral de tal manera que los partidos compitan por obtener resultados favorables en las elecciones, pues si bien, “los fines o motivos que justifican la realización de alianzas electorales, pueden ser lo más variados, y en algunos casos hasta loables, sin embargo, hay un objetivo último: ganar las elecciones.” (Vanegas,2007,26).

En el caso de Perú, Zovatto indica que la introducción del financiamiento público de los partidos políticos y campañas electorales surgió de manera indirecta en el año 1966 y de manera directa en el año 2003.

La financiación pública tiene unas ventajas significativas frente a la financiación privada, entre las cuales Zovatto la destaca como una forma de transparentar el origen y gasto del dinero en la contienda política, y permite, además, ejercer un mayor control sobre dichos recursos por parte de las entidades encargadas del Estado. También permite generar equidad en la contienda, fortalecer la competencia interpartidista y permitir nuevos competidores. Por su parte, el financiamiento privado sensibiliza a los partidos sobre las necesidades y demandas, incentiva el reclutamiento de nuevos miembros y se constituye en una forma de participación política.

En el caso de la contienda electoral en Perú se presenta lo que Zovatto ha llamado financiamiento mixto, es decir, tanto público como privado, conforme se encuentra establecido en la Ley 28094 de Organizaciones Políticas como se ha ya mencionado anteriormente.

Este tipo de financiamiento permite *“fortalecer y mantener las condiciones para la competencia equitativa, proteger la independencia de los partidos y, a la vez, compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público puro y promover una vinculación directa entre ciudadanos y partidos”*, siendo importante que haya una regulación clara frente a cada uno de los eventos y las particularidades en cada caso.

En relación con la República del Perú, Zovatto sostiene en el texto ampliamente mencionado, que el destino de esa financiación mixta es partidaria y para la investigación y fortalecimiento de los partidos, destacando que el desembolso del aporte público se realiza de manera permanente, es decir, de manera previa y posterior a las elecciones.

Frente a las condiciones para acceder a dicho financiamiento, se exige en Perú que los partidos obtengan representación en el Congreso, cuya distribución se realiza así: *“40 % en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y 60 % en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.”* (Zovatto,2016,32)

1.4 Acceso a los medios de comunicación

Frente al acceso en medios de comunicación, en la República del Perú no hay prohibición de propaganda pagada en los medios y existe acceso gratuito a los mismos, el cual se distribuye *“por igual entre partidos y la mitad proporcionalmente a la representación parlamentaria.*

Las nuevas fuerzas partidarias disponen de un tiempo equivalente al del partido político que tenga menor adjudicación de minutos. En medios públicos y privados.” (Zovatto,2016,37)

1.5 Prohibiciones y opciones en materia de financiamiento

Recordemos que el artículo 31 de la Ley 30689 de 30 de noviembre de 2017 establece las fuentes de financiación prohibidas. En relación con el origen de las contribuciones, Zovatto (2016) destaca que en Perú están prohibidas las de carácter extranjeras y que provengan de contratistas del Estado, en tanto que, se permiten las de Organizaciones Políticas y Sociales, personas jurídicas y anónimas, siendo controlado el financiamiento por el Órgano Electoral a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, sancionándose pecuniariamente al partido en caso de incumplir las normas en materia de financiamiento.

En ellos se destacó que el financiamiento es mixto y si bien la Ley 30689 de 2017 establece un tope a los aportes individuales, no ocurre lo mismo frente al tope de ingreso global del partido, es decir, el tope es solo para los candidatos.

Lo anterior, indudablemente genera una desigualdad en lo que se refiere a la contienda electoral en materia económica, toda vez que serán aquellos partidos tradicionales lo que probablemente se impongan sobre los demás frente a los ingresos que perciban uno y otro.

1.6 El financiamiento en la práctica

La MOE en el mencionado informe, indica que la autoridad electoral no cuenta con las herramientas concretas para castigar administrativamente a las organizaciones políticas que incurran en financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

También se realizaron hallazgos frente a la propaganda electoral, informando que se recibieron quejas de algunos actores sobre la modalidad en que se distribuía la pauta.

Así mismo, la MOE tuvo conocimiento de casos en los que la ONPE solicitó a los partidos modificar los contenidos de sus propagandas publicitarias antes de ser transmitidas, considerando ello como una intervención que afecta el control de legalidad y constituiría censura previa, lo que incide sobre la protección al discurso político.

1.7 Resumen

En ese orden de ideas, resulta claro que el sistema de financiamiento político en la República del Perú es de naturaleza mixta, o lo que Zovatto ha llamado, financiamiento mixto. Conforme se encuentra establecido en la Ley 28094 de Organizaciones Políticas, existe un financiamiento público directo destinado únicamente a los partidos que obtienen representación en el Congreso para ser utilizados en el quinquenio posterior a la correspondiente elección, recursos que deben usarse de conformidad con las reglas previstas en la misma Ley. Esos recursos públicos se distribuyen un cuarenta por ciento en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la

elección. Por su parte, el financiamiento privado puede provenir de cinco fuentes debidamente autorizadas e identificadas en el artículo 30 de la mencionada Ley 28094 modificada por la Ley 30689, en la forma y topes allí previstos. No obstante lo anterior, como lo sostuvo la MOE, si bien la Ley 30689 de 2017 establece un tope a los aportes individuales (Artículo 30A), no ocurre lo mismo frente al tope de ingreso global del partido, es decir, el tope es solo para los candidatos. Adicionalmente, la mencionada normatividad establece obligaciones frente a la fiscalización de los recursos, su verificación y control, las conductas prohibidas y las sanciones a partidos y candidatos.

2. Consideraciones frente al sistema de financiamiento político de la República del Perú

Como quedó expuesto, el sistema de financiamiento político en la República del Perú es mixto. Zovatto en su artículo “El financiamiento político en América latina”, al abordar el régimen de financiamiento político de manera general, indica que el financiamiento mixto se presenta “cuando concurren de manera simultánea fondos públicos y privados para los partidos y sus campañas.” (Zovatto, 2016, 20) Entendiendo que el financiamiento público “se refiere al empleo de recursos públicos en beneficio de los partidos y las campañas.” (Zovatto, 2016, 19) En tanto que, el financiamiento privado “proviene, en dinero o en especie, del patrimonio de los particulares”.

En este momento, se establecerá a partir de la anterior clasificación, por qué el diseño normativo - institucional del financiamiento político en Perú, al optar por un sistema mixto, permite que los candidatos al Congreso compitan en igualdad de condiciones.

Zovatto alude en cada régimen a las ventajas y desventajas que podría tener cada uno de los sistemas de financiamiento político, y en lo que concierne particularmente al financiamiento mixto, destaca la posibilidad de fortalecer y mantener las condiciones para una competencia equitativa:

“El gran atractivo de este esquema reside en el hecho de que la combinación de recursos públicos y privados puede, en efecto, fortalecer y mantener las condiciones para la competencia equitativa, proteger la independencia de los partidos y, a la vez, compensar los posibles riesgos burocratizadores del financiamiento público puro y promover una vinculación directa entre ciudadanos y partidos, sobre todo cuando los fondos pri-vados provienen de numerosas y pequeñas contribuciones, en lugar de pocas y grandes sumas de dinero.” (Zovatto,2016,23)

En ese sentido, podría inicialmente considerarse al haberse optado por el sistema de financiamiento mixto en la República del Perú, que su sistema electoral tiene una tendencia marcada a fortalecer las condiciones óptimas de igualdad en la contienda electoral, además de permitir estrechar los lazos de identidad y participación de los ciudadanos con sus candidatos y partidos políticos en materia de financiación.

Es importante destacar frente a la distribución del financiamiento público dentro de ese sistema de financiamiento mixto que existe en la República del Perú; que se presenta lo que la doctrina ha clasificado como el método combinado ((Zovatto,2016,26), esto es, que una

parte se reparte equitativamente entre todas las agrupaciones políticas y otra parte se distribuye de acuerdo con los resultados electorales obtenidos por cada partido.

Específicamente, el artículo 29 de la Ley 28094 de Organizaciones Políticas dispone que un cuarenta por ciento se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un sesenta por ciento en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso.

El sistema de financiamiento mixto resulta importante en esa labor de fortalecer y mantener las condiciones mínimas para que el proceso electoral se desarrolle sobre una base de igualdad de condiciones. Sin embargo, resulta también relevante abordar las desventajas del sistema de financiamiento mixto en su implementación en la República del Perú.

Al respecto, se identifica una problemática relacionada con la distribución del financiamiento público, toda vez que la Ley supedita la misma a la obtención de representación en el Congreso, lo que significa que aquellos movimientos, agrupaciones o partidos políticos que no obtengan una curul, no obtendrán financiamiento público, dificultando entonces su supervivencia y con ello la posibilidad real de continuar compitiendo en la siguiente contienda electoral para obtener la anhelada representación en el Congreso.

La forma como fue concebido el financiamiento público en la República del Perú dificulta la existencia de aquellas agrupaciones políticas minoritarias y que son de vital importancia para fortalecer la democracia y mantener unas condiciones competitivas e igualitarias en el proceso electoral.

El momento de otorgamiento de los recursos tiene una gran incidencia en el fortalecimiento de la democracia, considerando que “Se trata de un elemento importante, pues se vincula con las facilidades y oportunidades de los nuevos partidos para formarse y mantenerse. Por ejemplo, si la entrega del subsidio se realiza con posterioridad a las elecciones, se desfavorece a partidos de reciente creación con menores recursos financieros o con menor capacidad crediticia.” (Zovatto,2016,26)

El sistema de financiamiento político de la República del Perú otorga los recursos con posterioridad a las elecciones y de forma permanente. Es decir, se presenta también una mixtura frente al momento en que se desembolsan los recursos públicos a cada una de las agrupaciones políticas. En primer lugar, como se explicó anteriormente, solo los partidos políticos que obtengan representación en el Congreso obtienen financiamiento público, luego es de manera posterior a las elecciones que se inicia el desembolso de esos recursos. En segundo lugar, el desembolso de los recursos a cada partido político que haya obtenido el derecho se realiza a razón de un quinto por año, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 28094 de Organizaciones Políticas, es decir, de forma permanente para el periodo en el cual obtuvieron representación política en el Congreso.

Concatenado con lo referido, puede afirmarse que se presenta una barrera legal en el caso del financiamiento público dentro de ese sistema de financiamiento mixto implementado en la República del Perú.

En efecto, la barrera legal de acceso al financiamiento público en Perú es la obtención de representación en el Congreso, pues como ya se explicó, solo quienes resulten favorecidos en la contienda electoral alcanzando una curul, obtienen el derecho a recibir dicho financiamiento. Dichas medidas legales, “son necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos y evitar el dispendio.” (Zovatto,2016,27)

No obstante, podría pensarse que la anterior barrera legal hace que los candidatos al congreso de partidos políticos minoritarios o con poca capacidad financiera, se encuentren en desventaja y por lo tanto en desigualdad de condiciones frente a aquellos candidatos de partidos políticos tradicionales y que tienen una mayor capacidad financiera y electoral. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que todas las candidaturas se deben presentar a través de las listas de los partidos, quienes reciben de forma igualitaria, indistintamente a la votación y tradición del partido, un 40% de financiamiento público, por lo que consideramos que se trata de una medida legal justa y equitativa.

