



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS



CUADERNOS PARLAMENTARIOS # 22

Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE
CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS (CCEP)
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Número 22, junio, 2019

COMITÉ REVISOR

Giuliana Lavarello Carbajo, secretaria técnica
José Carlos Chirinos Martínez, secretario técnico
Julio Haro Carranza, secretario técnico
Yon Pérez Paredes, secretario técnico
Franz Portugal Bernedo, secretario técnico

COMITÉ DE REDACCIÓN

Hugo Arbieta Sarmiento, especialista en redacción del Departamento de Redacción del Diario de los Debates
José Oviedo Palomino, especialista parlamentario del Departamento de Comisiones
Groffer Rengifo Arévalo, especialista en redacción del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

COLABORADORES

Lic. Samuel Abad Párraga, servidor parlamentario
Lic. Maribel Rondón Montes, servidora parlamentaria

JEFA DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Mg. María Consuelo Villanueva Duclós

EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

FOTO DE CARÁTULA

Archivo fotográfico del Congreso de la República.

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República
Jr. Junín 330 – Lima
Junio, 2019

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-07303.

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo.
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima – Perú.
Telf. 311-7777, anexo 7688.
ccep@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/ccep>

CONTENIDO

5	PRESENTACIÓN	77	SECCIÓN II. EL PARLAMENTO POR DENTRO
7	RESUMEN EJECUTIVO	79	EL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA (DIDP) <i>Yimy Reynaga Alvarado</i> Politólogo, docente universitario y jefe del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria
11	SECCIÓN I. ARTÍCULOS	95	SECCIÓN III. CAMINO AL BICENTENARIO
13	LA REFORMA ELECTORAL Y LA REFORMA POLÍTICA <i>Raúl Chanamé Orbe</i> Doctor en Derecho, exdecano del Colegio de Abogados de Lima, docente universitario y magistrado del Jurado Nacional de Elecciones	97	LA TRADICIÓN ASAMBLEARIA. EL CONFLICTO ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL PERÚ DEL SIGLO XIX <i>Víctor Peralta Ruiz</i> Miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas(CSIC), Madrid
29	EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA LIBERAL <i>Jorge Jáuregui Mendieta</i> Abogado, politólogo y docente universitario	107	SECCIÓN IV. MISCELÁNEAS
43	SISTEMA INTEGRAL DE REFORMAS POLÍTICAS Y PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO <i>Francesco Tucci</i> Politólogo e internacionalista	113	SECCIÓN V. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS Desde el 1 de enero al 31 de mayo de 2019
59	LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA REFORMA DEL ESTADO. EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y EL CASO DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL <i>Dante Paiva Goyburu</i> Tratadista e investigador del derecho		

PRESENTACIÓN

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP) tiene como finalidad contribuir a la formación especializada, al desarrollo de estudios y a la realización de actividades académicas en materias relacionadas con las funciones del Congreso de la República y la institucionalidad democrática. Para concretar dicho fin, el CCEP organiza sus actividades mediante tres procesos: formación y especialización; difusión y publicación, y estudios e investigaciones académicas.

La presente edición de la revista especializada Cuadernos Parlamentarios n.º 22 –que es un producto del referido proceso de difusión y publicación– presenta, a través de sus diversas secciones, además de notas institucionales, artículos sobre temas constitucionales, de derecho parlamentario, democracia, gobernabilidad y, en ocasiones, sobre la coyuntura.

Precisamente, en la sección denominada Artículos, el doctor Raúl Chanamé Orbe, exdecano del Colegio de Abogados de Lima y magistrado del Jurado Nacional de Elecciones, en su artículo «La reforma electoral y la reforma política», nos hace reflexionar sobre el hecho de que la democracia se debilita no solo cuando están ausentes las elecciones de autoridades; si no también cuando las leyes electorales son deficientes. Asimismo, sustenta por qué es urgente la reforma de la legislación electoral e imprescindible la reforma política.

Por su parte, el abogado, politólogo y docente universitario, Jorge Jáuregui Mendieta, presenta el artículo «El concepto de representación política y democracia liberal», en el que aborda el liberalismo como diseño institucional y, asimismo, analiza las teorías contemporáneas que buscan explicar el principio de representación política.

A su vez, el artículo «Sistema integral de reformas y presidencialismo parlamentarizado», escrito por el Mg. Francesco Tucci, politólogo e internacionalista, se propone una visión holística de la reforma política, como garantía para hacer viable y efectiva la ejecución de las medidas de cambio en ese ámbito. En tal sentido, manifiesta que la modificación en referencia debe comprender un sistema integral. Seguidamente, evalúa el papel desempeñado al respecto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Otro interesante artículo es «La justicia administrativa y la reforma del Estado», del doctor en Derecho y docente universitario, Dante Paiva Goyburu, quien nos comparte la valiosa contribución que prestan los tribunales del Servicio Civil en favor de las personas que trabajan en la Administración Pública. En ese sentido, se refiere al aporte de la modernización de la justicia administrativa en la reforma del Estado.

En la segunda sección, denominada El Parlamento por dentro, se publica el artículo «El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria», escrito por Yimy Reynaga Alvarado, licenciado, politólogo, docente universitario y jefe del DIPD. En él explica la labor de dicho departamento y describe cómo el equipo que dirige afronta el reto de darle sostenibilidad al proceso de generación de nuevo conocimiento en el parlamento para beneficio de los operadores legislativos.

Luego, la tercera sección, denominada Camino al Bicentenario, a manera de ir preparando la ruta hacia tan importante acontecimiento, figura el valioso aporte del historiador Víctor Peralta Ruiz, miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), de Madrid. Su artículo «La tradición asamblearia relata el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo en el Perú del siglo *IXX*», le toma el pulso a las tensas relaciones entre ambos órganos y relata su dinámica durante esa centuria. Igualmente analiza el comportamiento militarista, liberal, conservador y civilista en las confrontaciones políticas que, en más de un caso, terminaron en golpes de Estado y revoluciones.

Finalmente, corresponde agradecer a los autores que han participado en la presente publicación por su valioso aporte que no tiene mayor interés que el de contribuir con el eficaz desarrollo del conocimiento de la problemática del Poder Legislativo y del Estado.

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

RESUMEN EJECUTIVO

SECCIÓN I. ARTÍCULOS

Título: «La reforma electoral y la reforma política» (pág. 13)

Autor: Abogado Raúl Chanamé Orbe, exdecano del Colegio de Abogados de Lima, doctor en Derecho, docente universitario y magistrado del Jurado Nacional de Elecciones.

El autor nos hace reflexionar que no solo se debilita la democracia cuando no están ausentes las elecciones de autoridades; también sucede en democracia, cuando las leyes electorales son deficientes. Sustenta con conocimiento y claridad por qué «es urgente la reforma de la legislación electoral e imprescindible la reforma política».

Título: «El concepto de representación política y democracia liberal» (pág.29)

Autor: Abogado Jorge Jáuregui Mendieta, politólogo y docente universitario.

El liberalismo como diseño institucional y concepto teórico es el tema abordado en este artículo; asimismo, Jáuregui analiza las teorías contemporáneas que explican la representación política. Asimismo, aborda con énfasis aspectos más específicos como los derechos de los representados–electores, entendidos como personas con capacidad de ejercer control sobre las autoridades elegidas.

Título: «Sistema integral de reformas políticas y presidencialismo parlamentario» (pág. 43)

Autor: Mg. Francesco Tucci, politólogo e internacionalista.

Una visión integral de la reforma política propone el prestigioso académico italiano, quien añade que ello es garantía para hacer viable y efectiva la ejecución de las medidas de cambio. En ese sentido, Tucci manifiesta que dicha modificación tiene que abarcar todo el sistema de reformas. Acto seguido, evalúa el papel desempeñado por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. De otro lado, considera en concordancia con Linz y Valenzuela, que el sistema bipartidista es el ideal, y plantea una ley electoral proporcional.

Título: «La justicia administrativa y la reforma del Estado. El papel de los tribunales administrativos y el caso del Tribunal del Servicio Civil» (pág.59)

Autor: doctor Dante Paiva Goyburu, investigador, difusor del derecho y docente universitario.

Interesante aporte referido a la valiosa contribución que prestan los tribunales del Servicio Civil en favor de las personas que trabajan en el sector público. Paiva también se ocupa del rol de la justicia administrativa y de su modernización; también de las coordinaciones con SERVIR. La adecuada y oportuna solución de controversias es parte de la reforma del Estado, señala el autor.

SECCIÓN II. EL PARLAMENTO POR DENTRO

Título: «El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria» (pág.79)

Autor: licenciado Yimy Reynaga Alvarado, politólogo y jefe del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP).

Desarrolla un amplio y detallado enfoque de la labor del DIDP, que incluye afrontar el reto de darle sostenibilidad al proceso de generación de nuevo conocimiento en el Congreso de la República, teniendo en cuenta criterios actualizados. Para ello —señala el autor— es necesario tener conciencia clara de la naturaleza y las funciones de la institución, punto de partida para diseñar y gestionar los servicios de investigación y de documentación por cada función de este poder del Estado en beneficio de los operadores legislativos.

SECCIÓN III. CAMINO AL BICENTENARIO

Título: «La tradición asamblearia. El conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo en el Perú del siglo XIX» (pág. 97)

Autor: historiador Víctor Peralta Ruiz, miembro del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid, con amplia producción bibliográfica.

Interesante artículo que sigue el desenvolvimiento de los poderes legislativo y ejecutivo a lo largo del siglo XIX, tomándole el pulso a las relaciones no pocas veces tensas entre ambas estructuras. Igualmente, analiza cómo y para qué inciden los personajes políticos más notorios – militaristas, liberales, conservadores o civilistas– en las confrontaciones, que en más de un caso terminaron en golpes de Estado o «revoluciones».

Relato de alianzas, desencuentros, rupturas y hasta guerras civiles puestas en conocimiento de una nación que olvida fácilmente las lecciones del pasado histórico.

Sección I

ARTÍCULOS

Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.

LA REFORMA ELECTORAL Y LA REFORMA POLÍTICA

RAÚL CHANAMÉ ORBE¹

*Miembro Titular del Pleno del
Jurado Nacional de Elecciones*



«Hemos llegado a ser demasiado normativos e incluso demasiado emotivos. Demasiado normativos no sólo en el sentido de que el “deber ser” suplanta demasiado al ser, al mundo como es; sino también en el sentido de que perseguimos objetivos sin instrumentos, sin saber “cómo”. Y demasiado emotivos en el sentido de que el sentir trastorna la ratio».

JOSÉ PAREJA PAZ SOLDÁN

SUMARIO

I. Introducción.- II Análisis.- 2.1. Codificación Electoral.- 2.2 Partidos sin democracia.- 2.3. Financiamiento partidario.- 2.4. Paridad y alternancia.- 2.5. Ley sin partidos.- 2.6. Primarias.- 2.7. Voto en el exterior.- 2.8. Ausentismo electoral.- 2.9. Cuota comunal y nativa.- 2.10. El JEE y el tercer miembro.- 2.11.- ¿Reformas políticas o electorales?.- II. Reflexiones sobre las reformas electorales y políticas: Conclusiones.- IV. Referencias Bibliográficas.

¹ Doctor en Derecho. Exdecano del Colegio de Abogados de Lima. Profesor principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magistrado del Jurado Nacional de Elecciones.

I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones generales del 2016 estuvieron a punto de derrotar a nuestra incipiente democracia, esto constituye una paradoja, pues históricamente la democracia sucumbió cuando no se efectuaban las elecciones. En nuestro caso, la legislación electoral fue tan deficiente que casi se lleva de encuentro a todos los candidatos y con ello al propio derecho a elegir.

Conspiró a ello el Poder Legislativo con la cuestionable Ley 30414 por la que se modificó a la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, ahora Ley de Organizaciones Políticas; como el Poder Ejecutivo con su permanente injerencia en la campaña electoral. Si a ello le sumamos un sistema de partidos carente de prácticas democráticas, con financiamiento no bancarizado y dadivoso en ofertas electorales; atrapado por recurrentes exclusiones en plena campaña, ello generó un desconcierto mayúsculo entre los electores que estaban formando su voluntad política.

En tal sentido, consideramos que tres son las prioridades: I) la aprobación de un Código Electoral único, II) la abstención de regulación materia electoral por el Congreso se abstenga un año antes de cualquier elección,² III) la legitimación y fortalecimiento de las Organizaciones Políticas mediante ley y IV) el financiamiento partidario.

En primer lugar, requerimos una norma electoral única, para vencer la dispersión legislativa (más de once leyes contradictorias y no integradas), que hacen compleja la comprensión de las reglas electorales. Además, el Código Electoral exige un Código Procesal Electoral, que haga previsible e incuestionable los procedimientos, que hasta hoy son farragosos y dilatados, ante los constantes requerimientos a los organismos electorales.

Las organizaciones políticas deben estar inscritas y saneadas administrativamente con suficiente anticipación para evitar, como ahora, que en vísperas de la primera vuelta no sabíamos a ciencia cierta quienes eran los candidatos incuestionables. Así, la Ley 30414 —que produjo tantos cuestionamientos al Jurado Nacional de Elecciones (JNE)—, entró en vigencia en pleno proceso electoral, desconcertando por igual a los organismos electorales, candidatos y electores.

El Parlamento tiene el reto de legislar oportunamente en sus dos próximas legislaturas sobre las leyes electorales para encarar sin cuestionamiento las próximas.

Giovanni Sartori avizoró que la democracia subiría de calidad cuando sea deliberativa en los temas de fondo: bienestar, crecimiento o seguridad. Empero, sería distractiva, por su improvisación, si en plenos comicios nos concentramos en debatir, por su improvisación, sobre el contenido legal de la dádiva electoral.

² Actualmente ya contamos con la Ley 30682, Ley de intangibilidad electoral, norma que consideramos un avance hacia el gran proceso de reforma.

II. ANÁLISIS

2.1. CODIFICACIÓN ELECTORAL

Ante la inflación normativa de distinto origen (legislativo, administrativo y político), Napoleón Bonaparte ideó la codificación moderna. A la dispersión de normas en el ámbito privado, había que darle orden sistemático, integración reguladora y coherencia en sus fines. Así nació el Código Civil de 1804.

En el ámbito electoral la característica histórica en el siglo XIX ha sido la carencia de normas o la insuficiencia de estas; a comienzo del siglo XX las normas dadas por un congreso civilista se hicieron a conveniencia del grupo electoral hegemónico; a partir de 1931 se buscó romper este control legislativo por medio de un Poder Electoral autónomo. No obstante, en las últimas décadas, las normas electorales han sido ocasionales, reactivas al humor político y muchas veces guiadas por intereses circunstanciales. Fue así que se generó una frondosidad —engrosada con leyes orgánicas de los organismos electorales— para elecciones generales, regionales, municipales o de centros poblados; y también para el Parlamento Andino.

Más aún, la Ley de Partidos Políticos, Ley 28094,³ con múltiples contradicciones, enmendada por la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 30414),⁴ no solucionó la problemática de fondo, todo lo contrario, se puede decir que fue peor que la enfermedad por sus efectos en el reciente proceso electoral.

Si a todo esto le sumamos los diez y siete reglamentos adicionales, nos enfrentamos a una diversidad de disposiciones cuya interpretación requiere de especialistas por su abundancia y no sistematización.

2.2 PARTIDOS SIN DEMOCRACIA

Según Dieter Nohlen, el régimen político está determinado por una triada: a) el sistema de gobierno, b) sistema de partidos; y c) sistema electoral. El factor dinámico está dado por el sistema de partidos, que puede ser bipartidario o multipartidario, pactistas o polarizado, y cuyo funcionamiento interno puede ser caudillista o democrático.⁵

³ La Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, promulgada el 31 de octubre de 2003 en *El Peruano*, es la norma que regula la constitución, reconocimiento, funcionamiento y financiación de los partidos políticos en el Perú. Esta ley contribuye a la institucionalización del sistema de partidos del Perú.

⁴ La Ley 30414, promulgada el 17 de enero de 2016 en *El Peruano*, modifica la Ley 28094, cambiando el título a Ley de Organizaciones Políticas. Entre los varios asuntos que reforma la norma (requisitos para la inscripción de partidos, actas de fundación, alianzas, filiación y renuncia de militantes, elección de precandidatos al Congreso, etc.) destaca la prohibición de entregar dinero o dádivas.

⁵ Aragón, Manuel (2007). «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo». En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen et al. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 178-197.

En América Latina, a fines del siglo xx, se produjo una crisis generalizada de sus partidos. Tanto la derecha como la izquierda la padecieron por igual. La crisis se hizo crónica allí donde no habían reformas internas que no partían de lo democrático; así ocurrió en el Perú, México, Paraguay y Venezuela. En aquellos países que se adelantaron a reformas partidistas con democracia interna (Uruguay, Argentina, Brasil y Chile) el sistema político se reconvirtió superando la crisis.⁶

La democracia interna implica, en primer lugar, deliberación interna, acuerdos programáticos, pactos ideológicos. El reconocimiento de un partido o movimiento es una suma de voluntades diversas y plurales. He presenciado con admiración el V Congreso Ideológico de la Democracia Cristiana (DC) chilena donde uno de los debates centrales fue el tema del aborto. Por estrecho margen ganaron los no abortistas. En razón del programa eligieron a sus candidatos y el partido se fortaleció por la legitimidad de sus acuerdos. Ante la inexistencia de este debate las primarias se centran en el poder carismático de sus candidatos, que es simplemente la selección de los caudillos.

En el caso nuestro, a pesar de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas —que procura la democracia interna— esta ha sido esquivada, manipulada o postergada; generándose una permanente disidencia interna y la escasez creciente de militantes manteniendo fórmulas excluyentes de dirección.

Mediante la ley en referencia, ha sido superado el modelo de «Partidos de notables» del siglo XIX o el Partido de cuadros de algunas organizaciones radicales, y se ha planteado el reto de los partidos de masas para que estos sean expresión electoral de un sector significativo de la opinión pública. Una organización política, cuanto menos, debe representar a 800 mil (4%) ciudadanos como adherentes que debieron ser potenciales militantes. Lo ideal es que estos militantes tengan canales de expresión permanente en sus diferentes comités, regiones y congresos.

Hay que tomar el ejemplo de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) que han fortalecido al peronismo en Argentina y al Frente Amplio en Uruguay; o la Concentración en Chile, produciendo permanente democratización en los cargos, renovación dirigencial, atracción de nuevos militantes y superación de la competencia interna en los comicios generales.⁷

Asimismo, se deben institucionalizar los partidos. Para ello se requiere: 1) padrones fiables de militantes, adherentes y simpatizantes; 2) un mecanismo democrático de tomas de decisiones (proyectos de Ley, reformas constitucionales, iniciativas legales, etc.); 3) democracia interna para elegir directivos, candidatos presidenciales, parlamentarios, regionales o municipales; 4) órganos electorales permanentes legítimos; y 5) Cooperación logística del Estado para estos propósitos.

Así pues, las elecciones primarias no aseguran ganar unas elecciones. Solo lo garantiza el tener organizaciones políticas estables, en las que los militantes sepan que existen caminos para elegir o elegirse, sin necesidad de fundar un nuevo partido con los vicios del anterior.

6 Borea Odría, Alberto (1994). *La difícil democracia en América Latina: Desafíos y Respuestas*. Costa Rica: Ed. San José, p.65.

7 *Ibid.*, p. 285

2.3. FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

Robert Dahl identificó que uno de los temas más conflictivos de la democracia contemporánea era el financiamiento partidario⁸ y que para hacer que la competencia no fuera desproporcionada, entre los diferentes actores electorales, era necesario dar oportunidades de exposición a sus candidatos, sus propuestas y slogans en condiciones paritarias.

El Partido Laborista inglés fue el primero que sustentó sus campañas en las contribuciones de los sindicatos de trabajadores. En los Estados Unidos de América dichas campañas se basaron en una tradición privada que ha evolucionado desde los 100,000 dólares gastados por Lincoln en el siglo XIX hasta los 10 millones de dólares que se invirtieron en la fulgurante campaña de Kennedy en el siglo XX. Hoy se calcula que la campaña que enfrenta a Trump y Clinton representa más de 5,000 millones de dólares.

En nuestro caso, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), los costos de campaña fueron aproximadamente de 66'423,000 soles en el 2016. De estos, el 80% representó los gastos de publicidad. Para la Misión de Observadores de la Unión Europea, «el 20% restante parecería insuficiente para cubrir todas las demás actividades relacionadas a la campaña». Conferencias, mítines, viajes, giras, pasacalles y movilizaciones en general, en un país tan grande con más de 2,000 ciudades, parecería austero. Para algunos observadores los gastos totales representan cinco veces más de los declarados. Ese «agujero negro» se presta a muchas especulaciones, razón por la cual debemos deliberar sobre un modelo que haga efectivo el control al financiamiento de los partidos y permita que se evite cualquier infiltración extralegal o subordinación sea de la política partidista sea de las prácticas mercantiles.

La Ley 30414 permite un financiamiento mixto (privado-público). Sin renunciar a lo privado le coloca límites y controles. Su innovación radica en el financiamiento público directo en función de los sufragios obtenidos en las últimas elecciones al Congreso. De este modo, se busca financiar a la organización estable no a sus ocasionales candidatos; obligar a bancarizar sus finanzas; sufragar sus gastos administrativos (locales, personal, etc.) e invertir en formación política, capacitación en gestión gubernamental y preparación de sus cuadros jóvenes. La ONPE es la responsable de la verificación y control de las actividades financieras externas de las organizaciones políticas. Se busca, asimismo, hacer que los partidos no sean organizaciones precarias sino instituciones permanentes con estructuras administrativas eficientes y transparentes.

Dahl no se equivocó cuando identificó que el problema democrático no era solo de representación sino, además, de financiación.

2.4. PARIDAD Y ALTERNANCIA

Olympe de Gouges escribió la Declaración de los Derechos de la Mujer y Ciudadana (1791), como una llamada de atención a los revolucionarios franceses que habían establecido la igualdad, solo entre varones, excluyendo de manera reaccionaria a las mujeres. En el preámbulo de la Declaración exigió el derecho de participación política:

Las madres, hijas, hermanas, representantes de la nación, piden que se las constituya en Asamblea Nacional. Por considerar que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos.

En los últimos años algunos derechos se han adquirido: en 1956, el derecho al sufragio de las mujeres alfabetas; en 1980 el de las analfabetas; en 1997, la cuota de género en el 25%; y en el 2000 dicha cuota, en 30%. Hoy la demanda es que la cuota sea paritaria (50%) y se respete la alternancia en las listas de postulantes, con tres criterios favorables a la mujer: 1) redondeo al número inmediato superior para la cuota; 2) que las candidatas tengan atributos concurrentes (joven, mujer y nativa); y 3) que se aplique el mismo criterio para las accesitarias.

Más allá de lo legal, existen problemas estructurales, políticos e institucionales. Por ejemplo, los medios de comunicación, en campaña, sólo dedican el 20% de su espacio a las candidatas y el 80% a los candidatos; los varones tienen posición privilegiada en las listas, y el 30% de cuota son dejadas en lugares marginales o de «relleno» como se denuncia. Igualmente, se ha identificado el «acoso político» contra la mujer, a través de estereotipos sexuales, incluso al interior de la propia organización política.

La Ley de cuotas no resuelve el problema estructural, pero ayuda a que la vida institucional y partidaria se modifique, como ha ocurrido en México, Costa Rica, Ecuador y Bolivia, país que tiene 54% de congresistas, el porcentaje más alto de la región.⁹ En nuestro caso, antes de la Ley de cuotas, la representación femenina era solo el 10%; actualmente en nuestro Parlamento contamos con treinta y seis representantes femeninas (roza el porcentaje de las cuotas del 30%), por lo que, consideramos que con una ley que refuerce esta participación, ayudaremos a renovar los partidos a su interior e impulsaremos la militancia femenina en las organizaciones políticas. Así, rendiremos el mejor homenaje al sacrificio de Olympe de Gouges.

⁹ Fernández Poncela, Ana (2003). *La política, la sociedad y las mujeres*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, p. 34.

2.5. LEY SIN PARTIDOS

La madre de todos los conflictos que tenemos hoy en el escenario electoral es la Ley de Organizaciones Políticas, antes denominada Ley Partidos Políticos, Ley 28094. Su ideólogo fue Henry Pease; su propósito, acabar con los movimientos independientes, a quienes hacía responsables de la crisis política. La ley no alentaba la participación ciudadana, sino cancelaba la iniciativa ciudadana, estableciendo engorrosos procedimientos para inscribir una organización política: verificación del Registro de Organizaciones Políticas (ROP); 1% de firmas de los electores (hoy 4%), la organización de 65 Comités; la constitución de locales permanentes; la valla del 5% de los votos válidos a nivel nacional, etc.

Esta ley exoneraba de estos requisitos a los que hicieron la norma. Mediante ella se pretendía una hegemonía partidaria excluyente.¹⁰ No obstante, el año de su promulgación (2003), las elecciones municipales fueron ganadas en el 80% por movimientos independientes.¹⁰ La primera vuelta presidencial del 2006 la ganó un no partido; las elecciones del 2011 triunfó el Partido Nacionalista Peruano, que no formaba parte de los partidos hegemónicos que hicieron la ley. Por los resultados, diríamos que la contradicción no estaba en los electores sino en los propios legisladores que la elaboraron.

La ley no solucionó el problema de la alta fragmentación electoral, ni la democracia interna, ni el financiamiento transparente; aun así, no se desalentó la voluntad de participación electoral.¹¹ En 1980, sin Ley de Partidos Políticos, se presentaron quince organizaciones políticas; en el 2016, con ley, postularon diez y nueve listas electorales; de estas sólo tres en puridad son partidos políticos, los demás son movimientos emergentes. Las cuatro primeras opciones se las disputaron organizaciones independientes. El 10 de abril del 2016 por lo menos una docena de listas electorales dejaron de existir y al día siguiente volvieron a recolectar firmas para participar en los comicios del 2021, manteniendo la densidad de candidaturas que el candado de la ley no pudo impedir.

El JNE se ha visto en serios aprietos por la Ley de Organizaciones Políticas y por la dispersión y vacíos de las normas electorales. En consecuencia, requerimos aprobar un Código Electoral que sea compatible con una reformada Ley de Organizaciones Políticas que supere la actual incertidumbre electoral; pues si esta norma se hubiera aplicado en el pasado, ni Manuel Pardo hubiera podido fundar al Partido Civil en 1872, ni Haya de la Torre hubiera podido inscribir al Partido Aprista Peruano (PAP) en 1931.

La preocupación es de vieja data. Ya, durante el 2004, hubo un primer intento por acordar un Código Electoral (CE) emanado de la ONPE; pero no prosperó. En el 2011 el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) generó un mayor consenso en la opinión pública, formulando un proyecto de CE con 397 artículos. Estos iban desde un título preliminar en el que se consignaban los principios sobre los que se basa nuestro modelo electoral: transparencia, imparcialidad, representación y proporcionalidad, entre otros.

¹⁰ Véase: *La guía de autoridades regionales y municipales 2003-2006*, JNE.