Aunado a lo anterior, la entrega del financiamiento público directo de manera posterior a las elecciones, permite un mayor control del Estado frente a los gastos electorales de los partidos políticos, en otras palabras, “el subsidio posterior, que adquiere la calidad de reembolso, puede tener efectos positivos en lo relativo al control de los gastos electorales. En cierta forma, este último sistema contribuye a ejercer una mayor presión sobre las organizaciones políticas para que registren y reporten, en forma detallada y transparente, sus ingresos de origen privado y sus gastos reales.” (Zovatto,2016,26).

Por su parte, frente al financiamiento privado dentro de ese sistema de financiamiento mixto en Perú, se tiene que también existen barreras legales. Específicamente, el artículo 31 de la Ley 28094 de Organizaciones Políticas establece varias fuentes de financiación prohibidas, entre las que se destacan la prohibición de recibir aportes de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este y Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.

También es importante destacar que existen condiciones al financiamiento privado dependiendo de la fuente de donde provengan. Al respecto, el artículo 30 de la referida Ley de Organizaciones Políticas establece los mismos, por ejemplo, para aportes provenientes de persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente.

En ese sentido, la Ley 28094 de Organizaciones Políticas establece en el artículo 36 que constituye una infracción grave no presentar los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos y los gastos efectuados durante la campaña electoral o reciban aportes mayores a los permitidos por la ley, entre otros. A su vez, el artículo 36A de la misma Ley, prevé las sanciones que puede imponer la Oficina de Procesos Electorales a los partidos políticos por la comisión de alguna de las infracciones detalladas en la Ley. Así mismo, el artículo 36B prevé las sanciones para los candidatos.

En ese orden de ideas, podemos considerar que el sistema de financiación mixta en la República del Perú permite el fortalecimiento de los partidos políticos y el sistema democrático, en la medida que garantiza el flujo de recursos a los partidos políticos pero a su vez, impone una serie de requisitos, responsabilidades y sanciones en aras de controlar la financiación de los mismos. Los topes y límites al gasto electoral son razonables, reafirman la necesidad de tener una contienda con mayores garantías de igualdad y condiciones para los candidatos.

Además, tal como quedó demostrado en las elecciones congresales adelantadas en enero de 2020, el Congreso quedó compuesto por más de 9 partidos políticos como se detalló en el apartado correspondiente, lo que demuestra de cierta manera que la contienda electoral permite que hasta los partidos más recientes y pequeños puedan obtener representación en el Congreso.

Resulta también importante retomar lo relacionado con el financiamiento para acceso a los medios de comunicación, para decir en esta oportunidad que el mismo lo podemos calificar como público indirecto, término acusado por Zovatto para referirse a la posibilidad de los partidos políticos de acceder gratuitamente a los medios de comunicación estatales o privados.

La Ley 28094 de Organizaciones Políticas, establece en el artículo 37 una franja electoral, en la cual se regula el acceso gratuito a los medios de radiodifusión y televisión. En la Ley se indica que el Estado pone a disposición de los partidos su infraestructura de radio y televisión para que puedan hacer uso de los mismos. Frente a la duración de dichos espacios, el artículo 38 de la misma Ley señala que “La mitad del tiempo total disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral. La otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso de la República.”

Adicionalmente, la mencionada norma establece que “Los partidos políticos que participen por primera vez en una elección disponen de un tiempo equivalente al del partido que tenga la menor adjudicación.” El control de los espacios corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios.

Frente a la publicidad política contratada, la Ley 28094 de Organizaciones Políticas es clara en establecer en los artículos 39 y 40.3 que la misma se debe hacer en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, las tarifas deben ser semejantes a las cobradas para la publicidad comercial y deben ser públicas e informadas a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

En lo relacionado con los controles al acceso a los medios de comunicación, como ya mencionamos, el control de los espacios corresponde a la Gerencia de Supervisión de los Fondos Partidarios, en tanto que las investigaciones y sanciones por conductas prohibidas en la propaganda política corresponde al Jurado Electoral Especial, y al Jurado Nacional de Elecciones le corresponde garantizar el debido proceso y el cobro coactivo de las multas. (Ley 28094, art. 42)

En ese orden de ideas, al permitirse la participación y el acceso de todos los partidos, movimientos y asociaciones políticas a los medios de comunicación en igualdad de condiciones, dicho financiamiento resulta equitativo y democrático, otorgando igualdad a quienes se encuentran inmersos en la contienda electoral. Esa igualdad en el acceso a los medios de comunicación se encuentra reafirmada por las garantías que otorga la Ley para investigar y sancionar a quienes infrinjan la reglamentación en materia de franja electoral y publicidad política contratada.

Aunado a lo anterior y como se detalló en el apartado correspondiente, la República del Perú al tener órganos especializados en materia electoral y atendiendo a la forma en que son elegidos los miembros que conforman la justicia electoral, ello permite tener un sistema de elecciones con un alto nivel de imparcialidad que garantiza una contienda electoral justa y democrática. Además, las leyes en materia electoral han dotado de mecanismos y herramientas a los órganos electorales para velar y hacer cumplir la Ley en materia de elecciones.

La normatividad en materia electoral reafirma el compromiso de la República del Perú por ser cada vez más democrática y participativa, el hecho de tener una justicia electoral especializada, la obligatoriedad del voto, los derechos y deberes de los ciudadanos claramente establecidos, así como de los partidos políticos, los controles al ejercicio abusivo de las candidaturas y demás, denotan un alto índice de transparencia y ejercicio democrático.

III. ¿LAS NORMAS SOBRE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ GARANTIZAN QUE LAS LEYES QUE ESTE PRODUCE SEAN ELABORADAS A PARTIR DE PROCEDIMIENTOS DELIBERATIVOS?

Para responder la pregunta objeto de discusión, se debe partir de la base que el Congreso por esencia es un ente deliberativo, toda vez que allí confluye la representación de los distintos sectores que componen la sociedad en un país, de tal manera, que los temas que allí se sometan a debate, necesariamente son objeto de deliberación atendiendo a los diferentes intereses de la sociedad, que allí confluyen.

A efectos de resolver el cuestionamiento planteado en este apartado, utilizaremos como referente bibliográfico el texto *“Hacia una teoría de la argumentación parlamentaria. Nuevos conceptos teórico metodológicos para pensar el congreso desde la democracia deliberativa.”* de Juan P. Laporte (2018), donde se estudia inicialmente la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo como estructurante de ese proceso de deliberación, destacando que se trata de dos instituciones que son independientes pero que a su vez guardan una relación de dependencia. (Laporte,2018,341)

A partir de ello, podremos concluir en este capítulo que el diseño normativo institucional del Congreso de la República del Perú garantiza que las leyes que se adoptan son el producto y resultado de procesos deliberativos que se presentan en su creación y promulgación.

Para ello, se hará referencia a los temas más destacados del texto mencionado y relacionado con el proceso deliberativo propiamente dicho, contextualizado y aplicado a la realidad del sistema democrático prevalente en la República del Perú.

1. Funcionamiento del Congreso de la República del Perú- La relación Ejecutivo-Legislativo como estructurante de la deliberación

Para comenzar, se debe tener en cuenta que en la mayoría de los países democráticos la estructura institucional del Estado está fundada en la división de poderes, y en ese sentido, Perú no es la excepción.

Al respecto, el Título II de la Constitución de Perú establece lo concerniente al Estado y la Nación, mencionando en su Capítulo I artículo 43 que la República del Perú es democrática, su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.

El poder legislativo se encuentra representado en la República del Perú por el Congreso de la República, sin que ello implique que no existan otras instituciones. Poderes que puedan coadyuvar la función del poder legislativo, entendido este principalmente como el poder que crea las leyes. El Congreso de Perú, a diferencia de otros Congresos de la Región, se encuentra conformado por una sola Cámara integrada por 130 Congresistas, quienes son elegidos para un período de 5 años. El período de sesiones es anual, dentro del cual existen dos periodos ordinarios. Su elección se realiza mediante sufragio directo, secreto y obligatorio, a través del sistema de Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de representación proporcional, con doble voto preferencial opcional para las elecciones

generales del año 2021, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

El procedimiento legislativo comprende la iniciativa legislativa, el estudio en comisiones, la publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial EL Peruano, el debate en pleno, la aprobación por doble votación y la promulgación.

Existe en materia de iniciativa legislativa, la posibilidad de que el Presidente, los ciudadanos, así como los Gobiernos regionales y locales tengan la posibilidad de presentar proposiciones de Ley ante el Congreso. Lo anterior no significa que la función legislativa esté en cabeza de ellos, sino que *“tal facultad también puede ser desarrollada excepcionalmente por el Poder Ejecutivo vía una delegación explícita y específica de facultades, sin que el Legislativo abdique de su función expresamente encomendada por la propia Constitución.”* (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 02203-2016-PA/TC de 16 de noviembre de 2021)

Laporte sugiere en el texto mencionado párrafos atrás, que en esa relación del Ejecutivo con el Legislativo se presentan una serie de conceptualizaciones, por ejemplo, el Dominio Legislativo Presidencial, relacionado con la capacidad del presidente para aprobar proyectos de Ley. (Laporte,2018,341)

Pero también, se presenta lo que Laporte llama el Dominio Argumentativo Parlamentario *“entendido como el poder del Congreso de construir discursivamente un capital institucional que le permita: a) controlar el contenido de la agenda política; b) alejarse de la lógica de ser solamente un espacio pasivo y de aprobación legislativa; c) tener un poder de contenido argumental que balancee el desequilibrio con el ejecutivo; d) ser el espacio deliberativo por excelencia del sistema político de los temas socialmente problematizados.”* (Laporte,2018,342)

Para Laporte, es claro que de las referidas conceptualizaciones se puede generar una especie de cartel ejecutivo-legislativo, que daría lugar a una monopolización de la agenda al margen del proceso argumentativo y de la democracia deliberativa. (Laporte,2018,343)

En ese sentido, en el caso de la República del Perú, el artículo 107 de la Constitución, es claro en determinar que el Presidente de la República tiene derecho a la iniciativa en la formación de las leyes. En igual sentido, es importante destacar que para el período parlamentario 2011-2016, el Poder Ejecutivo en cabeza del Presidente de la República del Perú, presentó según el portal web oficial del Congreso del Perú,³⁸ 540 proposiciones de ley o de resolución legislativa³⁹.

³⁸ Proyectos de Ley <http://www.congreso.gob.pe/pley-2011-2016/> Consulta de 6 de abril de 2020.

³⁹ Reglamento del Congreso: Artículo 67. Las propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso.

De esas 540 proposiciones de ley o de resolución legislativa, se encuentra que 431 culminaron de manera satisfactoria el procedimiento legislativo siendo publicadas en El Peruano, 26 se encuentran como “presentado” que son básicamente proyectos que corresponden al año 2016, 27 se encuentran en estudios en Comisiones, 17 en dictamen y 15 fueron archivadas. Las restantes se encuentra al orden del día surtiendo otro tipo de actuaciones propias del procedimiento legislativo.

A su vez, para el periodo parlamentario comprendido en la actualidad, es decir, entre 2016 y 2021, el Poder Ejecutivo ha presentado **362** proposiciones de ley o de resolución legislativa⁴⁰ al Congreso del Perú, 62 de ellas han sido con carácter urgente.

De entrada, se nota que el Ejecutivo ha sido activo en la atribución de ejercer la iniciativa legislativa que le reconoce la Constitución, lo cual permite establecer que existe una relación constante entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Ahora bien, de esas 362 proposiciones de ley o de resolución legislativa se observa que tan solo 66 han culminado de manera satisfactoria el procedimiento legislativo siendo publicadas en El Peruano.