¹¹ Tuesta Soldevilla, Fernando (2005). *Representación política: Las reglas también cuentan*. Sistemas electorales y partidos políticos, p. 67. Perú: Fundación Friedrich Ebert.

Asimismo, se uniformizaban criterios entre los organismos electorales, el JNE, la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Igualmente, se desarrollaban un capítulo sobre las organizaciones políticas, otro sobre los diferentes procesos electorales, desde las elecciones generales hasta las elecciones de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura o los jueces de paz.

También se contemplaban las clases de voto: válido, nulo, blanco, impugnado, e incluso el voto electrónico. Sin duda, un avance en la evolución electoral.

Hoy la demanda por un Código Electoral es unánime, en cabal cumplimiento del art. 31 de la Constitución, por el cual los ciudadanos tienen derecho «de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo a las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica».

2.6. PRIMARIAS

En el Perú, una de cada cinco organizaciones políticas, cumple con lo exigido por la norma para la selección de candidatos por medio de elecciones internas (primarias). Así, pues, la mayoría esquiva la democracia interna. Así se configura la paradoja de partidos elitistas que adquieren poder democrático sin practicarlo internamente.

Actualmente, la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, establece un procedimiento dirigido por un órgano electoral autónomo, que norma hasta tres alternativas para la selección de candidatos y dirigentes: a) elecciones abiertas (concurren afiliados y no afiliados); b) elecciones cerradas (participan solo los afiliados); y c) a través de delegados elegidos por los órganos del partido de acuerdo a su Estatuto.

No obstante, existen severas limitaciones a la democracia partidaria que devienen en conflictos internos que buscan ser resueltos por el ROP o, conservadoramente, reduciendo la participación a la cooptación de delegados, práctica generalizada que, en vez de fortalecer a los partidos, termina debilitándolos.

El Proyecto del Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones - JNE (2016) propone que las elecciones primarias sean 1) cerradas: buscando con ello la participación activa de los afiliados hábiles, salvo que la disposición estatutaria permita la participación abierta; 2) simultáneas: la fecha única de las primarias pretende que un sistema político con mayor oferta se vuelva más competitivo en la selección de representantes así se propone fechas: 2.1) Elecciones generales: Primer domingo de diciembre del 2020; 2.2) Elecciones regionales y municipales: primer domingo de junio del 2018; y 3) obligatorias: ningún partido que aspire seriamente al poder podría sustraerse, con alguna excusa política, a este acto que legitima su vocación democrática.

El anteproyecto garantiza la autonomía constitucional de los partidos y sus órganos electorales, propugnando que el sistema electoral, a través del RENIEC, le facilite las elecciones internas elaborando el padrón electoral y organizando los comicios internos por medio de la ONPE; y el JNE como ente fiscalizador y última instancia en la resolución de controversias internas.

La convocatoria a elecciones primarias, simultáneas y obligatorias, repercutirá en las estructuras partidarias. De este modo, daría protagonismo a los militantes, atraería nuevos afiliados, estimularía la rotación generacional, restaría importancia a las encuestas y daría una nueva legitimidad a nuestro débil sistema de partidos. Con ello se conseguiría mayor transparencia en la dinámica de las organizaciones políticas, se recuperaría la confianza en ellas y se reconocería la plena legitimidad de su representatividad en los comicios del 2021.

2.7. VOTO EN EL EXTERIOR

Las Convenciones han reconocido el derecho a la migración y Alemania ha establecido una legislación avanzada en esta materia, a pesar del fenómeno yihadista.¹² En el Perú, todo peruano tiene el derecho constitucional a salir y entrar al país, a residir en nuestro territorio o en el extranjero sin menoscabo de sus derechos políticos. El aporte de los peruanos en el exterior es extraordinario. Solo el aporte económico de las remesas internacionales bordea los 3,000 millones de dólares. ¿Quién representa legítimamente esa laboriosidad nacional?

Habiéndose conquistado el derecho activo a sufragar –todavía con limitaciones como el cambio de domicilio en el DNI antes del cierre del padrón electoral–, requerimos reconocer el derecho pasivo a ser elegido. Hasta hoy han existido 15 proyectos de ley para reconocer este derecho. Por ello, este trato igualitario no debe postergarse más.

Los partidos deben tener secciones internacionales para dinamizar su reconstitución.

En la última elección general del año 2016, acudieron a las urnas 472,027 de 884,924 electores hábiles para emitir su voto en el extranjero; es decir, solo el 53%. Este ausentismo ha ido creciendo durante las últimas tres elecciones generales. El continente Africano es el que menos electores hábiles tuvo (261) y de estos solo asistieron a votar 87. De modo distinto, el continente con más peruanos sufragantes en el extranjero fue América Latina con 319,026 de un total de 597,172, siendo Argentina, Chile y Venezuela los países que mayor presencia de peruanos concentran en su territorio. En Europa asistieron 138,312 de un total de 248,982 hábiles. Asimismo, en Asia solo acudieron 12,471 de un total 33,647; y en Oceanía, 2,131 de 4,862 connacionales.¹³

En el Anteproyecto del Código Electoral presentado por el JNE se ha propuesto la creación del distrito electoral para peruanos residentes en el extranjero con un total de cinco escaños, siendo estos elegidos solo por los compatriotas que residen, según su documento nacional de identidad, fuera del territorio peruano. El debate se centra en si se aumenta o no el número actual de congresistas de 130 a 135 (requiere reforma constitucional) o se redistribuyen, de manera proporcional (los treinta y seis escaños que corresponden al electorado de Lima Metropolitana se reducirían a treinta y uno).

12 Aragón, Manuel (1993). «Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo». *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, IFE, TFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 89.

13 *Ibid.*, p. 135.

2.8. AUSENTISMO ELECTORAL

Uno de los datos electorales más importante de los últimos comicios generales fue el alto porcentaje de ciudadanos que no asistió a sufragar (18.20%), pese a que el voto es considerado obligatorio (art. 31° de la Constitución Política) y que se han establecido sanciones por su incumplimiento (art. 5 de la Ley 28859).

En el siglo XIX los anarquistas adoptaron una posición abstencionista radical, pues repudiaban el método y exigían a sus militantes no sufragar. En el siglo XX algunos partidos marxistas desconfiaban de las «elecciones burguesas» y practicaron el ausentismo en las elecciones constituyentes de 1978. El Partido Comunista del Perú («Patria Roja») sostuvo la consigna de no votar. Esta postura fue un fracaso ante la mayoritaria voluntad sufragista, el único grupo que mantuvo esta tesis hasta comicios recientes fue Sendero Luminoso, que castigaba cruelmente a los electores amputando los dedos –pintados con tinta indeleble– como muestra de su vesania antielectoral.

Existen varios tipos de abstencionismo: i) Técnico, ii) Político y iii) Cívico. En el primero, el sistema electoral no facilita el acceso al ciudadano al acto de sufragio, por medio de procedimiento de inscripción, circunscripciones electorales alejadas, carencia de mesas de transeúntes, etc.; el segundo, es el deliberado rechazo a concurrir a un acto electoral por reputarlo no plural o excluyente, parcializado o fraudulento; en el tercer caso, se asiste al acto electoral, mas no se marca conscientemente la boleta: el voto en blanco (9.7 %).

En nuestro caso, falta dilucidar cuál es la motivación para la inasistencia electoral: problemas de acceso; migración ciudadana, costos de transporte; o una postura de protesta. Si es el primer supuesto, es un recado al sistema electoral; en el segundo, un tema económico o material; y en el tercero, un problema del sistema político. El mayor ausentismo se dio en regiones amazónicas (Loreto y Amazonas) y departamentos andinos (Huancavelica, Apurímac y Pasco), llegando casi al 30 %; empero, la mayor inconcurrencia se dio en el extranjero, superando en todos los continentes más del 53 %. El otro extremo se dio en Lima y Callao con el menor ausentismo del 13 %. Las cifras hipotéticamente nos señalan más un reto de acceso y desplazamiento, que un dilema político.

Las cifras son tan relevantes que si los ausentes hubieran formado un partido político habrían pasado a la segunda vuelta electoral (4'167,842 no votaron). Por esta razón es necesario incorporar a este 1/5 de los electores ausentes para garantizar una voluntad mayoritaria plena.

2.9. CUOTA COMUNAL Y NATIVA

En 1931, el Partido Comunista Peruano pretendió inscribir como candidato presidencial a un dirigente campesino del Cusco, Eduardo Quispe Quispe, quien era analfabeto, quechuahablante y cobrizo. La mayoría de los peruanos adultos eran analfabetos, (en Puno 70%), Cusco (60%), Ayacucho (50%). Estadísticamente, cerca de la mitad de los peruanos no hablaban el castellano. Este candidato, que calzaba ojotas, fue excluido de las elecciones.¹⁴

¹⁴ Abal Medina, Juan Manuel (2004). *La muerte y resurrección de la representación política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p.90.

Una de las contradicciones más flagrantes de nuestro sistema electoral ha sido esta exclusión de las poblaciones originarias. La Constitución Política, los tratados y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Yatama, nativos nicaragüenses) han reconocido estos derechos. Mas un intenso proceso de migración, aculturación y mestizaje ha neutralizado su importancia electoral nacional, salvo en Bolivia, Guatemala y, en menor medida, Ecuador.

El problema no es solo legal, sino también cultural, pues hace falta implementar un padrón electoral exclusivo de comunidades campesinas y nativas para conocer en realidad el número de integrantes de cada pueblo o cuántos pobladores se reconocen como comuneros. Este es un criterio fundamental relacionado con la autoidentificación.

Desde el 2006 –año en que empezó a aplicarse la cuota– fueron elegidas 37 autoridades indígenas, entre consejeros y regidores; en el 2010, 48 nativos; y en el 2014, fueron votados por la cuota 131 representantes. Se ha avanzado, pero es insuficiente, pues en cada comicio regional y municipal se elige a no menos de 12,756 ciudadanos (entre gobernadores, alcaldes, consejeros y regidores) y, de este total, los nativos solo son el 1%, quedando la cuota como una mera ficción democrática.

Frente a ello, en el anteproyecto del CE, propuesto por el JNE, se ha mantenido la cuota mínima de 15% de representantes de comunidades campesinas y nativas de cada región o provincia correspondientes. El problema era que al ser estos grupos electorales minoritarios difícilmente alcanzaban la cifra repartidora, ya que se sumaban votos para el partido, pero no para el candidato. Para resolver este impasse se aplicaría, a la hora del cómputo, la cifra repartidora diferenciada, la que se consideraría solo entre estos colectivos nativos.

Asimismo, se cumple con muchas dificultades la cuota para la postulación (15%) y para la elección podía disminuir en casos extremos hasta el 0%. Hay que acometer una reforma que permita de modo real cumplir con el pluralismo étnico, lingüístico y cultural (art. 2 inc. 19 de la Constitución Política), para que nunca más un Quispe Quispe sea vetado como candidato, o como ahora, no elegido por falta de electores.

2.10. EL JEE Y EL TERCER MIEMBRO

La organización electoral ha pasado de ser una instancia administrativa, ocasional y no especializada, a ser una con autonomía constitucional, permanente y especializada.

En el siglo XIX, sólo la Constitución de 1826 consideró al Poder Electoral como autónomo. Las demás dejaron esta responsabilidad a entes administrativos del Poder Ejecutivo o, como fue durante la República Aristocrática (1895-1919), a los mayores contribuyentes que formaron una Junta Electoral, ocasional y consideraron una instancia revisora en el Congreso, donde muchas veces eran modificados los resultados a conveniencia del poder parlamentario imperante. Por ello, a partir de 1931, se creó una instancia jurisdiccional autónoma en materia electoral con el JNE.

Sin embargo, a partir de 1978, el sistema electoral fue evolucionando hasta establecer los Jurados Electorales Especiales (JEE), como órganos temporales, sobre la base de circunscripciones territoriales, constituidos por tres representantes: 1) un Juez Superior (titular o provisional); 2) un Fiscal Superior (en actividad o jubilado), ambos con formación legal. El tercero –cuyo voto es determinante para decisiones jurisdiccionales en materia electoral– no tiene necesariamente esta capacitación.

El JEE fiscaliza la legalidad de los procesos electorales, el referéndum y otras consultas populares. Resuelve tachas, se pronuncia sobre impugnaciones que se formulen durante el proceso de sufragio y el escrutinio en mesa; vela por el cumplimiento de normas electorales y, en términos generales, administra justicia electoral. El JEE aplica, interpreta y resuelve conforme a derecho. Su composición es colegiada e impar, pues hay motivos de controversia, en el ámbito normativo, que requieren conocimientos y especialización. En el último proceso hubo resoluciones del JEE que resolvieron contradiciendo al propio JNE como máximo intérprete en materia electoral. Hay que hacer cambios para garantizar la especialización y hacer previsible las resoluciones de controversias electorales.

La propuesta de reforma es que este tercer miembro sea elegido por el Colegio de Abogados entre los miembros de la circunscripción, lo que se denominaría, de aprobarse el CE, como Jurado Electoral Descentralizado (JED), cuya elección sería entre sus agremiados, así tendremos una instancia especializada por abogados cuyas resoluciones se funden en el conocimiento del derecho de todos sus integrantes. En consecuencia las impugnaciones a las resoluciones del JED ante el JNE, no podrían obviar el debate jurídico de forma y fondo.

El derecho electoral es una dinámica rama del derecho público que pronto ha adquirido autonomía, produciendo precedentes electorales que demandan la mayor especialización con conocimientos de derecho constitucional, administrativo y procesal para la consolidación del Estado de derecho.¹⁵

2.11. ¿REFORMAS POLÍTICAS O ELECTORALES?

Desde 1978, año en que se restableció la democracia, los peruanos hemos venido experimentando procesos electorales con diferentes actores, constituciones y resultados inéditos.