Sin embargo, tan solo hay 6 del total de 362, en la actualidad se encuentran efectivamente archivadas, sin que ello implique que las que se encuentran surtiendo el correspondiente trámite legislativo vayan a ser efectivamente aprobadas. Por eso es imposible determinar el éxito que tiene actualmente esa iniciativa legislativa del Ejecutivo.

Pero ello no es óbice, para concluir que, en el anterior periodo parlamentario, las iniciativas del Ejecutivo fueron aprobadas por el Congreso y convertidas en leyes en su gran mayoría, recordemos, de 540, fueron culminadas satisfactoriamente 431.

Así las cosas, se tiene que hay un Dominio Legislativo Presidencial en Perú, relacionado con una amplia capacidad del presidente para hacer aprobar en el Congreso, proyectos de su iniciativa, por lo menos es lo que demuestra el periodo parlamentario anterior.

No obstante, el ejercicio de esa función legislativa debe atender en todo caso la normatividad constitucional y legal porque *“si bien el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejar de observarse las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido”* (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 00004-2021-PI/TC de 28 de octubre de 2021).

Es precisamente ese margen de discrecionalidad en el ejercicio de la función legislativa el que permite que el producto final, es decir, las leyes, sean elaboradas a partir de procesos deliberativos pues “se suele olvidar el carácter deliberativo de las instituciones de representación o, por lo menos, ser infravalorado al momento de analizar el papel que cumplen en un Estado democrático.” (Palacios, 2018,93).

⁴⁰ Proyectos de Ley. <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021/> Consulta de 6 de abril de 2020.

Precisamente uno de los problemas que tiene el proceso de formación de las leyes, es el de la deliberación que se da en su creación, porque se suele “Reducir el juicio sobre la deliberación parlamentaria al trámite del debate en pleno o comisión y a la literalidad de las frases recogidas en las transcripciones supone ignorar el sentido global del discurso parlamentario dentro de una dinámica mucho más compleja.” (Rico,2013,9).

Ahora bien, se advierte que los congresistas peruanos gozan de una amplia garantía de su libertad de expresión en el ejercicio de sus funciones. Así por ejemplo, la congresista Patricia Chirinos del partido Avanza País al hacer uso de la palabra el día 26 de agosto de 2021 en el debate de voto de confianza solicitado por Guido Bellido Ugarte en calidad de jefe de gabinete de los ministro, señaló lo siguiente: "es una vergüenza señor Bellido que usted hable de la lucha contra el terrorismo y se presente aquí como un ministro acusado de terrorismo por sus vínculos con sendero luminoso de acuerdo a informes de la Policía, institución que usted dice respeta y empoderará, no palabree pues señor Bellido (...) la mujer peruana no se merece un premier que discurrea sobre la defensa de nuestros derechos, pero que en privado y lo recuerdo muy bien, las insulta o incluso es capaz de decirle una mujer viuda que solo le falta que la violen, respeto señor Bellido, respeto es lo que el pueblo en las calles pide (...)"

⁴¹.

Si bien existe garantía en el ejercicio de la deliberación en el marco de la función legislativa, ello no es óbice para que se atiendan las competencias legales encomendadas a cada uno de los poderes públicos del país. Es así como el alto Tribunal al estudiar un caso relacionado con el tema de políticas públicas, ha dejado claro que cada uno de los poderes del Estado tiene sus competencias y atribuciones definidas en la Constitución y en la Ley, considerando que “el Tribunal Constitucional debe reconocer los límites que la Constitución y la ley le asignan; no usurpar el rol de gobierno de los poderes elegidos. En una democracia, solo el Congreso y el Poder Ejecutivo deben formular políticas públicas” (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 02570-2018-PA/TC de 18 de marzo de 2021).

2. Evaluación del procedimiento deliberativo en la función legislativa del Congreso del Perú

Luego de abordar lo correspondiente al funcionamiento del Congreso y cómo se ha dado en la práctica lo que Laporte ha referido como “*dominio legislativo presidencial*”, corresponde entonces determinar específicamente, si la normatividad que regula las funciones del Congreso de la República del Perú garantizan que las leyes que este produce sean proferidas a partir de procedimientos deliberativos.

Recapitulando lo señalado en un comienzo, la República de Perú tiene lo que tradicionalmente se ha denominado en la estructura del estado, una tridivisión de poderes.

Así, a partir del Capítulo IV de la Constitución se estableció lo concerniente al poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la República del Perú. En el artículo 102 de la

⁴¹ Patricia Chirinos de Avanza País negará la confianza: No nos palabree pues señor Bellido!: La intervención puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=17Y6oSb76oo>

Constitución, se indicó que dentro de las atribuciones del Congreso se encuentra la de “*Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.*”

Y es que dicha atribución por excelencia es la que le corresponde ejercer a un Congreso, por lo que Laporte propuso en su texto la siguiente definición de Congreso: “*el Congreso es un poder del Estado que se estructura de manera colegiada y representativa, tomando sus decisiones a través de la argumentación deliberativa enmarcada en la regla de la mayoría, para introducir en el sistema político los temas socialmente problematizados y transformarlos en una legislación positiva con carácter autoritativo.*” (Laporte,2018,345)

El Congreso de la República del Perú corresponde a esa función principal que se le ha dado a los órganos que representan el poder legislativo en cada uno de los sistemas democráticos, esto es, la función de dar las leyes, aunque su labor no se limita a ello, pues es precisamente el Congreso el ente donde se delibera acerca de los temas de interés social que más preocupan a la sociedad que representan.

Para Laporte precisamente la función legislativa del Congreso es de su esencia y naturaleza en la medida que “*construye la separación de poderes, en tanto el Congreso sanciona leyes de carácter autoritativo mediante el proceso deliberativo; el control es ejercido en forma directa sobre el ejecutivo y cobra su pleno sentido en la interpe- lación argumentativa del Congreso sobre aquel poder.*” (Laporte,2018,346)

Ahora, en el caso de la República del Perú sucede algo particular, y es que el artículo 104 de la Constitución al hacer referencia a la función legislativa que desarrolla el Congreso de Perú, estableció que éste puede delegar en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar, eso sí con las restricciones allí previstas, a saber:

“Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”

Nótese entonces, cómo esa función legislativa que por arraigo le corresponde al Congreso, se desarticula por mandato constitucional, otorgándosele la posibilidad al Congreso de que delegue en el Poder Ejecutivo dicha función.

En ese sentido, si bien, es siempre el Congreso quien tiene la facultad de delegación de la función legislativa, en todo caso, el hecho de habilitársele en tal sentido abre la puerta para que ya no sea exclusivamente el Congreso quien ejerza y materialice dicha atribución.

Pero esa relación entre el Ejecutivo y el Legislativo va más allá de esa posibilidad de delegación que estableció la Constitución en cabeza del Congreso, puesto que dentro de las atribuciones establecidas para el Presidente de la República del Perú, el numeral 7 del artículo 118 de la Constitución señaló la siguiente:

“Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.”

Sin lugar a duda, dicha atribución constitucional en cabeza del Presidente de la República del Perú, tiene la connotación de enmarcar el rumbo del período parlamentario colocando en la agenda 3 temas de interés nacional: i) la exposición detallada de la situación de la República, ii) las mejoras, y iii) las reformas necesarias y convenientes.

En ese orden de ideas, estas dos estructuras del Estado están constitucionalmente definidas a actuar conjuntamente e interrelacionarse para cumplir los principios y derechos que la Constitución reconoce a todos los habitantes de la República del Perú, de tal manera que desempeñen sus funciones armónicamente tratando los temas de interés nacional.

Para ello, es importante que el Congreso en todo caso atienda las características propias de su institucionalidad, como el proceso deliberativo que debe surtir en el trámite legislativo, pues como diría Laporte: *“la argumentación es el centro del entendimiento de la esencia del Congreso como institución del sistema político. Por ello resulta necesario incorporar otros paradigmas que complementen este enfoque y coloquen el acento teórico y metodológico en el proceso deliberativo.”* (Laporte,2018,348)

En ese sentido, resulta esencial que comprendamos la forma y las particularidades de ese ejercicio deliberativo que se realiza en el seno del Congreso del Perú. De ahí que, la libertad de expresión que tengan sus miembros es y resulta un cimiento esencial para que se pueda dar esa deliberación alrededor de los asuntos que se sometan a su juicio.

En otras palabras, es una condición que la libertad de expresión se encuentre protegida en aras de garantizar un escenario deliberativo y democrático que permita a cada uno de los integrantes de los movimientos políticos, emitir sus posturas, votos, opiniones y demás en los asuntos que conocen.

Esa condición se cumple en el Congreso de la República del Perú, como quiera que, el artículo 93 de la Constitución establece que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones, no pueden ser procesados ni presos sin autorización del propio Congreso o Comisión Permanente.

No obstante, podríamos pensar que la libertad de expresión de los Congresistas de la República del Perú se encuentra limitada por la existencia de la Comisión de Ética y del

Código de Ética Parlamentaria. Sin embargo, no observamos que ello sea así, toda vez que el inciso final del artículo 35 del Reglamento del Congreso, prevé que la labor de la mencionada Comisión está orientada a promover la ética parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver consultas y resolver las denuncias que se formulen, lo cual no implica *prima facie* una limitación propiamente dicha al ejercicio de la libertad de expresión de los Congresistas.

De igual manera, al verificar el Código de Ética Parlamentaria, encontramos que tiene por finalidad establecer normas sobre la conducta que los Congresistas de la República deben observar en el desempeño de su cargo, orientado de esta manera a preservar la ética, la transparencia, sin que advirtamos una limitación al derecho a la libre expresión en el. Tanto así, que en el artículo 2 del mencionado Código, se indica que el Congresista realiza su labor conforme a los principio de independencia y en el artículo 4 se aluden a los deberes de conducta que deben tener, entre los que podemos destacar la señalada en el literal e), que dice “En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones.”

Así las cosas, se advierte cumplida la condición de la libertad de expresión en el ejercicio deliberativo del Congreso del Perú.

Ahora bien, corresponde aludir puntualmente a la forma en que se desarrolla ese proceso deliberativo en el Congreso del Perú. Para ello, debemos remitirnos a lo dispuesto en el Reglamento del Congreso.

Recordemos que existe un periodo anual de sesiones y dentro de éste, dos periodos de sesiones o legislaturas, tal como lo prevén los artículos 48 y 49 del Reglamento del Congreso. El artículo 51 del mencionado Reglamento, dispone que en las sesiones se “se debate y adopta acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones que se someten a su consideración en aplicación de las normas procesales reglamentarias.” Es decir, en las sesiones es donde se presenta de manera concreta la deliberación de los asuntos sometidos a conocimiento del Congreso.

En ese sentido, la agenda de lo que se discute es fijada por el Consejo Directivo del Congreso, tal como lo dispone el artículo 53 del Reglamento del Congreso. El artículo 55 del Reglamento fija las reglas del debate, donde debemos destacar que se otorga un tiempo máximo de 10 minutos para que el Presidente, Vicepresidente o Secretario de la Comisión sustente el dictamen⁴², y el resto de los Congresistas que deseen intervenir lo harán atendiendo al sistema que fije el Consejo Directivo.

⁴² Reglamento del Congreso: artículo 70: Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos.

En todo caso, el literal c) del artículo en mención, dispone que el Consejo Directivo “acordará si habrá o no debate general de las proposiciones de ley y en todo asunto fijará el tiempo máximo de debate y acordará el sistema a utilizarse para el uso de la palabra”, teniendo en cuenta las opciones que allí mismo prevé el Reglamento del Congreso, como por ejemplo, otorgando cinco minutos del uso de la palabra a los congresistas que lo soliciten, acordando los tiempos de réplicas, entre otras. También se prevé en el artículo 61 unas reglas de orden en las sesiones.