Las elecciones constituyentes de 1978 se hicieron con la Carta Política de 1933, introduciéndose desde aquellos comicios el voto preferencial y el distrito electoral único. En las elecciones de 1990 –ya con la Constitución de 1979– por primera vez ensayamos la Segunda Vuelta. En los noventa, por diversas razones, el sistema de partidos colapsó, dando paso al auge de los outsiders o movimientos independientes, que no ha cesado hasta la actualidad. A partir de la Constitución de 1993 se estableció un sistema electoral tríptico (JNE, ONPE, RENIEC), viviendo una serie de innovaciones como los referéndum, las revocatorias y hasta el voto electrónico.

Luego de los últimos comicios hemos llegado al convencimiento unánime que es necesario hacer cambios legislativos en el sistema electoral. Las propuestas han sido de lo más variadas. Por ejemplo, código electoral único, sufragio optativo, financiamiento partidario, cambio del cronograma electoral, eliminación del voto preferencial, incremento de cuotas electorales, leyes antitransfuguismo, renovación por tercios, circunscripciones plurinominales, reducción de actas electorales e, incluso, disminución del porcentaje de la segunda vuelta de 50 % a 40 %, entre otras propuestas.

15 Chanamé Orbe, Raúl (29 de octubre de 2016). «JEE y el Tercer Miembro», diario *Expreso*, p. 13.

Todas las innovaciones son bienvenidas el problema es determinar cuáles son las urgentes y prioritarias y en qué niveles planteamos un pacto posible de reformas. Desde nuestro punto de vista hay tres niveles y momentos para acordar los cambios: a) reformas electorales; b) reformas políticas y c) reformas constitucionales. Si por puro entusiasmo no las separamos podemos poner en riesgo la integridad del cambio efectivo.

- I) La reforma urgente es la electoral, pues en 2018 se inicia un nuevo ciclo electoral regional-municipal que requiere normas previsibles, razón por la que deberíamos partir de las siguientes prioridades: i) Código Electoral Único; y ii) precisión y proporción en la represión en las dádivas electorales.
- II) Para acometer la reforma política se requiere: la democracia interna, su financiamiento, el freno al transfuguismo, el voto preferencial, entre otros, lo cual requiere de un acuerdo parlamentario que haga posible el aggiornamento del sistema de partidos políticos.
- III) Los cambios estructurales o constitucionales (sufragio optativo, renovación por tercios, bicameralidad, porcentaje de la segunda vuelta, etc.), requieren un debate abierto y un concurso amplio, que está más allá del parlamento y de los partidos políticos, y que incluso implique la posibilidad de un referéndum ciudadano. Para encarar el trilema electoral debemos organizar el orden de su discusión. Si lo encaramos voluntaristamente como un todo podríamos llegar al 2021 sin ningún acuerdo posible.

III. REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS ELECTORALES Y POLÍTICAS: CONCLUSIONES

Los últimos comicios evidenciaron la fragilidad de nuestro sistema electoral. Se produjeron tachas y exclusiones, en pleno proceso, basadas en una legislación extemporánea dada irresponsablemente por un Congreso que feneció. Así, se dieron resoluciones contradictorias entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y los Jurados Electorales Especiales (JEE) que influyeron directamente en la reconfiguración de las planchas presidenciales, generando incertidumbre y volatilidad entre los electores.

Hay múltiples causas para estos problemas, que se podrían superar estableciendo tres criterios rectores: I) a la dispersión y frondosidad normativa —más de 30 normas electorales— que muchas veces entran en entredicho, debemos dotar a nuestro sistema de un Código Electoral único y para el procedimiento de un Código Procesal Electoral como existe en México; II) volver a la tradición histórica planteada por la Constitución de 1933 que estableció que el JNE era interprete supremo en materia electoral para evitar la injerencia parlamentaria o judicial, resolviendo las grandes causas con el precedente electoral de acatamiento obligatorio por parte de todos los JEE; y III) normando la abstención legislativa durante el año de elecciones.

Estas reformas mejorarían las formalidades electorales, pero ello no garantizaría una reforma del sistema político sumido en una crisis de credibilidad electoral. Es necesario distinguir entre reforma electoral y renovación política. Por ejemplo, hoy, España tiene una crisis política, más no una debacle de su sistema electoral. El Perú tiene una tensión simultánea entre actores políticos y el sistema electoral, cuyo origen está en la política y su consecuencia en los organismos electorales.

El sistema de partidos que entró en vigencia en 1978 ha sufrido diversas crisis, que se manifiesta hoy, por cuanto ocho de cada diez electores votaron por los movimientos independientes y los discursos antipolíticos. Esto no remedia el sistema electoral sino una renovación de la política. La Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, fue pretensiosa pues no resolvió el tema de la estabilidad institucional interna, las primarias electorales y el financiamiento transparente. Sólo las primarias obligatorias resolverían tres dificultades: a) atraería militancia, b) garantizaría la renovación dirigencial, y c) haría innecesario el voto preferencial. Algunos confunden causa y efecto, le achacan la debilidad de los partidos al voto preferencial, cuando la anemia de militantes está en la evidente falta de democracia interna y no en la norma electoral. Es impostergable la reforma electoral, pero es imprescindible la reforma política, uno es urgente, lo otro es necesario.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAL MEDINA, Juan Manuel
2004 *La muerte y resurrección de la representación política*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- ARAGÓN, Manuel
1993 «Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo». *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, IFE, TFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ARAGÓN, Manuel
2007 «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo». En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, México.
- BOREA ODRÍA, Alberto
1994 *La difícil democracia en América Latina: Desafíos y Respuestas*. Costa Rica: Ed. San José.
- DAHL, Robert
1999 *La democracia*. Buenos Aires: Taurus.
- DIARIO EXPRESO
2016 «JEE y el Tercer Miembro», diario *Expreso*, 29 de octubre.
- FERNÁNDEZ PONCELA, Ana
2003 *La política, la sociedad y las mujeres*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
2003 *Guía de Autoridades Regionales y Municipales 2003-2006*.
- LEY 28094 Diario oficial *El Peruano*, 1 de noviembre de 2003.
- LEY 30414 Diario oficial *El Peruano*, 7 de enero de 2016.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando
2005 *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Perú: Fundación Friedrich Ebert.

El concepto de representación política y democracia liberal

JORGE JÁUREGUI MENDIETA¹

Politólogo y docente universitario



SUMARIO

I. Introducción.- II. El origen despótico de la representación política.- III. El tránsito hacia el concepto de representación liberal.- IV. La representación como parte del conjunto de conceptos jurídicos extraídos de la teología y la metafísica.- V. Las concepciones sobre la representación política: acercándonos al vértice del problema.- 5.1. La representación política como mandato.- 5.2. La representación política como responsabilidad.- VI. Conclusiones.- VII. Bibliografía.

¹ Abogado por la Universidad Nacional de Trujillo y magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con amplia experiencia en cargos de responsabilidad y dirección en diversos organismos e instituciones del sector público. Docente de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue miembro de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en el Perú para las Elecciones Generales 2016.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio versa sobre el tipo particular de diseño institucional que corresponde a la representación política en una democracia liberal representativa. De esta forma, se analiza el proceso de evolución histórica de la institución de la representación política, desde su aparición en la modernidad europea a través de la teoría política absolutista de Thomas Hobbes y su transformación posterior en la teoría liberal de John Locke. Finalmente, analizaremos las teorías contemporáneas que buscan explicar el concepto de la representación política como mandato o como responsabilidad política, y examinaremos cuáles son las implicancias de estos modelos para el funcionamiento democrático del sistema político.

II. EL ORIGEN DESPÓTICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es común que se asocie la idea de democracia con la de representación política, de modo tal que podríamos concluir erróneamente que la sola existencia de una representación política sea suficiente para que exista una democracia representativa. Ello no es exacto en tanto que, aun cuando la democracia liberal se sostiene sobre la idea de representación política, lo hace sobre un tipo particular de representación: la representación políticamente responsable, modo de representación que se caracteriza por la responsabilidad política de los representantes con los ciudadanos que conforman el cuerpo político del que extrae su soberanía.

La evidencia histórica demuestra que la representación moderna es un concepto desarrollado en la teoría absolutista, planteada por Thomas Hobbes en el *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, publicado en 1651, que fue la primera concepción del Estado moderno, plenamente emancipado de la autoridad religiosa. Es en el pensamiento de Hobbes en el cual emerge la idea moderna de representación como poder delegado, delegación del poder que otorga el conjunto de individuos al soberano, individuo o asamblea que ejerce la soberanía o el gobierno en virtud del contrato social. Por ello, se considera que la filosofía política de Hobbes tuvo, más allá del contexto británico, un gran impacto en la teoría política moderna y contribuyó a crear las bases conceptuales que hicieron posibles las revoluciones liberales: la inglesa en el siglo XVII, y la norteamericana y la francesa en el siglo XVIII.

La representación que expone Hobbes es de tipo particular, una representación despótica, es decir, un tipo de representación en la que los individuos transfieren su violencia y soberanía al Estado, graficado por el mítico monstruo marino denominado Leviatán, que se convierte en el ente acumulador de la violencia y la soberanía emanada de los individuos. Este tipo de representación es de carácter tiránico, en tanto la asamblea o el monarca recibe la facultad de representación y soberanía sin estar obligado a cumplir la ley, por lo que resultaban absueltos de los alcances de esta, rasgo del que deriva el nombre de absolutismo.

Hobbes diferencia dos tipos de soberanía despóticas: 1) la soberanía por adquisición y 2) la soberanía por institución:

*Un **Estado por adquisición** es aquel en el que el poder del soberano se adquiere por la fuerza. Y por la fuerza se adquiere cuando los hombres, singularmente o unidos por la pluralidad de sus votos, por temor a la muerte o a la servidumbre, autorizan todas las acciones de aquel hombre o asamblea, que tiene en su poder sus vidas y libertad.*

*Este género dominio o soberanía difiere de la **soberanía por institución** solamente en que los hombres escogen a su soberano por temor mutuo y no por temor a aquel a quien instituyen. (...) En ambos casos lo hacen por miedo.² (Resaltado es nuestro)*

Como se puede apreciar, la representación moderna surge despótica como consecuencia del diseño del contrato social desarrollado en la concepción del filósofo inglés, a través del cual los hombres voluntariamente abandonan el estado de naturaleza, caracterizado por un estadio en el cual los individuos son libres para ejercer su violencia ilimitadamente. Es claro que este tipo de contrato social tuvo como motivación el temor a una muerte violenta, que podría producirse por el ejercicio privado de la violencia por otro u otros hombres. En el estado de naturaleza que concibe Hobbes, ningún hombre tenía garantizada su vida, porque incluso hasta el más fuerte podría morir a manos de otro hombre mientras duerme. Este autor considera que el estado de naturaleza es un estado de anarquía, por lo que el contrato social que propone busca establecer un sistema político que extraiga a los hombres del estado de violencia y anarquía para establecer la paz, una paz impuesta por la fuerza, lo que determina la justificación de la tiranía. Ciertamente, Hobbes entiende que la anarquía es el peor de los estadios en los que puede establecerse a la vida social del hombre, porque ni siquiera la vida misma está protegida; de este modo justifica la tiranía, materializada en instituir una representación sin control de los individuos que delegan la soberanía, a cambio de establecer un orden que permita superar la violencia y la anarquía.

Podemos apreciar en este punto que la idea de que la soberanía del Estado proviene del contrato social o del conjunto de personas que delegan la representación no es una idea nacida del pensamiento liberal o democrático, sino que estuvo claramente desarrollada en el pensamiento absolutista o despotismo:

Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgara por mayoría el derecho de representar a la persona de todos, es decir de ser su representante. Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro, como los que han votado en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran los suyos propios, con el objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra los otros hombres.³

2 Hobbes, Thomas. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 1984. España: Sarpe, p. 205.

3 *Idem.* p. 181.

El diseño institucional del contrato social absolutista y del tipo de representación política que establece está compuesto por dos aspectos centrales. En primer lugar, quienes instituyen un Estado quedan obligados por el pacto a considerar como propias las acciones o juicios de aquel hombre o de aquella asamblea al que le delegan la representación y no pueden establecer un pacto entre sí para obedecer a cualquier otra autoridad sobre cualquier aspecto a decidir sin su autorización, porque los individuos o súbditos están obligados entre sí y con el soberano. En segundo término, el derecho de representar a la persona de todos se otorga a la persona que todos constituyen en soberano, siendo que todos están obligados por el pacto con el soberano; no obstante, este no está obligado con quienes lo han instituido como tal, no pudiendo existir quebrantamiento del contrato social por parte del soberano. Ello supone que el soberano es el único absuelto de las obligaciones del pacto o contrato social, siendo la única forma legítima de romper el pacto de representación cuando el soberano pierde la capacidad de imponer el orden establecido en el contrato social.

La construcción de la representación despótica que produce el Estado absoluto es consecuencia de dos elementos estructurales: 1) el hombre es definido por su violencia, de modo que constituye el lobo del propio hombre; violencia que en el estado de naturaleza lleva a la anarquía; y 2) el contrato social es el pacto que se instituye por el miedo a la violencia, por el miedo a la muerte violenta. Ambos aspectos permiten justificar la representación despótica, aun cuando acepta que el soberano extrae su soberanía de los individuos que le delegan su soberanía y representación.

Entonces, ¿de qué tipo de representación hablamos cuando hablamos de democracia liberal o democracia representativa? La evidencia histórica muestra cómo el diseño institucional de la representación política en la filosofía liberal se ubica en una visión opuesta a la que desarrolla la teoría absolutista, como lo expone John Locke en el *Tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil*, publicado en 1690. En este libro expone una nueva concepción del hombre, del estado de naturaleza y del contrato social. Según esta concepción los hombres en el estado de naturaleza nacen iguales, libres e independientes; por ello vienen al mundo, con inherencia a su condición de hombres, con un conjunto de derechos anteriores al contrato social, que denominó derechos naturales, tales como el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la propiedad privada. Esta concepción del hombre, sustantivamente distinta de la de Hobbes, permite también la construcción de una idea sustantivamente distinta de contrato social y de representación política. En este enfoque, esta no se instituye para salvar al hombre de la anarquía y de una muerte violenta en el estado de anarquía, sino para proteger el conjunto de los derechos naturales, de manera que la representación política estaba obligada a cumplir la ley del contrato social, porque de estar absuelta de tal obligación podría vulnerar los derechos naturales, que siendo anteriores al Estado no podían ser afectados por la acción de este.

Para entender correctamente el poder político y derivarlo de su origen, debemos considerar en qué estado se hallan naturalmente todos los hombres. Este es un estado de perfecta felicidad para ordenar sus acciones y disponer de sus posesiones y personas como juzguen adecuado dentro de los límites de la ley de la naturaleza, sin pedir permiso, ni depender de la voluntad de otro hombre.⁴

4 Locke, John (2005). Segundo tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil. Madrid: Tecnos.

III. EL TRÁNSITO HACIA EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN LIBERAL

A la paz y la defensa común propuesta por Hobbes, la concepción del contrato social de Locke incorpora los principios filosóficos que los hombres son libres, iguales e independientes del Estado o contrato social, de donde surge la responsabilidad política de quienes ejercen la representación política o soberanía del Estado respecto de los individuos que delegan tal soberanía:

A ser los hombres por naturaleza todos libres, iguales e independientes, nadie puede ser sacado de ese estado y sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, por lo tanto el único modo de que alguien se despoje a sí mismo de su libertad natural y se someta a las obligaciones de la sociedad civil, es acordar con otros hombres agruparse y unirse en una comunidad, en aras de vivir unos con otros en una vida confortable, pacífica y libre de temores, en el disfrute seguro de sus propiedades y de gozar de la mayor protección de quienes no pertenecen a ella. (...)

En la filosofía liberal todos los miembros de contrato social están obligados al pacto, tanto los individuos que delegan su soberanía, como el monarca o la asamblea que reciben la soberanía y la representación política. Por ello, el tipo de representación política liberal implica un componente nuevo y determinante: la responsabilidad de la representación política, es decir, es tipo de representación sujeta a control por parte de los individuos que conforman el cuerpo político del que emana la soberanía; en otras palabras, el pueblo. La noción liberal del contrato social incorpora a una sola esfera tanto a los emisores como a los receptores de la soberanía o representación política en una unidad orgánica, como una totalidad, en la que la representación también se encuentra obligada por el contrato social y, consecuentemente, sujeta al control de los ciudadanos.

La existencia de derechos anteriores a la instauración del contrato social, los derechos naturales, establece que quienes ejercen la representación política en el Estado no puedan vulnerar dichos derechos, en tanto que son anteriores al propio Estado. El diseño institucional que asume el contrato social en el modelo de Estado liberal determina el ejercicio del gobierno y, por ende, la representación política debe actuar con un poder político controlado o limitado. Por ello, no resulta razonable en este diseño institucional la representación política absuelta del control del contrato social.

La democracia representativa, como sistema político, se estructura sobre un conjunto de principios, dentro de los cuales podemos ver un primer grupo que está centrado en la definición de los individuos que conforman el contrato social, tales como el principio de igualdad de los hombres y el principio de la libertad individual, dos principios fundamentales para definir la concepción del hombre como elemento constitutivo del contrato social.

En un segundo grupo de principios podemos ubicar aquellos que están centrados en definir el tipo de contrato social o sociedad política que se conforma, tales como el principio de divisiones de poderes y el principio de control y equilibrio del poder político, tal como lo señala Przeworski:

El principio de separación de poderes y el principio de control y equilibrio del poder no son idénticos. Es solo este último el que establece un mecanismo de mutua «responsabilidad horizontal» en las ramas del gobierno.⁵

IV. LA REPRESENTACIÓN COMO PARTE DEL CONJUNTO DE CONCEPTOS JURÍDICOS EXTRAÍDOS DE LA TEOLOGÍA Y LA METAFÍSICA

La noción de representación política que se desarrolla en la teoría política moderna forma parte de un conjunto de institutos que el derecho y la ciencia política han tomado de la teología y de la metafísica, como lo explica Carl Schmitt en su ensayo Teología Política:

Todos los conceptos centrales de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados. Lo cual es cierto no sólo por razón de su evolución histórica, en cuanto fueron transferidos de la teología a la teoría del Estado, convirtiéndose, por ejemplo, el Dios omnipotente en el legislador todopoderoso, sino también por razón de su estructura sistemática, cuyo conocimiento es imprescindible para la consideración sociológica de estos conceptos. El estado de excepción tiene en la jurisprudencia análoga significación que el milagro en la teología.⁶

Schmitt encuentra un fenómeno relevante para la comprensión de las instituciones políticas que conforman la estructura institucional del Estado liberal: el hecho de que en gran medida está conformado por instituciones extraídas de la teología y «adecuadas» a una racionalidad política. De este modo, instituciones centrales para el constitucionalismo liberal como *la facultad del legislador constituyente*, que con su sola voluntad puede crear un mundo institucional de la nada, tiene exacto contenido a la *omnipotencia de Dios* en la teología, que con su voluntad igualmente puede crear el mundo. De este modo, la facultad del legislador constituyente para crear un ordenamiento constitucional y, por ende, las instituciones del Estado tienen contenido análogo al poder omnipotente del Dios creador. Una situación semejante aprecia Schmitt en el *estado de excepción* y el *acto constituyente*, que reciben el contenido que la teología le asigna al concepto del *milagro de la creación*.

El aporte de Schmitt es relevante para entender el contenido de las principales instituciones políticas y jurídicas que conforman el Estado moderno, pero además es importante porque nos permite apreciar el proceso a través del cual las principales instituciones políticas de la modernidad no fueron creadas sino más bien extraídas, sin vaciarlas de contenido, de la teología y la metafísica aristotélica.

⁵ Przeworski, Adam (1998). «Democracia y representación». Revista CLAD, n.º 10. p. 21.

⁶ Schmitt, Carl (2009). Teología política, Madrid: Trola, S.A. p. 37.

Este proceso, que constituye una suerte de sincretismo político, no excluye al concepto de representación como institución política de la modernidad, las nociones de representación política que proponen primero Hobbes y luego Locke, toman su contenido de la noción de representación que la teología desarrolla en la escolástica Tomista, particularmente clara en la obra del exégeta jesuita Juan Maldonado *Comentarios a los cuatro evangelios*,⁷ quien ya en 1550 explicaba que iglesia es la representación de Cristo en la tierra, es decir, la iglesia universal constituye el cuerpo místico de Cristo o su representación en el mundo inmanente. Esta representación tiene un sentido inverso al que proponen los filósofos ingleses del siglo XVI, en tanto que la iglesia recibe contenido análogo al contrato social o Estado, es la receptora de la representación de Cristo, mientras que en el caso de la representación política desarrollada en las teorías políticas de la modernidad, es la asamblea o contrato social la que delega la representación al soberano.

No obstante esta sutil diferencia, es importante destacar que el concepto de representación que propone la teología traslada su contenido casi íntegro a la noción de la representación política de la modernidad, en tanto que los parlamentos y los gobiernos constituyen espacios en los que confluyen diferentes tendencias de la sociedad, pero que tiene un sentido de unidad en el Estado, en la nación y en la ley. A esta particular configuración, construida sobre la universalidad de la iglesia, Maldonado describe El tipo de representación que contiene como un «complexio oppositorum», es decir, un conjunto de opuestos o de diferentes, dado que la Iglesia Católica es una asamblea universal que está conformada por personas con diferentes tendencias políticas, culturas, e incluso ocupaciones y funciones dentro de la misma Iglesia, pero cuya diversidad universal tiene un sentido de unidad en Cristo, el cual, a través de su muerte en la cruz, transfiere su salvación y la pertenencia al Reino de Dios.

Así, la noción de representación política que se desarrolla en la modernidad, tanto la absolutista como la liberal, está basada en la idea de que existe un emisor de representación y un receptor de representación, que determina la relación representados-representantes. Esta es una figura análoga a la representación teológica, en la que existe un emisor de salvación que tiene la capacidad de trasladarla a sus representantes: los miembros de la Iglesia.

En el caso particular de la representación política que produce la modernidad liberal, le resulta plenamente aplicable la noción de la representación teológica formulada por Maldonado, en la medida de que los parlamentos constituyen espacios en los cuales actúa un «conjunto de diferentes», que se expresa en los distintos partidos, ideologías y concepciones de la política, pero que, aun en esa diversidad, no pierde sentido de unidad, como la unidad del Estado, la unidad de ley, de modo que en el Estado representativo liberal, los miembros del Parlamento representan al conjunto de la unidad política.

En ese sentido, Jorge Dotti sostiene lo siguiente:

Desde esta perspectiva, las diversas fundamentaciones modernas del Estado (verbigratia, dos que son clave: las de Hobbes y de Locke) no hacen sino secularizar en clave política las nociones teológicas básicas del Cristianismo y, de este modo, aplican al nuevo orden de convivencia un esquema justificatorio que mantiene

7 Maldonado, Juan (1950). *Comentarios a los cuatro Evangelios*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.

analogías semánticas con los conceptos y nociones centrales de la religión cristiana. (...) la representación político-jurídica consiste en una mediación entre el fundamento o principio sustancial del orden estatal, de tipo trascendente (distinto del criterio pragmático en el sentido del cálculo de costos- beneficios) y la realidad de la convivencia en un orden estructurado por la soberanía, por un dinamismo metaforizable espacialmente como vertical (el mando procede desde arriba hacia abajo, en correlación con el apotegma teológico político básico, vigente –en creciente enervación por la secularización– de hecho y como premisa de la legitimidad estatal: todo el poder viene de Dios), por un lado, y, al mismo tiempo, correlacionado con la horizontalidad de la relación entre los ciudadanos, que deben conceder su consenso, esto es, su consenso a la verticalidad del mandato-obediencia se correlaciona con la dimensión horizontal, ese dinamismo vertical en su idea misma (legitimado desde lo alto hacia lo bajo), más allá de la bidireccionalidad que acarrea la noción de consenso, cuyas connotaciones cubren una amplia gama de posibilidades, variaciones, fantasías y proyectos de realización sensata, pero que en todos los casos es el corolario obvio del presupuesto metafísico-antropológico, que condiciona la comprensión moderna de la praxis: los humanos somos libres e iguales por naturaleza.⁸

En la misma línea, Franco Castorina encuentra elementos del origen teológico del concepto de representación política, como de un conjunto de conceptos que configuran la teoría del Estado:

En resumidas cuentas, el racionalismo que fundamenta tanto a la Iglesia como al Estado no es el racionalismo técnico-instrumental propio del afán utilitarista del liberalismo, sino un racionalismo que reside en lo «institucional y es esencialmente jurídico». El Papa no es un profeta, sino el vicario de Cristo en la Tierra; la dignidad de su oficio sacerdotal no le es conferida ni por su carisma, ni por su persona, sino porque «se liga, en una cadena ininterrumpida, al encargo personal y a la persona de Cristo». En este sentido, el soberano es al Estado lo que el Papa es a la Iglesia y sus funciones se dignifican pues representan y realizan la Idea –Idea del Reino de Dios o la Idea del Derecho–, en suma, la realización de lo trascendente en lo inmanente, de lo alto en lo bajo.⁹

No obstante el origen teológico del concepto de representación política de la que recibe una riqueza notable, en el siglo XIX la marcada tendencia en la concepción liberal hacia el positivismo jurídico marcó un punto de inflexión, en el cual se equiparó el concepto de representación política al contenido de la representación legal, e incluso al de la figura del contrato de mandato, surgiendo un debate que se mantiene hasta la actualidad respecto del contenido del concepto de la representación política democrática. En este debate se contraponen el concepto de la representación como representación legal o mandato y el concepto de representación como responsabilidad política.

⁸ Dotti, Jorge E. (2014). La representación teológico-política en Carl Schmitt. <http://revistas.filo.uba.ar/index.php/avatares/article/view/278>

⁹ Castorina, Franco (2017). De lo alto en lo bajo: Carl Schmitt y la representación teológico-política de los valores Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/57203>

V. LAS CONCEPCIONES SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ACERCÁNDONOS AL VÉRTICE DEL PROBLEMA

Hanna Fenichel Pitkin, en su trabajo denominado *El concepto de representación*,¹⁰ propone que en el ámbito de la filosofía política existen dos corrientes para concebir la representación política. Una primera línea de interpretación de la representación se organiza en la denominada *lógica de la independencia*, que considera que el representante, en cuanto a la actividad de representación, debe gozar de una absoluta independencia respecto de los representados, sin que las opiniones de estos ciudadanos generen condicionamientos en las decisiones y acciones que asume aquél en la actividad de representación. De ese modo los representantes, una vez elegidos, deben ser libres y autónomos para el desarrollo de la representación, a efectos de que no se limiten a representar intereses particulares de un determinado grupo, que corresponde a su distrito o circunscripción electoral, sino que representen el interés público o el interés general.

Una segunda línea de interpretación de la representación es la *lógica de la subordinación*, que también se conoce como la *lógica del mandato*, la cual concibe que los representados están capacitados para condicionar las decisiones que asume el representante durante la acción de representación. El vértice de ambas concepciones de la representación política se ubica en la dimensión que le asigna al valor de las opiniones de los representados: mientras que la *lógica de la independencia* le confiere a la opinión de los representados un carácter no determinante para la acción de representación, en la *lógica de la subordinación* se le otorga un carácter determinante o condicionante para la acción de representación.