Para el efecto de garantizar un debate deliberativo en los asuntos, se ha dotado de herramientas y mecanismos a los Congresistas, entre ellos, los pedidos de información, a través de los cuales ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros, autoridades y órganos de la administración, para lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (Reglamento del Congreso, art. 69).

El reglamento del Congreso es claro en determinar que existen 3 clases de procedimientos parlamentarios, los cuales están orientados a promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y demás (Reglamento del Congreso, art. 64).

Uno de esos procedimientos es el legislativo, el cual inicia con una iniciativa legislativa, continúa con un estudio en comisiones, después se hace la publicación de los dictámenes en el portal del Congreso, pasa a debate en pleno, aprobación por doble votación y finalmente, promulgación (Reglamento del Congreso, art. 73).

De esa manera, podríamos decir que la discusión inicia en la respectiva Comisión, para determinar a través del dictamen la recomendación de aprobación, no aprobación, de conformación de una Comisión Especial de estudio, entre otras que prevé el artículo 70 del Reglamento del Congreso. Es decir, la decisión que se adopte a través del dictamen sugiere o supone de entrada una capacidad deliberativa por parte de los integrantes de la Comisión.

Aunado a ello, existe otra fase de deliberación cuando se presenta el debate en pleno del Congreso, con la finalidad de exponer la proposición y que los congresistas puedan realizar sus consideraciones a favor o en contra de la misma, sometiendo finalmente el asunto a votación.

En ese orden de ideas, podemos considerar que esas etapas garantizan el ejercicio deliberativo en la producción de las leyes del Congreso, pues acá es importante tener en cuenta que los ciudadanos y otras entidades y organizaciones, tienen iniciativa legislativa, luego pueden activar a través de ese mecanismo el procedimiento legislativo, para que se discutan los asuntos más importantes en el seno del Congreso, discusión que inicia en las Comisiones para posteriormente ser sometido a debate en pleno y a votación correspondiente.

Resalta Laporte al realizar un estudio sobre los aportes de Habermas a la argumentación parlamentaria, que *“El legislativo hace posible el traspaso de los temas socialmente problematizados al sistema político por medio de la argumentación y sustenta la legitimidad del sistema político en su totalidad.”* (Laporte,2018,359)

En el caso de la República del Perú, esas relaciones que hemos descrito entre el Poder Ejecutivo y Judicial, no se limitan únicamente a los eventos que hemos mencionado (iniciativa legislativa, mensajes presidenciales, delegación legislativa), sino que también se presenta en otro tipo de relaciones entre ambos poderes y que se encuentran definidos a partir del artículo 130 de la Constitución.

Esas relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo se dan a través también de la figura del Consejo de Ministros que prevé la legislación peruana. (Constitución Política del Perú, art. 119 y ss). En ese sentido, el artículo 130 de la Constitución, establece que el presidente de dicho ente deberá acudir dentro de los 30 días siguientes a haber asumido sus funciones, a exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

Por su parte, el artículo 131 refiere la posibilidad de formular una interpelación por parte del Congreso a los Ministros, el artículo 134 prevé la posibilidad en cabeza del Presidente de la República para disolver el Congreso, y el artículo 135 hace referencia a la posibilidad de que el poder Ejecutivo legisle mediante decretos de urgencia en los eventos de censura al Consejo de Ministros o negar la cuestión de confianza.

En ese orden de ideas, en la República del Perú es amplia la convergencia que se presenta entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en diferentes ámbitos del ejercicio de las funciones y competencias, pues ese relacionamiento no se limita únicamente a la agenda legislativa sino que va a escenarios de control, de rendición de cuentas, de organización y de garantizar en todo caso el desarrollo de las atribuciones sin que se entorpezcan las mismas por responsabilidad de uno u otro poder.

IV ¿LAS NORMAS QUE ENMARCAN LA RELACIÓN DEL CONGRESO DEL PERÚ CON LAS DEMÁS RAMAS DEL PODER PÚBLICO Y CON LOS CIUDADANOS GARANTIZAN SU INDEPENDENCIA?

Como se mencionó en la introducción, en este capítulo se pretende responder si ¿las normas que enmarcan la relación del Congreso de la República del Perú con las demás ramas del poder público y con los ciudadanos garantizan su independencia? Para el efecto, se utiliza como bibliografía base el texto “La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido” de Gabriel L. Negretto, donde hace referencia a las reformas constitucionales que se han hecho en América Latina entre 1978-2014.

Como hipótesis a defender, se plantea que la normatividad que enmarca las relaciones entre el Congreso de la República del Perú con las demás ramas del poder público y los ciudadanos, sí garantizan su independencia, pues existe constitucionalmente una división de poderes donde el Congreso representa al poder legislativo y los ciudadanos no tienen la posibilidad de revocar el mandato de los congresistas.

1. Interpretaciones del poder presidencial

En la mayoría de países latinoamericanos hay una tendencia marcada hacia el presidencialismo, y según explica Gabriel L. Negretto en el texto mencionado en párrafos anteriores, “*los presidentes de América Latina han tenido considerablemente más atribuciones para sancionar o modificar la legislación, interferir en las funciones judiciales y suspender la constitución en situaciones de emergencia*”. (Negretto, 2018,2)

La República del Perú se define como democrática, social, independiente y soberana. Además, establece que el Estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo, descentralizado, y se organiza conforme al principio de separación de poderes. (Constitución Política del Perú, Art. 43)

El Tribunal Constitucional de la República del Perú frente a la forma de Gobierno y el Principio de separación de poderes en la Constitución, en un pronunciamiento señaló:

“Con base en este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo, este Tribunal ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la “separación de poderes” y al “régimen político” diseñado por la Constitución es un límite para su reforma por ser parte de una especie de “núcleo duro”, conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional.”⁴³

El principio de separación de poderes permite que cada una de las ramas del poder público tengan independencia en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, “no es posible concebir una autonomía política de los aparatos del Estado, puesto que constituyen la expresión

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2018-PI/TC de 6 de noviembre de 2018. Tomada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf> Consulta de 23 de agosto de 2020.

política, institucionalizada y permanente de las relaciones de fuerza que se dan en una sociedad” (Buitrago,2016,39).

En la República del Perú se presenta una figura particular que se podría afirmar, inicialmente, compromete esa separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Se trata de la facultad atribuida al Presidente de la República de disolver el Congreso de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú, algo que podría parecer extraño en los países que se definen como democráticos y, más aún, cuando la propia Constitución establece que el poder del Estado emana del pueblo (Constitución Política del Perú, art. 45), siendo el Congreso por excelencia, elegido democráticamente y quien representa los intereses de los diversos grupos de la sociedad. Más adelante hablaremos a fondo de la mencionada facultad de disolución del Congreso.

Negretto en el texto ampliamente mencionado en este capítulo, crítica en la práctica ese principio de la separación de poderes, explicando que *“Los padres fundadores de las repúblicas hispanoamericanas adoptaron sistemas presidenciales que, si bien se inspiraron en la idea de separación de poderes, se apartaron del modelo original de frenos y contrapesos que los federalistas plasmaron en la constitución de Filadelfia”*. (Negretto, 2018,3)

Para arribar a dicha conclusión, Negretto señala que los presidentes en América Latina han tenido más atribuciones para sancionar o modificar la legislación en comparación con los Estados Unidos, y las reformas que se han realizado, han sido generalmente para aumentar las facultades del Ejecutivo, expresando que *“El poder real de los presidentes resulta de una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria y la fortaleza de otras instituciones. También importan factores extra-institucionales, como son las preferencias cambiantes de los actores políticos y las características del contexto social y económico.”* (Negretto, 2018,4)

2. Evaluación de la relación del Congreso de la República del Perú con las demás ramas y órganos del poder público y con los ciudadanos

Desde el punto de vista normativo, la relación del Congreso con las demás ramas del poder público e instituciones de la República del Perú y ciudadanos, está regulada constitucionalmente (Constitución Política del Perú, art. 91,96,98,99,100,101,102,104,107) y en varias leyes, (Leyes 30996 de 2019 que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional; 26859 Orgánica de elecciones; 28094 de organizaciones políticas; 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos) así como en el propio Reglamento del Congreso.

Esa relación con los demás poderes públicos no implica *per se* una pérdida de independencia del Congreso de la República del Perú, pues tal como se ha visto desde su diseño institucional, el Congreso es independiente, dentro de la estructura del estado hace parte del poder legislativo (art. 90 C.P), existiendo unas relaciones de mayor coordinación y menos

dependencia, como quiera que el ejecutivo y el legislativo son independientes entre sí en razón de su igual investidura democrática.

De la revisión constitucional y normativa, se tiene que el Congreso no está subordinado a ningún otro órgano o Rama del poder público, a pesar de la existencia de la posibilidad de su disolución por parte del Ejecutivo.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la separación de poderes no es absoluta, *“En ese orden de ideas, este Tribunal ha señalado que la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por ella también se desprende el principio de colaboración de poderes [Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24].”*⁴⁴ En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de mecanismos de control y colaboración entre los poderes públicos.

El Congreso en esa posibilidad de relación con las demás instituciones y el poder Ejecutivo, tiene la atribución de aprobar los tratados, solicitar informes a Ministros de Estado y altos funcionarios como el Contralor General, de suspender o inhabilitar funcionarios, designar, nombrar o ratificar altos funcionarios como el Defensor del Pueblo (artículo 161 de la Constitución). Así mismo, se tiene que el Presidente debe dar cuenta de los estados de excepción al Congreso.

En lo relacionado con el poder judicial, el Congreso tiene la facultad de remover a los Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura de conformidad con lo previsto en el artículo 157 de la Constitución. El proyecto de presupuesto debe ser sustentado por el poder judicial ante el legislativo (artículo 145 CN). Aunado a lo anterior, los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República (artículo 201 CN).

En lo que concierne a la relación del Congreso con los ciudadanos, baste reiterar que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, por lo que no tienen la obligación de rendir cuentas de su ejercicio a la ciudadanía.

Si bien existe una tendencia en la mayoría de países latinoamericana hacia el presidencialismo, los resultados de las contiendas electorales que en materia legislativa se lleven a cabo en cada uno de los países resultan importantes para sopesar el poder ejecutivo, pues como lo considera Negretto, los presidentes pueden llegar a ser más poderosos si los partidos que lo representan obtienen una mayoría en el Congreso. (Negretto, 2018,5)

La reelección del Ejecutivo juega un papel importante en la relación con el congreso, pues según Negretto *“un presidente que puede postularse para su reelección es probable que tenga más poder de negociación con los legisladores que un presidente que no puede ser reelecto.”* (Negretto, 2018,8)

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020. Tomada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf> Consulta de 01 de abril de 2021.

No obstante, en el caso de la República del Perú se encuentra prohibida la reelección inmediata del mandato presidencial, lo que de contera elimina ese poder subyacente que la misma envuelve en relación con el poder de negociación de que habla Negretto con los congresistas. Así, el artículo 112 de la Constitución preve lo siguiente: *“El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.”*

Si bien considera Negretto que se ha gozado de un amplio margen de independencia para la formación, coordinación y cambio de gabinete en el Ejecutivo, a pesar de que algunos sistemas constitucionales prevean la interpelación parlamentaria, para el caso de la República del Perú se encuentran una serie de atribuciones que el Congreso puede ejercer frente al Ejecutivo con la finalidad de ejercer control sobre el mismo.