Fenichel Pitkin se ubica en una posición intermedia entre estas dos corrientes. Ella sostiene que la representación, dentro de los parámetros democráticos, debe gozar de márgenes razonables de independencia y, consecuentemente, tiene que contar con la posibilidad de apartarse de los intereses de los representados, lo que no constituye per se una patología del sistema democrático, en tanto que dicho apartamiento no sea permanente o sistémico; no obstante ello, estima indispensable que, en dichos casos, el representante explique a los representados, las razones que justifican dicho comportamiento. Ciertamente, no considera justificable una independencia absoluta en la acción de representación respecto de los intereses y expectativas de los representados, pero también juzga que, en la representación política, el representante es sustantivamente distinto al representado.

Por su parte, Adam Przeworski¹¹ señala que, siendo la democracia representativa un modelo de sistema político caracterizado porque las decisiones las toman representantes electos, decisiones que a su vez son implementadas por funcionarios designados y a los cuales los representantes delegan algunas de las tareas del gobierno, la cuestión central es determinar por qué los gobernantes equipados con tales poderes habrían de actuar en beneficio de los representados, toda vez que —siguiendo a Pitkin—, representar significa actuar de acuerdo con los mejores intereses del público. Por ello, el esfuerzo para entender la dimensión y contenido de la representación política debe estar centrado en identificar qué tipo de ingeniería institucional es necesaria para que los gobiernos gobiernen y, simultáneamente, permitan que los representados controlen al gobierno que instituyen.

¹⁰ Fenichel, P. H., & Centro de Estudios Constitucionales (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

¹¹ Przeworski, A. «Democracia y representación» (1998). *Revista CLAD* edición de febrero.

En esa dirección, Przeworski constata que se encuentra muy difundida la afirmación de que los gobiernos que son electos con poderes divididos y limitados constitucionalmente van a actuar de forma representativa; por ello, gran parte de la academia, como en el caso de Schmitter y Karl,¹² considera que «la moderna democracia política es un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son hechos responsables por sus acciones en el dominio público por los ciudadanos». No obstante, Przeworski asegura que estas afirmaciones no son sino hipótesis, las cuales debemos analizar con más profundidad.

En ese sentido, el autor manifiesta que el vínculo entre la democracia y la representación se basa en que los gobiernos son representativos porque son electos, siempre que confluayan dos elementos indispensables: 1) que las elecciones garanticen una competencia electoral libre, 2) que los ciudadanos gocen de libertades políticas. La confluencia de ambos elementos debe hacer que los gobiernos actúen de acuerdo con el mejor interés de los representados.

5.1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO MANDATO

En esta dinámica Przeworski también encuentra dos concepciones sobre la representación política: Una primera posición asume la representación como mandato. En este caso, se constituye una situación en la cual las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataformas electorales y se entiende que son las mejores para los ciudadanos, en las condiciones apreciadas por los mandatarios.¹³ Esta concepción es la más ampliamente difundida, tanto a nivel de la academia, como de los medios de comunicación e incluso de los ciudadanos, que confían en este concepto como si fuese una «verdad axiomática». Señala el autor que el aspecto central de esta racionalidad se centra en el cumplimiento de promesas electorales y programas de gobierno propuestos durante la campaña electoral; es decir, la representación se traduce en un mandato para cumplir la plataforma electoral, efecto para el cual deben darse algunas condiciones: 1) que coincidan los intereses de los representantes con los intereses de los representados, 2) que los representantes quieran ser electos y reelectos, y 3) que el representante-mandatario sea electo sobre la base de políticas que representan la preferencia de un elector decisivo y enfrente la amenaza cierta de ser sancionado si se desvía del cumplimiento del mandato.

En ese orden de ideas, Przeworski advierte la debilidad del concepto de representación como mandato en el hecho de que los representantes no puedan ser reelectos en forma inmediata. Así, la ausencia de un mecanismo de control a través de la votación hace predecible que el representante-mandatario, una vez electo, no tenga incentivo razonable para actuar representando el interés de los representados. De este modo, no se han establecido en las democracias liberales mecanismos institucionales formales para forzar a los representantes a mantenerse en sus plataformas electorales o programas de gobierno. Cabe recordar que la acción política en los parlamentos debe pasar por la deliberación pública, es decir, los representantes deben deliberar, más aun en temas altamente especializados, como son varias de las materias en las cuales se aborda la representación política. Es muy común que los propios representados consideren necesaria la opinión de expertos, con lo cual no resulta razonable establecer mecanismos para forzar a los representantes, más aun si consideramos que los gobiernos, ergo la representación, necesitan flexibilidad para enfrentar situaciones no previstas y escenarios políticos cambiantes.

¹² Schmitter y Karl (1991). P.76.

¹³ Przeworski A. (1998). «Democracia y representación». *Revista CLAD*, edición de febrero

5.2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO RESPONSABILIDAD

La concepción de la representación como responsabilidad se materializa cuando los electores tienen la capacidad de analizar si los representantes están actuando en función a sus intereses, y de sancionarlos o premiarlos oportunamente, de modo que lo que determina la representación como responsabilidad son dos aspectos que propone Przeworski: 1) cuando los electores votan para mantener en su cargo a la representación, cuando esta ha actuado representando y en función a sus intereses; y 2) cuando la representación electa implementa las políticas necesarias para ser reelecta.

Los problemas en cuanto a la representación como responsabilidad se generan a partir del nivel de información que tienen los representados respecto de las políticas públicas que impulsan los representantes; de este modo, la información incompleta merece una especial atención para entender el funcionamiento de la representación como responsabilidad, porque la responsabilidad no alcanza para asegurar que la representación «represente» los intereses de los representados si estos tienen información incompleta de las materias que son objeto de representación, como son los casos de la política económica o la política tributaria, la de justicia o la de salud, por poner ejemplos.

VI. CONCLUSIONES

La institución de la representación política constituye un desarrollo que corresponde a la teoría absolutista en la primera etapa de la modernidad europea, específicamente en el pensamiento de Thomas Hobbes, lo que determina que la sola existencia de una representación política no implica que esta tenga un funcionamiento democrático.

La democracia representativa constituye un modelo de sistema político cuya ingeniería política está basada en un modelo de representación responsable políticamente ante los representados que le delegan su soberanía. Ello ocurre como materialización de los principios de separación de poderes en el Estado y de control y equilibrio del poder. La ausencia de responsabilidad política efectiva en el diseño institucional determina un modelo autoritario de sistema político.

La concepción de la representación política más coherente con el modelo de democracia liberal corresponde a la de representación como responsabilidad; no obstante, es necesario atender también los niveles de información de los representados-electores para ejercer control con sus votos sobre la representación elegida.

El nivel de información al que acceden los representados está determinado por el diseño institucional de la relación entre los representados y la burocracia designada en el Estado, sobre todo a nivel de las agencias autónomas que gozan de altos niveles de discrecionalidad, en algunos casos con opacidad; también es un factor determinante el diseño de las relaciones entre los denominados «poderes del Estado». No basta con la separación de poderes para un funcionamiento democrático; es necesario para ello además que las instituciones garanticen el equilibrio del poder.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CASTORINA, Franco.
2017 *De lo alto en lo bajo: Carl Schmitt y la representación teológico-política de los valores.* Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/57203>
- DE MALDONADO, Juan
1950 *Comentarios a los cuatro Evangelios.* Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- DOTTI, Jorge E.
2014 *La representación teológico-política en Carl Schmitt. Avatares Filosóficos*, [S.l.], n. 1, dic. 2015. ISSN 2408-431X. Disponible en: <http://revistas.filo.uba.ar/index.php/avatares/article/view/278>. Fecha de acceso: 10 mayo de 2019.
- HOBBES, Thomas & MELLIZO, Carlos
2004 *Leviatán o la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil.* Madrid: Alianza Editorial.
- LOCKE, John, MELLIZO, Carlos, & LASLETT, Peter.
2006 *Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil.* Madrid: Tecnos.
- PRZEWORSKI, Adam.
2010 *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- PRZEWORSKI Adam.
1998 «Democracia y representación». *Revista CLAD*, número de febrero.
- FENICHEL, P. H., & Centro de Estudios Constitucionales.
1985 *El concepto de representación.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SCHMITT, Carl.
1998 *Teología política: Cuatro ensayos sobre la soberanía.* Cochabamba: Struhart & Cia.

SISTEMA INTEGRAL DE REFORMAS POLÍTICAS Y PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

FRANCESCO TUCCI¹

Politólogo e internacionalista



SUMARIO

**I. Introducción.- II. La necesidad de un sistema integral de reformas.-
2.1. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)-
2.2. El diagnóstico de la CANRP.- III. La urgencia de reformar el
presidencialismo parlamentarizado.- 3.1. Del hiperpresidencialismo
al presidencialismo parlamentarizado.- 3.2. El presidencialismo
parlamentarizado del Perú.- 3.3. Los riesgos del presidencialismo
parlamentarizado.- IV. Conclusiones.- V. Bibliografía.**

¹ Licenciado en Ciencias Políticas en la Università L'Orientale (Nápoles, Italia). Magister en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado en la Cámara de Diputados de la República Italiana como asesor legislativo. Actualmente dicta cursos en la PUCP y en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). También ejerce el periodismo.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se presenta la reforma integral de las instituciones políticas peruanas, con referencia al trabajo de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, y la urgencia de eliminar los elementos del presidencialismo atenuado o parlamentarizado.

Los escándalos por las investigaciones que involucra a los integrantes del Poder Judicial y la clase política –que incluye expresidentes de la República– pusieron en la agenda pública e institucional el crucial tema de las reformas políticas.

Durante la legislación vigente hemos sido testigos de la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas, a lo que se suma la crisis relacionada con la Presidencia de la República sin el respaldo de la mayoría parlamentaria del Congreso de la República. El impasse que se ha generado en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo evidenció puntos débiles en la arquitectura institucional; asimismo, socavó la gobernabilidad. Esta última, que inicialmente se asocia al objetivo de mejorar la eficiencia del Ejecutivo, ha superado el concepto de *governance*, que se refiere no solo al ejercicio de gobierno, sino a «todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social». (Tomassini, 1992: 25)

En este contexto de desconfianza de la opinión pública, de pérdida de legitimidad y crisis de gobernabilidad, se introduce la reforma del sistema de justicia como punto de agenda, junto a la decisión del presidente Vizcarra de convocar un referéndum² el 9 de diciembre de 2018 e instituir la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). El presente artículo, que aborda la necesidad de las reformas políticas en base a un enfoque sistémico e integral, cuenta con dos secciones: en la primera (punto II), se presenta sintéticamente el valioso aporte de la CANRP; en la segunda (punto III), se profundizará la necesidad de una reforma Constitucional para eliminar los elementos del presidencialismo parlamentarizado. Como se explicará, la permanencia de esta forma de presidencialismo facilita el choque de poderes Ejecutivo-Legislativo, lo que abrió el paso a crisis político-institucional de difícil solución.

2 La finalidad del referéndum era aprobar las cuatro reformas constitucionales que presentó el Ejecutivo al Congreso de la República: 1) la nueva conformación de la Junta Nacional de Justicia (antes Consejo Nacional de la Magistratura), 2) el financiamiento a los partidos, 3) la no reelección inmediata de congresistas, 4) el retorno de la bicameralidad en el Parlamento. El voto popular rechazó solo el regreso a la bicameralidad, bajo invitación del mismo presidente de la república por los cambios aprobados por los congresistas al proyecto de ley durante el debate parlamentario.

II. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA INTEGRAL DE REFORMAS

2.1. LA COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA (CANRP)

La Resolución Suprema 228-2018-PCM instituyó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), conformada por destacados especialistas de las ciencias políticas y del derecho,³ con el fin de elaborar *ad honorem*, en un plazo máximo dos meses de trabajo, proyectos de ley para la reforma. En el plazo establecido, la Comisión entregó el informe final titulado «Hacia la democracia del Bicentenario»,⁴ que incluye el diagnóstico del funcionamiento de la política nacional, doce proyectos de ley y una *hoja de ruta* para la aprobación de dichas propuestas.

Este grupo de trabajo, sin intención de sustituir al legislador sino de coadyuvarlo con análisis y propuestas viables, utilizó un enfoque novedoso y necesario para lograr cambios significativos en el sistema político peruano: una reforma sistémica integral. En base a esta perspectiva, se consideran interrelacionadas las reformas institucionales de los sectores «sistema de gobierno» (nacional y local), «sistema de partidos» y «sistema electoral», porque los elementos constitutivos y las modificaciones de un solo sistema tienen consecuencias en los otros dos. Según este punto de vista, entonces, «si, por ejemplo, se modifica la forma de candidatura (voto preferencial) y el tamaño de las circunscripciones [se] afectará al formato de sistema de partidos. O un diseño de parlamento bicameral tendrá impacto en el sistema electoral que, a su vez, afectará la dinámica de los sistemas de partidos» (CANRP, 2019: 14).