Por ejemplo, El artículo 96 de la Constitución Política establece que *“cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado (...) los informes que estime necesarios”*.

En igual sentido, el artículo 97 de la misma norma expresa que *“el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.”* Pero específicamente en materia de control político, se encuentran procedimientos como la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta, el antejuicio político, procedimiento de control sobre la legislación delegada, sobre los Decretos de Urgencia y sobre los tratados ejecutivos que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República (literal b del artículo 64, 82, 90 a 92 del Reglamento del Congreso).

Pero además, el Congreso en relación con los miembros del gabinete del Ejecutivo puede suspenderlos, inhabilitarlos o destituirlos sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad (art. 99, 100 C.P). Corresponde a la Comisión Permanente acusarlos ante el Congreso de la República.

Contrario sensu, es muy débil el control que los demás poderes del Estado puedan ejercer a manera de control sobre el legislativo, toda vez que el artículo 93 de la Constitución establece que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones, no pueden ser procesados ni presos sin autorización del propio Congreso o Comisión Permanente.

No obstante, la Constitución le otorga la facultad al Presidente del Perú para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, en los términos establecidos en el artículo 134, el cual a su vez, señala que NO hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. El doctrinante Gonzalo Ramírez citando a

Lowenstein⁴⁵, ha destacado que “una disolución extraordinaria del Congreso con nuevas elecciones supone siempre un riesgo político interno, y, comprensiblemente, la correspondiente mayoría parlamentaria hará todo lo posible para eludirlo” (Ramírez, 2009,313).

Respecto a la mencionada facultad, el Tribunal constitucional ha señalado que esta no debe considerarse como una práctica anómala o antidemocrática, pero que debe ser asumida con moderación y responsabilidad, considerando que “en sintonía con el principio de balance o equilibrio de poderes, se deben buscar otras formas de solución de las tensiones políticas, y solo cuando ellas se hayan agotado, acudir a mecanismos como el de la disolución del Congreso de la República.”⁴⁶, máxime, cuando la figura tiene su origen en la cuestión de confianza, de la cual hablaremos más adelante.

En otras palabras, “La Constitución de 1993, al regular la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, ha introducido una herramienta que, a consideración del Tribunal, debe ser de ultima ratio y de uso excepcional.” (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020)

Pues bien, al respecto el artículo 134 de la Constitución Política del Perú establece:

“El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.”

Es importante comenzar por analizar cada parte de lo estipulado en el citado artículo 134, pues del mismo se desprenden una serie de temas que deben ser tenidos en cuenta para poder comprender y explicar cómo funciona esa figura de la disolución del Congreso.

En ese orden de ideas, el artículo 134 de la Constitución inicia estableciendo que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros; luego surgen dos preguntas básicas, ¿qué es el

⁴⁵ Karl Loewenstein (Múnich, 9 de noviembre de 1891 - Heidelberg, 10 de julio de 1973) fue un filósofo alemán, considerado por una mayoría de expertos como uno de los padres del constitucionalismo moderno.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020. Tomada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf> Consulta de 01 de abril de 2021.

Consejo de Ministros? y ¿qué significa, que el Congreso censure o niegue la confianza al Consejo de Ministros?

Para responder, se tiene que el Consejo de Ministros es un órgano constitucional, cuya conformación y funciones se desarrollan a partir de los artículos 119 y siguientes de la Constitución Política del Perú.

El Consejo de Ministros está conformado por la reunión de todos los Ministros de Estado, tiene un Presidente que es nombrado y removido por el Presidente de la República. (Constitución Política del Perú, art. 121-122)

Los Ministerios en la República del Perú son 19, a saber, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, de Economía y Finanzas, del Interior, de Justicia y Derechos Humanos, de Educación, de Salud, de Agricultura y Riego, de Trabajo y Promoción del Empleo, de Producción, de Comercio Exterior y Turismo, de Energía y Minas, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, de Ambiente, de Cultura y de Desarrollo e Inclusión Social⁴⁷. A los Ministros los nombra el Presidente de la República del Perú.

Los citados Ministerios de la República del Perú más el Presidente del Consejo de Ministros conforman en su totalidad el denominado Consejo de Ministros. Sea del caso aclarar, que el artículo 123 de la Constitución Política señala que el Presidente del Consejo de Ministros puede ser Ministro sin cartera, de ahí que la conformación de dicho órgano constitucional este conformada por los Ministros con cartera más la Presidencia del Consejo de Ministros.

Las atribuciones del Consejo de Ministros se encuentran previstas en el artículo 125 de la Constitución Política, dentro de las que se resalta la de aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso.

Frente a la responsabilidad del Consejo de Ministros, el artículo 128 de la Constitución del Perú establece dos tipos, una de naturaleza individual, al señalar que *“Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.”* Y otra de naturaleza solidaria, al establecer que *“Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.”*

Es importante destacar que Sartori en su obra *“partidos y sistemas de partidos”*, trae a colación que el gobierno responsable, consiste en que los Ministros sean responsables ante el Congreso de sus actuaciones. (Sartori, 2000,53)

Así mismo, el artículo 129 de la Constitución Política otorga la posibilidad de que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, puedan concurrir a las sesiones del

⁴⁷ Ministros del Perú. Consulta realizada el 25 de abril de 2020 en <https://www.gob.pe/pcm/ministros>.

Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, excepto la de votar.

En ese orden de ideas, teniendo claridad frente a qué es el Consejo de Ministros, cómo está conformado, cuáles son sus facultades, atribuciones y su responsabilidad, lo que sigue es responder lo concerniente al planteamiento frente a la censura y negación de la confianza al Consejo de Ministros por parte del Congreso, pues la Constitución es clara en establecer que, cuando se ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros, el Presidente de la República queda facultado para disolver el Congreso.

Al respecto, se tiene que *“La Cuestión de Confianza es un mecanismo constitucional por el cual el Poder Ejecutivo puede consultar al Congreso de la República, sobre el tema que estime conveniente, si aún cuenta con su confianza para seguir gobernando.”*⁴⁸

El Tribunal Constitucional de la República del Perú frente a la cuestión de confianza, en un pronunciamiento señaló:

*“En este orden de ideas, la cuestión de confianza, como institución cuyo ejercicio queda en manos del Ejecutivo, fue introducida en el constitucionalismo peruano como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes.”*⁴⁹

El mismo Tribunal, explicó que el principio de balance entre poderes hace referencia principalmente a tres aspectos, (i) a los mecanismos de coordinación, como, por ejemplo, la iniciativa legislativa, el respaldo a políticas del Gobierno mediante cuestión de confianza, entre otros, (ii) a los mecanismos de control recíproco entre los poderes, y (iii) a los mecanismos de equilibrio entre poderes, como regulación de las competencias y respeto a la autonomía de los poderes. (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2018-PI/TC de 6 de noviembre de 2018)

Por su parte, la censura es un mecanismo por medio del cual el Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros. Así lo prevé el artículo 132 de la Constitución Política del Perú:

“El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.”

En efecto, el artículo 133 de la Constitución Política del Perú, establece la facultad en cabeza del Presidente del Consejo de Ministros de plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. En el mismo sentido, establece que, si la confianza es

⁴⁸ ¿Qué es una cuestión de confianza?” Consulta realizada el 25 de abril de 2020 en <https://www.gob.pe/866-presidencia-del-consejo-de-ministros-que-es-una-cuestion-de-confianza>

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2018-PI/TC de 6 de noviembre de 2018. Tomada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf> Consulta de 23 de agosto de 2020.

rehusada, si el Presidente es censurado, si renuncia o es removido de su cargo, se genera una crisis total de gabinete⁵⁰. “La subsiguiente Constitución de 1993, actualmente en vigor, mantiene su contenido anterior. Pero los voceros del oficialismo, pretendiendo cierta originalidad y sobre todo desvanecer la imagen autoritaria que acompañaba a FUJIMORI y a su Congreso Constituyente, introdujeron dos elementos más: el primero, el voto de confianza para todo nuevo Consejo de Ministros (...). Y por otro, la llamada *question time*, o sea las preguntas que periódicamente tenía que absolver cada ministro de Estado(...).”(García,2009,266)

Pero las consecuencias de dicha censura o negativa a la cuestión de confianza del Consejo de Ministros, no solamente tienen efectos frente al Ejecutivo, sino que a renglón seguido, el artículo 134 estableció precisamente la descripción constitucional desglosada y analizada, esto es, que si el Congreso ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, automáticamente el Ejecutivo queda facultado para disolver el Congreso.

Aquí entonces surge otro interrogante, ¿cómo se disuelve el Congreso por parte del Presidente de la República del Perú? En ese sentido, el mismo artículo 134 en su inciso 2 establece que se hace a través de un Decreto de disolución.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la disolución del Congreso de la República regulada en el artículo 134 ocurre, en estricto, mediante un acto, no mediante una norma, aun cuando es un requisito de validez que tal norma exista de forma inmediata posterior. Así, si bien la disolución fue plasmada en el Decreto Supremo 165-2019-PCM, el extremo referido a la disolución del Congreso de la República refleja un acto presidencial.” (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020)

Es importante lo que ha mencionado el referido Tribunal Constitucional en relación con esta facultad de disolución del Congreso, toda vez que “en un orden institucional en el que el cuerpo legislativo es estructuralmente incapaz de hacer contrapeso al ejecutivo, la esperanza es que lo haga una judicatura fuerte.” (Landau,2015,219).

El mencionado Decreto de disolución debe cumplir con una serie de requisitos que se encuentran también en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, por ejemplo, el decreto deberá contener la convocatoria para las elecciones de un nuevo Congreso, las cuales se debe realizar dentro de los 4 meses de la fecha de disolución.

Frente al requisito de convocar a elecciones, el Tribunal Constitucional ha señalado que “es una importante forma de evitar la acumulación de poder por parte del Presidente de la República el que se disponga la inmediata convocatoria a elecciones. La finalidad de este acto radica en impedir que la disolución sea empleada como un instrumento, en manos del

⁵⁰ Consulta realizada el 25 de abril de 2020 en <https://www.gob.pe/866-presidencia-del-consejo-de-ministros-que-es-una-cuestion-de-confianza> : Según la Constitución Política del Perú, si el Congreso no aprueba la Cuestión de Confianza o si el Presidente del Consejo de Ministros renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce una crisis ministerial total y el gabinete en pleno renuncia.

Ejecutivo, para deshacerse de una mayoría congresal que le sea adversa o incómoda.” (Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020)

Pero qué sucede si las elecciones no se efectúan dentro de ese plazo de 4 meses previsto en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú?, la respuesta se encuentra en el artículo 138 del texto constitucional, el cual señala que en ese evento “*el Congreso disuelto se reune de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.*”

Contrario sensu, si las elecciones se llevan a cabo dentro de esos 4 meses ha que se ha hecho referencia, dicho artículo 138 constitucional, menciona que “*El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.*”

Ahora bien, el Decreto de disolución, señala el artículo 134 constitucional, no puede alterar el sistema electoral preexistente. Aunado a ello, dicha facultad de disolución del Congreso en cabeza del Presidente de la República, tiene adicionalmente tres limitaciones, esto es, (i) el Congreso no puede ser disuelto en el último año de su mandato, (ii) no puede ser disuelta la Comisión Permanente, la cual se mantiene en funciones, y (iii) bajo el estado de sitio el Congreso no puede ser disuelto.

Pues bien, para comprender cómo funciona en la realidad la figura de disolución del Congreso, basta con acudir a lo sucedido en el presente periodo legislativo, donde el actual Presidente de la República del Perú, Martín Vizcarra, disolvió el Congreso elegido para el periodo 2016-2021.

En ese sentido, para contextualizar el tema y conocer cómo se llegó a esa instancia, es importante hacer hincapié a lo que ha sucedido en el actual periodo presidencial y legislativo.

Al respecto, se tiene que la Ley No. 26859 orgánica de elecciones, publicada el 1 de octubre de 1997, dispone en su artículo 16 que las elecciones Generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril, y a su vez, el artículo 20 de la misma Ley, refiere que las elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.

En consonancia con dicho mandato legal, el domingo 10 de abril de 2016 **se llevaron a cabo las elecciones generales**⁵¹ para la elección de Presidente, Vicepresidentes, Congresistas y Representantes al Congreso Andino.

En lo que concierne a los resultados presidenciales, se tiene que Fuerza Popular en cabeza de Keiko Fujimori, obtuvo el primer lugar con el 39.86% de los votos válidos, en tanto que, Peruanos por el Kambio en cabeza de Pedro Pablo Kuczynski, obtuvo el 21.05% de los votos

⁵¹ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Consulta realizada el 25 de abril de 2020: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/eg2016/>

válidos, siendo las dos mayores votaciones, pero como ningún candidato presidencial alcanzó más del 50% de los votos válidamente emitidos, se realizó una segunda ronda electoral el domingo 5 de junio de 2016⁵².

En relación con los resultados de las elecciones al Congreso, Fuerza Popular obtuvo la inmensa mayoría, alcanzando 73 escaños, en tanto que Peruanos por el Kambio, tan solo obtuvo 18 escaños de los 130 que establece la Constitución Política.

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, los resultados dieron como vencedor y nuevo Presidente de la República de Perú, a Pedro Pablo Kuczynski de la organización política Peruanos por el Kambio, con el 50.120% del total de los votos válidos, en tanto que, Fuerza Popular en cabeza de Keiko Fujimori, obtuvo el segundo lugar con un 49.880% del total de votos válidos⁵³.

Los anteriores resultados colocaron en un escenario incierto políticamente al país, debido a que Fuerza Popular, en cabeza de Keiko Fujimori, tenía absoluta mayoría en el Congreso, en tanto el nuevo presidente, tan solo tenía 18 Congresistas en el legislativo, es decir, un ejecutivo sin mayorías en el Congreso, lo que hacía prever muchos inconvenientes de gobernabilidad.

Más rápido de lo que se creía fueron notorios los roces y diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, cuando en septiembre del año 2017, año siguiente a las elecciones generales, el Congreso negó una cuestión de confianza al Consejo de Ministros.

Posteriormente se presentaron una serie de denuncias de corrupción en contra del Presidente Pedro Pablo Kuczynski, quien ante la crisis política procedió a presentar la renuncia a su cargo, ejerciendo la Presidencia hasta el 23 de marzo de 2018, fecha en que fue aceptada su renuncia⁵⁴.

Con ocasión a la vacancia del cargo presidencial y de conformidad con la normatividad constitucional, asumió el mandato el primer vicepresidente para la época, Martín Alberto Vizcarra Cornejo, actual presidente de la República del Perú para lo que resta del periodo comprendido entre el 23 de marzo de 2018 y 28 de julio de 2021.

Pues bien, la disolución del Congreso fue realizada por el Presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo el 30 de septiembre de 2019, mediante Decreto Supremo No. 165-2019-PCM,

⁵² Oficina Nacional de Procesos Electorales. Información General. Consulta realizada el 25 de abril de 2020: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/sep2016/informacion-general> :Según el Artículo 2° del Decreto Supremo 080-2015-PCM, mediante el cual se convoca a las Elecciones Generales, indica que en caso de que ninguno de los candidatos a Presidente de la República y Vicepresidentes obtuviese más de la mitad de los votos válidos (en la elección realizada el 10 de abril pasado), se procederá a una segunda elección entre los dos (2) candidatos que hubiesen obtenido la votación más alta, para el día domingo 5 de junio de 2016.

⁵³ Segunda Elección Presidencial 2016: Resultados Presidenciales. Consulta realizada el 25 de abril de 2020: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRP2V2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion>

⁵⁴ Biblioteca del Congreso de la República “Cesar Vallejo”. Presidentes y Gobernantes de la República del Perú 2000-2021 Consultada el 25 de abril de 2020: <http://www.congreso.gob.pe/biblioteca/presidentes/2000-2021>

teniendo en cuenta la facultad prevista en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú y considerando, que, el 15 de septiembre de 2017 el Congreso de la República negó la confianza al Consejo de Ministros, la primera del Gobierno elegido para el periodo 2016-2021 ,y que el 27 de septiembre de 2019:

“(…)el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, solicitó plantear cuestión de confianza, en nombre del Consejo de Ministros, “en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso”. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2019, el Congreso se negó a recibir al Presidente del Consejo de Ministros, pese a la potestad del artículo 129 de la Constitución de concurrir a las sesiones del Congreso de la República y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Luego de ello, tras la cesión de la palabra por un congresista y no porque esta le haya sido concedida directamente por la Mesa Directiva, pudo presentar cuestión de confianza solicitando que se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos por la Comisión Especial del Congreso de la República. Sin embargo, esta no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la elección, pese a la falta de transparencia y de mecanismos para la plena participación de la ciudadanía, advertidas por el Poder Ejecutivo. Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha;”⁵⁵

Como consecuencia, se resolvió en el Decreto promulgado, lo siguiente:

Artículo 1.- Disolución del Congreso de la República

Disuélvase el Congreso de la República por haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente.

Artículo 2.- Revocatoria del mandato parlamentario

Revóquese el mandato parlamentario de los congresistas que no integran la Comisión Permanente. Carece de validez y eficacia jurídica todo acto relativo a la función parlamentaria realizado por los congresistas cuyo mandato ha sido revocado.

Artículo 3.- Convocatoria a elecciones

Convóquese a elecciones para un nuevo Congreso, para el día domingo 26 de enero de 2020, para que complete el periodo constitucional del Congreso disuelto, incluida la Comisión Permanente.

Artículo 4.- Refrendo

⁵⁵ Decreto Supremo No. 165-2019-PCM. Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/306910-165-2019-pcm> consulta de 18 de julio de 2020.

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.”

El Tribunal Constitucional abordó en la sentencia 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020 que hemos mencionado anteriormente en este mismo capítulo, el caso sobre la disolución del Congreso de la República, declarando infundada la demanda al considerar que al haberse negado la cuestión de confianza por segunda vez al Presidente de la República, quedaba este automáticamente facultado para disolver el Congreso. Al respecto explicó:

“Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.”⁵⁶

En efecto, el día domingo 26 de enero se llevaron a cabo las elecciones congresales extraordinarias 2020⁵⁷, donde el entonces Presidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo no tuvo por parte de su partido político candidatos, sin embargo, los resultados dejaron un Congreso muy fragmentado, pues ninguna organización política alcanzó una mayoría significativa, siendo Acción Popular la de mayor votación, obteniendo 25 de los 130 escaños, y dejando como gran perdedor a Fuerza Popular, que pasó de tener 58 escaños a solo conseguir 15⁵⁸.

Es importante resaltar que la **Misión de Observación Electoral de la OEA en Perú** para las elecciones Congresales de 2020, en su informe preliminar⁵⁹ publicado el 27 de enero de la mencionada anualidad, colocó de presente una serie de hallazgos frente a los comicios celebrados.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional – expediente 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020. Tomada de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf> Consulta de 01 de abril de 2021.

⁵⁷ Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. Conoce los Resultados <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2020/ECE2020/> Consulta de 23 de agosto de 2020.

⁵⁸ <http://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/PRECE2020/EleccionesCongresales/ReCng/D40015> Ese número de escaños de Fuerza Popular, se debe a que algunos de los congresistas elegidos en las elecciones de 2016, se vieron envueltos en denuncias e investigaciones que los hicieron renunciar a sus cargos. Consulta de 23 de agosto de 2020.

⁵⁹ Informe Preliminar Moe <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf> Consulta de 23 de agosto de 2020.

Entre los hallazgos se puede resaltar el relacionado con la participación política de la mujer, donde se indica que si bien la Ley establece una cuota de género del 30% en las listas, las mujeres nunca han ocupado más del 30% de escaños en el Congreso. Aunado a ello, la MOE en el referido informe señaló:

“En este proceso electoral, las mujeres representaron el 40% del total de las candidaturas . La Misión observó que las mujeres fueron, una vez más, colocadas en el tercio inferior de las listas electorales, situación que dificulta su posibilidad de ser electas. Asimismo, se observó que solamente el 12.3% de las listas estuvieron encabezadas por mujeres, una cifra significativamente menor a la de 2016 (22.2%).”

Otro hallazgo frente a la participación en política de la mujer, radica en que una vez surtido el proceso de tachas y exclusiones no es obligatorio sustituir a las personas que salen de las listas por otras de igual género, lo que genera que la cuota mínima de género no se cumpla.

En ese orden de ideas, se puede apreciar cómo es que funciona, en realidad, la facultad del Ejecutivo de disolver el Congreso, atribución que, sin lugar a dudas, se convierte en una herramienta poderosa del Ejecutivo frente al Legislativo, y que demuestra que, a pesar del principio de separación de poderes, la misma norma constitucional prevé este tipo de mecanismos que, podría decirse, debilitan en la práctica dicho principio.

Sin embargo, también la facultad de disolución del Congreso en cabeza del Presidente de la República del Perú, se convierte en una herramienta que limita el ejercicio abusivo de poder por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo, pues no es menos cierto que dicha atribución impide que el Congreso utilice medios clientelistas, así como la proliferación de intereses individuales o de organizaciones políticas con representación, a la hora de apoyar o no las políticas que formule el Gobierno Nacional y que deban ser sometidas al conocimiento del Congreso para su correspondiente trámite y aprobación.

Desde ese otro punto de vista, se podría decir que al contrario de verse comprometido el principio de separación de poderes, lo que permite la figura de disolución del Congreso, es materializar y garantizar el mismo, impidiendo que se presenten en el Legislativo intereses que desnaturalicen el ejercicio de su función e impidan la Gobernabilidad y el trabajo armónico que deben regir las relaciones entre los diferentes poderes del Estado, en este caso, entre el Ejecutivo y el Legislativo. En pocas palabras, a través de dicha facultad se puede preservar el principio de balance entre poderes de que ha hablado el Tribunal Constitucional.

En ese sentido, es indispensable preservar el principio de separación de poderes, pero además, es importante que ramas que conforman la estructura del Estado peruano, materialicen el principio de balance entre poderes. Lo anterior, permitirá orientar y establecer mecanismos de coordinación, así como de control recíproco y mecanismos de equilibrio entre poderes.

Por otro lado, se ha admitido la posibilidad que a través de la acción de inconstitucionalidad se pueda ejercer de cierta forma, algún tipo de control sobre la labor legislativa del Congreso, acción que se encuentra prevista en el artículo 203 de la Constitución.