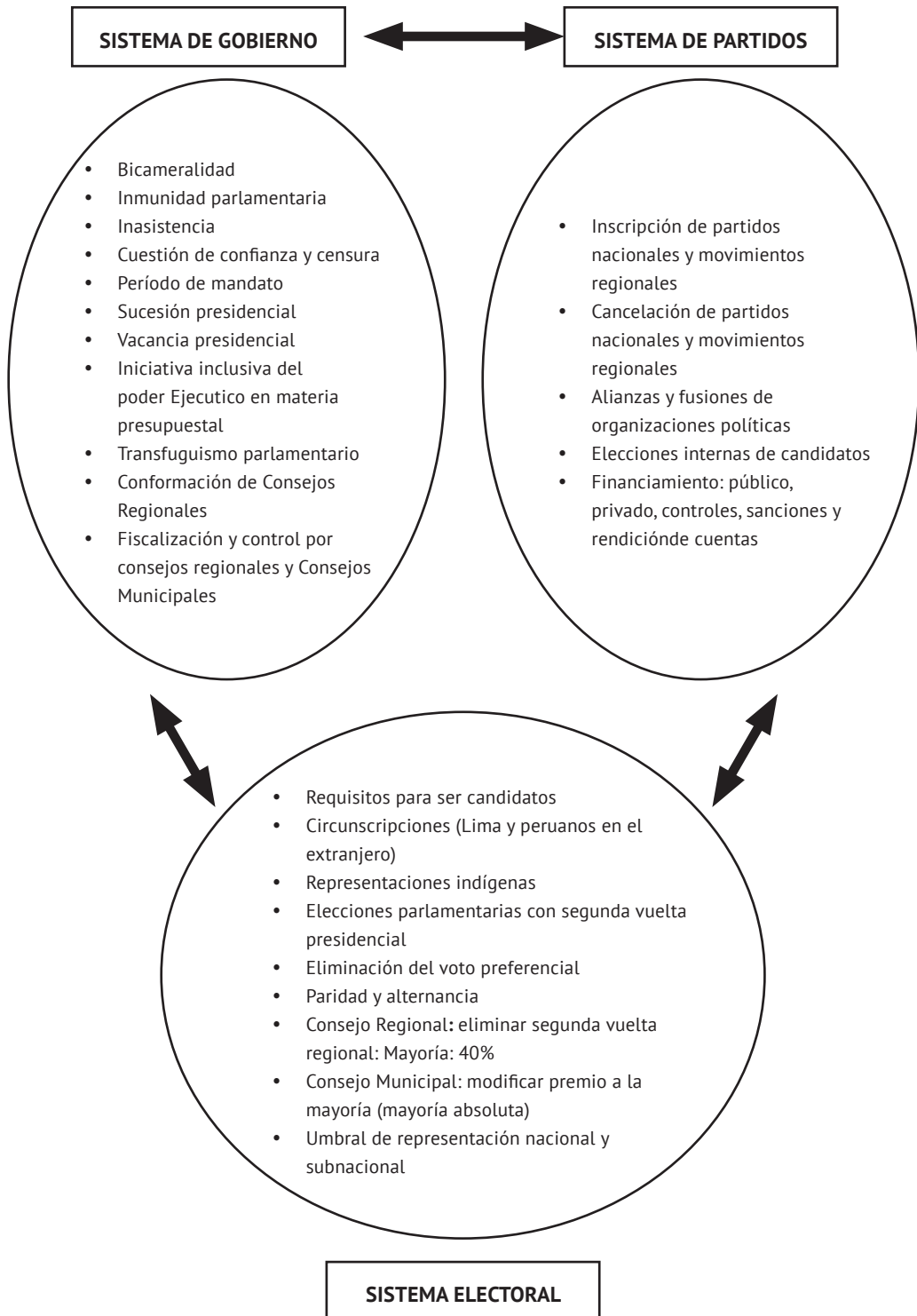
Se trata de un enfoque novedoso del panorama peruano porque las reformas anteriores, propuestas y/o aprobadas, siguieron una óptica que el mismo informe define como «minimalista». Es decir, propone modificaciones a un listado de temas debidamente circunscrito, considerado urgente, sin correlación con los otros «sistemas» mencionados.

Frente a la interrogante ¿Por qué fracasaron o se frustraron las reformas institucionales y políticas emprendidas anteriormente? La CANRP responde indicando cuatro factores cruciales: 1) no se hizo un diagnóstico acertado sobre los males que las reformas querían remediar, 2) se impulsaron reformas contradictorias (ejemplo: «democratizar» el sistema político y al mismo tiempo fortalecer a los partidos), 3) la débil institucionalidad estatal muchas veces no permitió ir más allá del mero cambio legal, sin implementar nuevas normas, y 4) la preeminencia del particularismo y de la corrupción en la política.

³ Los integrantes de la Comisión: Fernando Tuesta Soldevilla, Jessica Bensa Morales, Milagros Campos Ramos, Paula Muñoz Chirinos y Martín Tanaka Gondo.

⁴ El informe final se puede descargar y consultar al siguiente enlace:

Gráfico n.º 1: las propuestas de la Comisión en base a los tres sistemas interdependientes



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

Además, la ausencia de una mirada general y una óptica «incremental» de las reformas –muchas veces frustradas, como en el caso de la descentralización del país– debe hacer reflexionar al legislador, quien debe considerar las propuestas realistas y viables de la CANRP, que constituyen una base consistente para desarrollar el debate parlamentario. La Comisión también reconoció la existencia de limitaciones relacionadas a un enfoque de meras reformas legales que no pueden incidir directamente en la cultura política de los representantes y de los ciudadanos. Frente a esta situación, el grupo de trabajo auspicia un mayor compromiso por parte de la sociedad civil, el respeto a las normas por parte del Estado y a la capacidad de este para que las leyes se cumplan.

En este sentido, parece alentador el resultado de la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) publicado por el diario *La República* el 5 de mayo de 2019, que confirma el respaldo de la opinión pública a cuatro de los proyectos de reforma presentados por el Ejecutivo al Congreso: elecciones partidarias abiertas, financiamiento político, paridad de género en candidaturas y retiro de inmunidad parlamentaria.⁵

2.2. EL DIAGNÓSTICO DE LA CANRP

La CANRP formuló un diagnóstico puntual respecto del funcionamiento de la política peruana, identificando sus debilidades principales. Previamente, el sistema de partidos incipiente que se había desarrollado con dificultad en el país colapsó a inicio de los años noventa (Tuesta, 1995; Tanaka, 1998; Morgan, 2011), lo cual causó un grave desequilibrio a la estructura de la política peruana con fraccionamiento partidario y debilidad representativa (bajo nivel de organización y cohesión).

Como consecuencia de este colapso, los partidos perdieron la capacidad de integración representativa en el nivel horizontal –nuevos partidos desplazaron a los tradicionales– y vertical: los partidos tradicionales y los emergentes no echaron raíces en el ámbito subnacional. Ello dejó espacio a un sinnúmero de organizaciones políticas locales. Lo más sorprendente, según el informe de la CANRP, fue que al incipiente sistema de partidos no se sustituyó por otro alternativo, lo que dio lugar a un alto grado de fragmentación y debilidad partidaria que varios autores definen como «democracia sin partidos».⁶

Actualmente, como resultado de lo mencionado, en Perú el nivel de apoyo a la democracia es muy bajo (52% de los entrevistados en el país versus los 82,4% en Uruguay, país líder de este ranking de estados latinoamericanos), según la encuesta del Barómetro de las Américas 2016-2017.⁷ Esto confirma, una vez más, la escasa legitimidad de las instituciones. Por esta razón, la CANRP ha formulado sus propuestas no solo en base a los tres sistemas interrelacionados (de gobierno, de partidos y electoral), sino planteando cuatro ejes principales para solucionar las debilidades del sistema político peruano: A) partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos, B) política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas, C) problema de la gobernabilidad y control político, y D) limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

5 <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica>

6 Se puede consultar la encuesta al siguiente enlace:

7 https://larepublica.pe/politica/1462738-apoyan-cambios-partidos-candidaturas-retiro-inmunidad?fbclid=IwAR3HqzRjI51ZDi1NbVHsPiwUXXCZIBP9S6Aya0IZ_zc2FsMLdKULDfnMNIg

A continuación, se tomarán en cuenta las medidas más relevantes de cada eje identificado:

A. Partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos

- Se establece una **modificación y racionalización de los requisitos para inscripción y cancelación del registro de organizaciones políticas**, tomando en cuenta que en la actualidad están inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas veinticuatro partidos, pero solo seis tienen representación en el Congreso. La misma desproporción se presenta en los 181 movimientos regionales, de los cuales setenta y seis partidos no lograron representación.
- **Democracia interna y proceso de selección de candidatos.** Instituir mecanismos democráticos obligatorios de selección de candidatos y autoridades con elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para toda la ciudadanía.
- **Cambios para mejorar la representación política.** Regreso a la bicameralidad imperfecta (competencias distintas por las dos cámaras) con criterios diferenciados de representación. Se propone una cámara de diputados compuesto por 130 escaños de representación poblacional –con renovación en la primera mitad del mandato presidencial– y un senado de la república de cincuenta escaños con un diseño mixto de representación (circunscripciones uninominales y una circunscripción única nacional). Se indica también la necesidad de eliminar el voto preferencial, estableciendo un sistema de lista cerrada y bloqueada, introduciendo la paridad de género y alternancia por ambas cámaras y la elección en la fecha del balotaje presidencial. La Comisión presentó también medidas relacionadas a gobiernos regionales y locales, como el cambio de criterio de representación y la prohibición del domicilio múltiple.

B. Política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas

- **Regulación del financiamiento político y sanciones frente al incumplimiento.** Se introduce el financiamiento público indirecto durante la campaña electoral.
- **Transparencia e inmunidad parlamentaria.** Se otorga a la Corte Suprema la competencia para levantar la inmunidad parlamentaria; no pueden postular a cargos públicos los sujetos que cuentan con sentencia condenatoria de primera instancia.
- **Fortalecer capacidades de fiscalización y control de consejos regionales y municipales.** Equiparar causales de vacancia y suspensión en los niveles regionales y municipales; introducción del pedido de información (con fines de fiscalización) de consejeros regionales y regidores sin aprobación del Consejo Regional o Municipal.

C. Problema de la gobernabilidad y control político

- **Atenuación del componente parlamentarizado del presidencialismo.** Además de la reintroducción del bicameralismo y de la elección del Congreso en segunda vuelta presidencial, se establece la posibilidad de candidatura simultánea a la presidencia y al Congreso.

Se elimina el voto de investidura, se racionaliza la cuestión de confianza y la censura (circunscrita al gabinete); se establece la indisolubilidad del Congreso en el último año de gobierno del presidente así como la imposibilidad de censura del gabinete en el mismo periodo; se modifica el procedimiento y la mayoría requerida de la insistencia legislativa; se elimina la causa de vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República y se modifica el periodo de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

- **Gobernabilidad subnacional.** Entre las medidas propuestas, se señalan una sola lista de candidatos para las elecciones de ejecutivo y legislativo regional, eliminación de la segunda vuelta para la elección de gobernador y vicegobernador y premio de mayoría (40%) de escaños del Consejo Regional a la lista ganadora.

D. Limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos

- **Mejoras en la gestión y reglamentación del proceso electoral para promover la participación electoral y política.** Se proponen medidas para superar las dificultades relacionadas a la instalación de las mesas de sufragio en tiempo oportuno. Además, se establece una asignación monetaria a los miembros de mesa en el día de elección.
- **Garantizar el voto de la población en condiciones especiales.** El objetivo de este paquete de normas es garantizar la participación al voto de una parte de la ciudadanía que ve limitado su acceso a este derecho. Entre las medidas principales, se recuerda la introducción del voto postal y de mesas de sufragio en hospitales.

En la tabla 1 se indica en síntesis las doce propuestas de ley y el tipo de reforma deseada que la CANRP ha entregado al Ejecutivo. Se señala que el presidente Vizcarra no ha considerado oportuno presentar la propuesta relacionada al regreso a la bicameralidad (contenida en la Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad), pues se consideró que hubo una propuesta similar en el Congreso que recibió la negativa del referéndum popular.

Tabla 1: los proyectos presentados por la Comisión (Fuente: Informe CANRP)		
Proyecto		Tipo de reforma
1	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad	Reforma Constitucional
2	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral Nacional	Reforma legal
3	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos	Reforma legal
4	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales, la Ley de Elecciones Municipales Y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales	Reforma legal
5	Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el Código Penal, sobre el financiamiento de organizaciones políticas	Reforma legal
6	La Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato	Reforma Constitucional
7	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato	Reforma legal
8	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución	Reforma Constitucional
9	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales	Reforma legal
10	Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los sistemas electorales regionales y municipales	Reforma legal
11	Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y consejos municipales	Reforma legal
12	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal	Reforma Constitucional
Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.		

III: LA URGENCIA DE REFORMAR EL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

3.1. DEL HIPERPRESIDENCIALISMO AL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

Desde la independencia lograda en la primera mitad del siglo XIX, los nuevos Estados latinoamericanos se inspiraron en Estados Unidos para definir la forma de gobierno de sus repúblicas. Sin embargo, los sistemas presidenciales latinoamericanos nunca fueron una copia exacta del modelo norteamericano (Carpizo, 2009). Este se basa en una fuerte separación de los poderes y en la existencia de checks and balances para evitar el predominio del presidente. La idea de los constituyentes norteamericanos era equilibrar los poderes, que es una clara negativa a que origine una figura presidencial parecida a un nuevo monarca, estableciendo facultades de fiscalización del Legislativo hacia el Ejecutivo y mecanismos para reducir los conflictos institucionales con el fin de evitar un choque prolongado entre poderes y la consiguiente ingobernabilidad.

En cambio, en América Latina las constituciones reconocieron a los presidentes un poder extraordinario, superior al homólogo norteamericano, que en muchas ocasiones terminó por subordinar a los otros poderes. Surgió en poco tiempo el temor «a la existencia de un ejecutivo muy fuerte que avasallara a los otros poderes, especialmente al legislativo. Cabe recordar que Simón Bolívar tuvo la idea, que la logró plasmarla constitucionalmente, aunque por pocos años, de la presidencia vitalicia» (2009: 333).