A pesar de que en la República del Perú se encuentra prohibida constitucionalmente la reelección presidencial de manera consecutiva, como ya se mencionó, Negretto sostiene que la tendencia en América Latina es lo contrario, y ese hecho conlleva a que *“el presidente en ejercicio y su partido obtengan una ventaja electoral y se vea en los hechos limitada la rotación y la alternancia en el Ejecutivo. Este efecto, a su vez, fortalece al presidente tanto respecto de los legisladores de su propio partido como de la oposición.”* (Negretto, 2018,15)

Sin embargo, esas ventajas que se confieren por el Legislador al Ejecutivo, son sopesadas con otro tipo de medidas, por ejemplo señala Negretto con *“las reformas que limitan las facultades del presidente de nombrar gobernadores, regidores o alcaldes, han en general reducido las capacidades de control e influencia territorial del ejecutivo. El impacto más evidente es quizás en aquellos países como Bolivia, Colombia, Paraguay o Perú, donde se estableció la elección directa de autoridades regionales que antes nombraba el presidente.”* (Negretto, 2018,16)

Así mismo, indica que los presidentes en América Latina generalmente no cuentan con las mayorías en cada uno de sus Congresos, lo que obliga al Ejecutivo a hacer coaliciones e inclusive a usar recursos materiales o administrativos para conseguir el apoyo de los legisladores.

En ese orden de ideas, se puede observar que en la República del Perú, el Poder Legislativo tiene un amplio margen de control sobre la labor del Poder Ejecutivo, judicial y demás órganos del Estado, sin embargo, esas atribuciones se encuentran limitadas o sopesadas por la posibilidad que tiene a su vez el Ejecutivo de disolver el Congreso cuando se presenten las circunstancias previstas en la norma constitucional, lo cual hace que el Congreso en todo caso, deba prestar su coordinación y apoyo al Ejecutivo en los temas de interés nacional, eso si, teniendo en cuenta el principio de separación de poderes que establece igualmente la Constitución.

Así las cosas, se puede encontrar que la Constitución en aplicación del principio de separación de poderes, quizá otorgar una garantía al Poder Ejecutivo y Legislativo para que cada uno desarrolle sus atribuciones de manera tal que no se vaya a ver afectado el ejercicio de las mismas, previendo en todo caso, procedimientos de control, de iniciativa legislativa, de elección, de organización, en aras de garantizar la armonía entre los poderes que conforman la estructura del Estado.

Finalmente, frente a la independencia del Congreso en relación con la ciudadanía, se reitera que el Congreso es totalmente independiente, pues no está sujeto a mandato imperativo ni a interpelación, no existe una obligación formal de rendir cuentas de sus actuaciones a la ciudadanía, sin embargo, moralmente y por transparencia, se acostumbra a publicar los balances y estadísticas de la labor del Congreso en General, sin embargo, la única posibilidad de control que tienen los ciudadanos frente a su labor, será la que se presente al momento de realizarse las nuevas elecciones, donde podrá con el voto decidir la conformación del nuevo Congreso de la República.

De manera general, “el gran reto que tienen los partidos políticos y la clase política peruana es hacer que el buen desempeño que tiene actualmente el sistema político peruano-iniciado

hace algunos lustros-funcione, sea operativo y, sobre todo, que sea un eficaz instrumento de gobierno.” (García,2009,274)

V. ¿CUMPLE EL CONGRESO DEL PERÚ CON LOS MÍNIMOS PARA SER CONSIDERADO DEMOCRÁTICO?

Una vez realizada la descripción normativa del Congreso del Perú a partir de su diseño institucional, elección, funcionamiento y control, así como abordado lo concerniente al financiamiento de las candidaturas al Congreso de la República del Perú y la relación del Congreso con los demás poderes públicos y los ciudadanos, corresponde ahora evaluar acerca de si cumple o no con los mínimos democráticos para considerarlo democrático y representativo.

Para el efecto, es imprescindible tener en cuenta el escrito denominado “*Mínimos democráticos para un parlamento representativo*” realizado por Vallejo.

En ese sentido, las condiciones mínimas que hacen a un Congreso democrático y, a la vez, representativo, son las siguientes (Vallejo,2018,85):

“1. La soberanía debe estar siempre en cabeza de los representados. Esto quiere decir que el conjunto de ciudadanos ha de conservar el derecho tanto de elegir como de revocar a los parlamentarios. A estos, sin embargo, tendrá que reconocérseles un margen razonable de independencia para evitar que la no-negociabilidad de los intereses y las posiciones desemboque en la obstrucción de la función legislativa.”

Frente a esta condición, se tiene que la misma es cumplida parcialmente en virtud a que los ciudadanos de la República del Perú tienen el derecho a elegir mediante voto a los Congresistas, sin embargo, no tienen la posibilidad de revocarles el mandato.

“2. Los parlamentarios deben ser elegidos por votación popular en elecciones periódicas, en las que el derecho al voto sea igual y universal, y a las que cualquier ciudadano, al menos formalmente, pueda presentar su candidatura. La financiación de las campañas debe ser exclusivamente pública, con el fin de que la victoria en la contienda electoral no dependa del músculo económico de los candidatos.”

Esta condición se divide en tres componentes, a) elección del Congreso por votación popular, b) posibilidad del ciudadano de ser candidato y, c) que la financiación de la campaña sea pública.

Frente al primer componente se tiene que se cumple, porque los congresistas de la República del Perú son elegidos por votación popular en elecciones periódicas (cada 5 años el segundo domingo del mes de abril), siendo el voto obligatorio para los ciudadanos hasta los 70 años de edad.

Frente al segundo componente, no se cumple, porque se presenta una limitación para la candidatura al Congreso, pues no existe la posibilidad para el ciudadano de presentar una candidatura unipersonal o independiente, toda vez que las candidaturas se deben hacer a través de listas presentadas por los partidos políticos, existiendo entonces un monopolio de las candidaturas.

Frente al tercer componente, no se cumple, porque la financiación de las campañas no es exclusivamente pública, lo que genera un desequilibrio que hace que la victoria en la contienda electoral dependa en un alto porcentaje de la capacidad económica de los candidatos. La financiación es mixta y a pesar de que la Ley establezca una serie de limitaciones frente a la financiación privada, el simple hecho de admitirse la misma, hace posible que unas candidaturas sobresalgan económicamente frente a las demás.

En consecuencia, esta condición se cumple parcialmente.

“3. El parlamento tiene que monopolizar la función legislativa del Estado; y las leyes que en virtud de ella produzca, deben corresponderse con las necesidades e intereses auténticos de la población. La autenticidad de dicho interés depende, por su parte, de que la opinión pública se forme de manera libre, por lo que han de estar garantizadas la libertad de expresión y de información.”

Frente a la monopolización de la función legislativa del Estado, garantizando la libertad de expresión y de información, el Congreso del Perú cumple con esta condición, en la medida que la misma se encuentra constitucionalmente en cabeza del Congreso, siendo el poder encargado de dar las leyes; presentando 6.771 proyectos de Ley de 7.384⁶⁰ para el periodo comprendido entre 2016 a 2021; y en materia de participación ciudadana, recibiendo para el mismo periodo entre foros y opiniones registradas por los ciudadanos sobre los proyectos de ley analizados en el Congreso de la República, 185.425 actuaciones⁶¹.

“4. El parlamento ha de tener una conformación plural, pues no puede ser democrático un Parlamento con un único partido. Es necesario que está integrado por, al menos, dos partidos con contenido ideológico distinto, además debe estar garantizado el ejercicio de la oposición. La pluralidad, sin embargo, tiene que ser razonable, pues un parlamento atomizado por el alto número de partidos que lo integran, no puede crear consensos ni tomar decisiones.”

En relación con la conformación plural que debe tener un Congreso, en el caso del Congreso del Perú se cumple. El día domingo 26 de enero de 2020 se llevaron a cabo las elecciones congresales extraordinarias, donde los resultados dejaron un Congreso muy fragmentado, pues ninguna organización política alcanzó una mayoría significativa, y los 130 escaños se repartieron en 10 organizaciones políticas, siendo Acción Popular la de mayor votación, obteniendo 25 de los 130 escaños. En ese sentido, el Congreso cumple con esta condición de conformación plural y por lo tanto de diversidad ideológica y ejercicio de oposición.

“5. El parlamento tiene que ser, por antonomasia, un espacio de discusión. En su interior se debe amparar y promover el disenso como un presupuesto del proceso de deliberación. Ninguna ley tendría que ser aprobada si antes no ha sido debatida. Los parlamentarios tendrán que gozar, entonces, del derecho a refutar las afirmaciones y votar en contra de las propuestas de los demás parlamentarios.”

⁶⁰ <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021> A la fecha de 20 de marzo de 2021.

⁶¹ Al mes de febrero de 2021. Elaboración propia con información consultada en <http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/estadisticas/>

Frente a esta última condición, se cumple, en virtud a que se garantiza la discusión, la deliberación, el debate en el ejercicio de la función legislativa del Congreso del Peru, y en ese sentido, los Congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno, por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

Aunado a lo anterior, el procedimiento legislativo previsto en el Reglamento del congreso, permite la participación del pleno del Congreso en el debate y las votaciones frente a los temas objeto de discusión y regulación. Los congresistas pueden ejercer su derecho de voz y replica en la forma y términos que lo disponga la Mesa Directiva del Congreso.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. El Congreso de la República del Perú puede ser calificado como democrático y a la vez representativo, en la medida que sus miembros son elegidos por los ciudadanos, en elecciones periódicas, tiene una conformación plural, una financiación mixta, se garantiza la igualdad de condiciones en el proceso electoral, monopoliza la función legislativa, se garantiza la discusión y deliberación en el marco de esa función, y es independiente frente a los demás poderes y la ciudadanía. La normatividad permite que los candidatos al Congreso compitan en igualdad de condiciones. El procedimiento legislativo permite que la función legislativa se desarrolle de manera deliberativa, permitiendo la voz y voto a cada uno de los Congresistas. Frente a la independencia, si bien existe un sistema de contrapesos con el Ejecutivo a través de la figura de disolución del Congreso, ello se hace bajo un escenario de cuestión de confianza, colaboración y coordinación entre los poderes, resultando en todo caso claro que el Congreso es independiente, dentro de la estructura del estado hace parte del poder legislativo (art. 90 C.P), existiendo unas relaciones de mayor coordinación y menos dependencia, como quiera que el ejecutivo y el legislativo son independientes entre sí en razón de su igual investidura democrática.

SEGUNDA. La normatividad relacionada con el sistema de elecciones y de manera general con el sistema de financiamiento, es acorde a las necesidades propias de la democracia actual, regulando de buena manera los principales aspectos en materia de recursos económicos en la contienda electoral desde su origen, naturaleza, topes, otorgamiento, verificación y control, prohibiciones, infracciones y sanciones; hasta el acceso a los medios de comunicación y la conducta prohibida en propaganda política. El otorgamiento de financiación pública directa permite el fortalecimiento de los partidos políticos y por consiguiente de la democracia, en tanto que el financiamiento privado, permite promover una identidad, acercar y dar una mayor participación a los ciudadanos en la contienda electoral.

TERCERA. Las normas sobre la función legislativa del congreso de la República del Perú garantizan que las leyes que este produce sean elaboradas a partir de procedimientos deliberativos. Existe un procedimiento legislativo que enmarca la oportunidad para que los Congresistas puedan manifestar sus posiciones en pleno ejercicio de la libertad de expresión, iniciando desde el estudio en Comisiones del tema hasta llegar a su discusión y votación en el pleno del Congreso, destacando que los Congresistas no están sujetos a interpelación ni a mandato imperativo. Existe la posibilidad de que algunas instituciones y los ciudadanos tengan iniciativa legislativa, facultad que garantiza una mayor participación en la función legislativa, así como en la discusión de los temas más importantes y relevantes para la sociedad.

CUARTA. La normatividad constitucional y legal garantizan la independencia del Congreso de la República del Perú frente a los demás poderes y la ciudadanía. Existen unas relaciones de colaboración y coordinación entre los poderes, pero cada uno mantiene su independencia. El Congreso tiene amplias facultades en materia de elección frente al poder judicial y ejecutivo, que se materializan en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional, la elección del Defensor del Pueblo, entre otros. Los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, tampoco son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

Tiene un alto nivel de independencia frente a la ciudadanía, pues aunado a la inexistencia de mandato imperativo, tampoco existe posibilidad de revocatoria al mandato, ni la obligación formal de rendir cuentas a esta.

QUINTO. Consideramos que existen varios temas a tener en cuenta para las futuras reformas al sistema electoral: (i) Otorgar la posibilidad a los ciudadanos de revocar el mandato a los Congresistas, (ii) Implementar la posibilidad gradual de presentar una candidatura unipersonal o independiente e ir eliminando gradualmente el monopolio de los partidos en las candidaturas, (iii) buscar mecanismos de mayor participación en la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, quienes son elegidos actualmente únicamente por el Congreso (iv) atender la observación de la Misión de la OEA tendiente a establecer en materia de financiación un tope al ingreso global del partido, y (v) establecer mecanismos de rendición de cuentas por parte del Congreso a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Biblioteca del Congreso de la República “Cesar Vallejo”. *Presidentes y Gobernantes de la República del Perú 2000-2021*. [Página Web]. [consulta 25:04:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/biblioteca/presidentes/2000-2021>

- BUITRAGO, F. *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia. La contribución de Francisco Leal Buitrago*. Colombia: Universidad de los Andes - Universidad Nacional de Colombia, 2016. 335 p. ISBN 978-958-774-455-62.

- CABANELLAS, G. *Diccionario jurídico elemental*. Undécima edición. Bs. As. Argentina: Editorial Heliasta S.R.L, 1993. 422 p. ISBN 950-9065-98-6.

- CHEVALLIER J. *El Estado posmoderno*. Pérez, Oswaldo (trad.) Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2014. 447 p. ISBN: 978-958-710-734-0.

- COTTA, M. Parlamentos y Representación. Capítulo 7, pp. 265 -310 [Página Web]. [consulta 21:03:2021]. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6016C9A2A20E4733052579DB0063CA9E/\\$FILE/105.ParlamentoyRepresentación.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6016C9A2A20E4733052579DB0063CA9E/$FILE/105.ParlamentoyRepresentación.pdf)

- Código de Ética Parlamentaria. [en línea]. [consulta 31:03:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2016/Etica/CodigoEtica/>

- Constitución Política del Perú. [en línea]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/constitucionyreglamento/>

- Congreso de la República. Funciones. [Página Web]. [consulta 08:06:2019]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/funciones/>

- Congreso de la República. Datos generales. Funciones. [Página Web]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/funciones/>

- Congresistas. [Página Web]. [consulta 19:09:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/>

- CONSTANT, B. *De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos*. Pantoja, David (trad.) [en línea]. pp. 421- 427 [consulta 25:08:2020]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2124/16.pdf>

- Decreto Supremo No. 165-2019-PCM. Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso. [en línea]. [consulta 18:07:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/306910-165-2019-pcm>

- Elecciones Congresales Generales 2016. [Página Web]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en:

<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resumen-GeneralCongreso.html#posicion>

- Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. *Conoce los Resultados*. [en línea]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en:

<https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2020/ECE2020/>

- Entidades del poder legislativo. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/estado/poder-legislativo>

- Entidades del Estado Peruano. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/estado>

-GARCÍA, D. Evolución y características del presidencialismo peruano. En: *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*. Colombia: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional - Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 260-274

-Historia del Congreso de la República. Museo del Congreso y la Inquisición [Página Web]. [consulta 03:05:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/historia/>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Población y Vivienda. Estimaciones y Proyección de Población. Población en Edad Electoral de 18 a 70 años estimada y proyectada por años calendario. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. 2018. [en línea]. [consulta 07:03:2021]. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-percepcion-gobernabilidad-abril-2018.pdf>

-- Informe Preliminar MOE. [Página Web]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-MOE-Peru2020-FINAL.pdf>

-Ipsos. XL Encuesta del poder. Análisis de resultados. Aprobación del Congreso de la República. 2020 [en línea]. [consulta 07:03:2021]. Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/presentacion_de_resultados_xl_encuesta_del_poder_v11.pdf

- KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y Filosofía*. México D.F: Ediciones Coayacan S.A de C.V., 2015. 163 p. ISBN 978-607-9352-44-8.

- LANDAU, D. *Derechos sociales y límites a la reforma constitucional: La influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en el derecho comparado*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2015. 499 p. ISBN 9789587723380.

- LAPORTE, J. (2018). Hacia una teoría de la argumentación parlamentaria. Nuevos conceptos teórico metodológicos para pensar el congreso desde la democracia deliberativa. En: *POSTData* [en línea]. Grupo Interuniversitario Postdata Argentina. V.23, no 2, pp. 339-377. [consulta 22:04:2020]. ISSN 1851-9601. Disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/v2/wp-content/uploads/2018/11/postdata-23-2-Laporte.pdf>

- Ley de Organizaciones Políticas 28094 de 1 de noviembre de 2003. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/fd6aadd2-0361-433b-8cab-aef2a0c568b7.pdf

-Ley No. 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2003/descentralizacion/pre-dictamenes/Ley-Participacion-Control-7-junio-1.pdf>

- Ley de la oficina nacional de procesos electorales No. 26487 del 21 de junio de 1995. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/170c3d004d90b38e88c9f8db524a342a/LEY+ORGANICA+DEL+JURADO+NACIONAL+DE+ELECCIONES+Ley+Nº++26486.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=170c3d004d90b38e88c9f8db524a342a>

-Ley No. 26859 Orgánica de Elecciones, publicada el 1 de octubre de 1997. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ae79d785-6572-4d49-8a4c-d3d276c86fb1.pdf

-Ley No. 30996 que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral. [Página Web]. [consulta 21:09:2020]. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-organica-de-elecciones-respecto-al-s-ley-n-30996-1801519-2/>

- Ley 28024 de 2003 que regula la gestión de intereses en la administración pública. [Página Web]. [consulta 21:09:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/comision-de-alto-nivel-anticorrupcion/normas-legales/442179-28024>

-Ley 29158 de 2007 Orgánica del poder Ejecutivo. [Página Web]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en: <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

- Ministros del Perú. [en línea]. [consulta 25:04:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/pcm/ministros>.

- NEGRETTO, G. (2018). La reforma del presidencialismo en américa latina hacia un modelo híbrido. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [en línea]. Universidad de la República Uruguay. V. 27, no.1, pp. 131- 151 [consulta 22:04:2020]. ISSN 1688-499X. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/14/13>

- PALACIOS TORRES, A Redes sociales y medios de comunicación en internet. En: *¿El estado constitucional en jaque? Tomo I Los retos del componente democrático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 93.

-Organigrama del Estado Peruano. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <https://www.peru.gob.pe/docs/estado.pdf>

-Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elecciones 2016 [Página Web]. [consulta 25:04:2020]. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/eg2016/>

- Oficina Nacional de Procesos Electorales. Información General. [Página Web]. [consulta 25:04:2020]. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/sep2016/informacion-general>

-Perfil oficial en Twitter del Congreso del Perú: @congresoPerú. Cuenta oficial. Información sobre las actividades del Parlamento. Tweet del 3 de octubre de 2018.

- Portal del Estado Peruano. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: https://www.peru.gob.pe/directorio/pep_directorio_gobierno.asp

- Propositiones de Ley o de resolución legislativa. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

-¿Qué es una cuestión de confianza??. [en línea]. [consulta 25:04:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/866-presidencia-del-consejo-de-ministros-que-es-una-cuestion-de-confianza>

- RAMÍREZ, G. *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de constitución como fundamento de la restricción*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2009. 508 p. ISBN 958-616-962-6.

- RAMÍREZ, G. *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2003. 134 p. ISBN 958-616-723-2.

- Resolución Legislativa del congreso 002-2015-2016-cr. [Página Web]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-aprueba-el-estatuto-resolucion-legislativa-n-002-2015-2016-cr-1347171-1/> consulta de 23 de agosto de 2020.

- Resolución No. 288-2006- JNE de 10 de marzo. [Página Web]. [consulta 22:08:2020]. Disponible en: <https://resoluciones.jne.gob.pe>

- Reglamento del Congreso de la República de Perú. [Página Web]. [consulta 20:09:2020]. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>

- RICO MOTOS, C. (2013). El debate parlamentario: ¿deliberación o agonismo?. En: *Ponencia XI Congreso AECPA* [en línea]. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. [consulta 22:01:2022] Disponible en: <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/11-0/676/>
- SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Santos, Fernando (trad.) Madrid: Alianza Editorial, 2000. 454 p. ISBN: 978-84-206-4778-4.
- SARTORI, G. *Democracia*. Signorio, Chantal (trad.) [en línea]. pp. 117- 151 [consulta 25:08:2020]. Disponible en: <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf>
- Segunda Elección Presidencial 2016. Resultados Presidenciales. [en línea]. [consulta 25:04:2020]. Disponible en: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRP2V2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion>
- Tribunal Constitucional del Perú – *Sentencia 02203-2016-PA/TC de 16 de noviembre de 2021* [en línea]. [consulta 23:01:2022]. Disponible en: <https://jurisprudencia.sedtc.gob.pe/sentencia/02203-2016-aa-971-2021>
- Tribunal Constitucional del Perú – *Sentencia 00004-2021-PI/TC de 28 de octubre de 2021* [en línea]. [consulta 23:01:2022]. Disponible en: <https://jurisprudencia.sedtc.gob.pe/sentencia/00004-2021-ai-910-2021>
- Tribunal Constitucional del Perú – *Sentencia 02570-2018-PA/TC de 18 de marzo de 2021* [en línea]. [consulta 23:01:2022]. Disponible en: <https://jurisprudencia.sedtc.gob.pe/sentencia/02570-2018-aa>
- Tribunal Constitucional del Perú – *Sentencia 0006-2018-PI/TC de 6 de noviembre de 2018* [en línea]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú – *Sentencia 0006-2019-CC/TC de 14 de enero de 2020* [en línea]. [consulta 01:04:2020]. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC>.
- VALLEJO SERNA, C. Mínimos democráticos del sistema representativo. En: *¿El estado constitucional en jaque? Tomo I Los retos del componente democrático*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 63-88
- VANEGAS, P. *Las candidaturas en el derecho electoral colombiano*. Colombia: Universidad de Externado de Colombia, 2009. 318 p. ISBN 978-958-710-430-1.
- VANEGAS, P. *Estudios de derecho electoral*. Colombia: Universidad de Externado de Colombia, 2007. 246 p. ISBN 978-958-710-309-0.

- Valor de la Unidad Impositiva Tributaria año 2020. [Página Web]. [consulta 20:09:2020].
Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/valor_uit/uit.pdf

-Votar en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. [Página Web]. [consulta 23:08:2020]. Disponible en: <https://www.gob.pe/8099-votar-en-las-elecciones-congresales-extraordinarias-2020>

-ZOVATTO, D. (2016). El financiamiento político en América Latina. En: *Revista STUDIA POLITICAE* [en línea]. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba. No. 40, pp. 7-52 [consulta 11:03:2020].
ISSN: 2408-4182 Disponible en: <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/ojs/index.php/SP/article/view/1258>.

ABREVIATURAS.

CN: Constitución Nacional Peruana

RC: Reglamento del Congreso.