Tabla 2: características del sistema político y presidencial de EEUU
Sistema de partidos: bipartidismo
Sistema electoral: mayoritario, elección indirecta presidente
Forma de gobierno: presidencialismo (modelo puro) Separación de los poderes, Congreso bicameral (imperfecto), elecciones parlamentarias de mitad de período presidencial. El ejecutivo es «dominio» del presidente , no existe relación de confianza con las cámaras del Congreso. El mandatario nombra a los jueces de la Corte Suprema de Justicia, embajadores, cónsules, ministros y otros altos funcionarios con la aprobación ex - ante del senado.
Fuente: elaboración propia

Como reacción a este *hiperpresidencialismo*, en muchos países latinoamericanos se aprobaron nuevas constituciones para limitar estas prerrogativas presidenciales y conseguir un equilibrio con el Legislativo, introduciendo elementos y controles de los sistemas parlamentarios europeos (2009: 343). Se ha generado, entonces, un presidencialismo híbrido o parlamentarizado, distinto del modelo estadounidense.

3.2. EL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO DEL PERÚ

Viendo que el presidencialismo latinoamericano ha pasado por una regulación constitucional pendular, cabe mencionar que Perú no ha sido una excepción: desde la constitución de 1826, se empezaron a incorporar elementos que definieron el presidencialismo parlamentarizado de Lima (véase gráfico 2).

Gráfico 2: Resumen sobre los mecanismos de control en las constituciones del Perú					
Mecanismos de control en las constituciones peruanas					
1826	1860	1867	1920	1979	1993
Observación de leyes e insistencia	Interpelación	Censura ministerial	Cuestión de confianza	Disolución del Congreso	Voto de la cuestión de confianza; estación de preguntas
Fuente: Informe final CANRP. Elaboración propia					

Según el profesor Domingo García Belaunde (2008: 101), el «cierre del modelo» parlamentarizado respecto del sistema presidencial peruano se logró con las constituciones de 1979 y 1993, cuando se introdujo como contrapeso la disolución parlamentaria para evitar el exceso de censuras dirigidas hacia el Ejecutivo por parte del Legislativo, no obstante que la censura o falta de confianza, por parte de la cámara de diputados, estaba condicionada a tres consejos de ministros, procedimiento que minaba la base de la separación de poderes.

La disolución parlamentaria fue retomada por la Constitución de 1993; en este caso, por censura o falta de confianza a dos consejos de ministros. A diferencia del parlamento bicameral, se constituyó un congreso monocameral, el cual introdujo dos elementos adicionales: el voto de confianza para todo el nuevo Consejo de ministros y el instituto británico *question time* (estación de preguntas), en virtud del cual periódicamente cada ministro del Estado tiene que absolver preguntas de los congresistas.

Tabla 3: comparación elementos constitutivos Parlamentarismo y presidencialismo	
Parlamentarismo	Presidencialismo
Ejecutivo bicéfalo (el jefe de Estado no es jefe de gobierno)	Ejecutivo monocéfalo (el jefe de Estado es jefe de gobierno)
No elección directa presidente	Elección directa (o cuasi) presidente
Primer ministro escoge ministros	Presidente nombra gabinete que constituye su dominio
Sí a voto confianza/censura	No a voto confianza
Jefe Estado disuelve el parlamento	Presidente no puede disolver el parlamento
El primer ministro es responsable ante el parlamento	Presidente no responsable ante parlamento

En síntesis, el sistema presidencial peruano se diferencia del modelo norteamericano principalmente por los siguientes elementos: 1) el presidente puede disolver el Congreso; 2) existe la figura del presidente del Consejo de los Ministros, como simple vocero del presidente de la República; 3) el voto de investidura y el voto de censura al Consejo de los Ministros, siendo innecesaria la relación de confianza entre un Ejecutivo y un Legislativo, poderes que obtienen su legitimación de sus respectivas elecciones; y 4) mecanismos de control-fiscalización mutuados por sistemas parlamentarios.

3.3. LOS RIESGOS DEL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO

Desde los años noventa, el debate sobre la gobernabilidad democrática en América Latina se ha centrado en la relación conflictiva Ejecutivo-Legislativo, considerado el bajo nivel de institucionalización presente en la mayoría de los países de la región. Según un enfoque crítico muy reconocido (Linz y Valenzuela, 1994), la coexistencia en el modelo presidencial de dos instituciones que cuentan con legitimación electoral independiente – mandatario y Congreso– puede abrir el camino a una crisis muy grave en caso se dé un conflicto entre poderes.

En su estudio de 2003, el politólogo Pérez-Liñán analizó los casos de conflicto entre el presidente y los congresos o parlamentos de dieciocho países latinoamericanos durante el periodo 1950-2000, e identificó cuarenta y cinco ocasiones de confrontación extrema,⁸ no obstante el declive generalizado del efecto desestabilizador de la «pugna de poderes» a partir de los años ochenta. Pérez-Liñán identifica cuatro soluciones posibles a la confrontación ejecutivo-legislativo: 1) el «derrumbe» del sistema presidencial y el remplazo por un régimen autoritario (ocurrió en siete de los cuarenta y cinco casos reportados); 2) la intervención temporaria, es decir golpe de los militares que gobiernan por un corto lapso de tiempo, normalmente menor a tres años; 3) la «disrupción» del funcionamiento del sistema político sin su suspensión temporaria, 4) la crisis sin «derrumbe» que termina con una solución pacífica que puede traducirse en «sobrevivir sin gobernar» (Di Palma, 1978). El estudio concluye que a pesar de un menor grado de injerencia militar en las confrontaciones ejecutivo-legislativo, la «incidencia de las crisis presidenciales en América Latina no ha disminuido durante la década de los noventa» (Pérez-Liñán: 162). Esta tendencia parece confirmada también en el comienzo del nuevo siglo, y se relaciona a la escasa cultura política de los países latinoamericanos, al desinterés y desconfianza de los ciudadanos en la política y a un bajo nivel de institucionalización en un contexto de presidencialismo parlamentarizado.

⁸ Levitzky y Cameron (2003), Tanaka (2005). El informe Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de Vanderbilt University se puede consultar al siguiente enlace: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf Pérez-Liñán ha considerado como «crisis presidenciales» las siguientes: 1) amenaza por parte del Ejecutivo de disolver el Congreso con medidas legítimas y/o ilegítimas como el golpe militar, 2) la amenaza del Congreso de destituir al presidente, declararlo incapacitado o forzar su renuncia con medidas legítimas y/o ilegítimas. De los cuarenta y cinco casos identificados, veintitrés se solucionaron con intervención militar, la llamada «resolución pretoriana».

La dificultad de gobernar con un gobierno dividido⁹ (Müller, 2017: 202), como es el caso peruano en la actualidad, es evidente por las posibles estrategias de negociación que involucran al presidente y al Congreso. De hecho, cuando el presidente no goza de la mayoría parlamentaria y el Congreso adopta una estrategia de rechazo y enfrentamiento con el ejecutivo, son frecuentes las iniciativas unilaterales del mandatario –pues está imposibilitado de negociar con el Legislativo– y un llamado populista hacia los electores para obtener apoyo y aprobación. El mandatario, en definitiva, concreta la «presidencia imperial», caracterizada por el enfrentamiento continuo con el Congreso y el llamado populista a la población. La estrategia de negociación y de saldar demandas territoriales del electorado será más probable cuando el presidente cuente con un respaldo parlamentario suficiente, mientras la presidencia dominante se da cuando el presidente goza de la mayoría parlamentaria. (véase tabla 4)

Tabla 4: relaciones presidente-Congreso bajo el presidencialismo

Estrategia presidencial	Estrategia del Congreso			
	Rechazo	Negociar	Demanda de «pago»	Ceder
Acciones unilaterales	Presidencia imperial			
Negociar		Presidente de coalición		
Saldar			Presidente orientado al nacionalismo	
Mandar				Presidente dominante

Fuente: elaboración propia, Cox y Morgenstern en Müller (2017)

⁹ Müller considera crucial la dicotomía gobierno unificado/gobierno dividido relacionado al control de presidencia y congreso por parte de un solo partido o a la falta.

IV. CONCLUSIONES

El Perú necesita de reformas urgentes de los tres sistemas interrelacionados (político, electoral y de gobierno) para garantizar la legitimidad de las instituciones y la gobernabilidad. Las propuestas realistas y viables de la CANRP constituyen una sólida y valiosa base de debate que los legisladores deberían tomar en cuenta para aprobar reformas orgánicas y coherentes.

Con relación al presidencialismo parlamentarizado, se discrepa con lo recomendado por la CANRP que sugiere modificaciones para favorecer la gobernabilidad «sin desconocer aquellas instituciones que forman parte del constitucionalismo histórico»; pues evidenciamos la necesidad de eliminar lo más posible los elementos de *parlamentarización* que debilitan las separaciones de los poderes y facilitan impasses entre Legislativo y Ejecutivo.

Específicamente, sugerimos que se deberían suprimir la mayoría de las instituciones ajenas al modelo presidencial puro (entre otras la existencia del presidente del Consejo de los ministros, voto de investidura y censura) dejando vigentes procedimientos de *fiscalización-control* y eliminando la mayoría de los de *fiscalización-responsabilidad política*.¹⁰ (Roca, 2016)

En definitiva, partiendo de los análisis de autores (Linz, 1993; Linz & Valenzuela 1994; Lijphart, 1990) y considerando un enfoque multisistémico, encontramos que la peor combinación posible es el presidencialismo con un sistema multipartidista sin coaliciones (lo ideal sería el sistema bipartidista) basado en una ley electoral proporcional (lo ideal sería una ley electoral mayoritaria), elementos que se encuentran en la arquitectura institucional de muchos países latinoamericanos, incluyendo al Perú.

¹⁰ La fiscalización-control se refiere a la vigilancia de la acción de gobierno por ejemplo con herramientas como la estación de preguntas y la interpelación parlamentarias, mientras la fiscalización-responsabilidad política se relaciona a una verificación que puede tomar la forma de la censura ministerial o cuestión de confianza.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CARPIZO, Jorge
2009 «En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios». *Revista de Derecho Político*. Madrid: UNED.
- COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA - CANRP
2019 *Hacia la democracia del Bicentenario*. Lima: Presidencia de la República del Perú.
- DI PALMA, Gustavo
1978 *Sopravvivere senza governare: i partiti nel parlamento italiano*. Bologna: edizione Il mulino.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo.
2008 Ponencia al Encuentro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, «La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo». Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 23-25 de abril de 2008.
- GARCÍA ROCA, José
2016 *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. Teoría y realidad constitucional*, España: UNED.
- LEVITSKY, S., & CAMERON, M. A.
2003 «Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru». *Latin American Politics and Society*, 45(3). USA: University of Miami.
- LINZ, Juan José
1993 «Los peligros del presidencialismo». En *Formas de gobierno: relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- LINZ, Juan José y Valenzuela Arturo.
1994 *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LIJPHATT, Arend
1990 «Presidencialismo y democracia de mayoría», en: Godoy Arcaya, Osear (ed.), *Hacia una democracia moderna*. La opción parlamentaria. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- MORGAN, Jana
2011 Bankrupt representation and party system collapse. *Pennsylvania: University Park*, Penn State Press.

MÜLLER, Wolfgang

2017 «Governments and bureaucracies». En Caramani, D., *Comparative politics*. London: Oxford University Press.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. S.

2003 «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?» *Latin American Research Review*. Pennsylvania: LASA

TOMASSINI, Luciano

1992 «Estado, gobernabilidad y desarrollo». *Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile*.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

TANAKA, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú, 1980-1995*, en perspectiva comparada. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

La justicia administrativa y la reforma del Estado. El papel de los tribunales administrativos y el caso del Tribunal del Servicio Civil

DANTE PAIVA GOYBURU¹

Tratadista y difusor del derecho



SUMARIO

I. Introducción.- II. El papel de la justicia administrativa.- III. Los tribunales administrativos y la modernización del Estado.- IV. El Tribunal del Servicio Civil y sus primeros diez años.- 4.1. Creación.- 4.2. Organización.- 4.2.1 Los Vocales del Tribunal de Servicio Civil.- 4.2.2. La Secretaría Técnica del Tribunal.- 4.3. La producción del Tribunal del Servicio Civil.- 4.4. Incorporación de herramientas informáticas en la resolución de controversias.- V. A manera de conclusión.- VI. Bibliografía.

¹ Abogado. Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, de la Comisión Consultiva y de la Comisión de Estudio de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional del Ilustre Colegio de Abogados de Lima (2017–2018). Docente universitario.

I. INTRODUCCIÓN

La próxima conmemoración del Bicentenario es una oportunidad propicia para hacer un balance sobre la situación actual del Perú y formular propuestas para solucionar los problemas aún existentes en los ámbitos social, político, económico, jurídico, entre otros, teniendo como norte el bienestar y felicidad de la ciudadanía.

En el ámbito de las entidades y el sistema jurídico de la administración pública, advertimos que las gestiones presidenciales de las últimas décadas han venido impulsando reformas con el fin de consolidar la institucionalidad, procurando contar con una gestión pública eficiente, que atienda las necesidades de los administrados y que asegure una correcta prestación de sus actividades.

Precisamente dentro del marco de modernización de la gestión pública, advertimos una creciente presencia de los tribunales administrativos en el Perú, los cuales ofrecen la posibilidad de solucionar diversas controversias que se susciten antes que recurrir al Poder Judicial, el cual permanentemente adolece de excesiva carga procesal. Como tal, estos tribunales representan un valioso y oportuno mecanismo para alcanzar justicia, un inagotable reclamo de la ciudadanía.

Ocupa nuestra principal reflexión en el presente artículo el papel del Tribunal del Servicio Civil en el siglo *xxi*,² el cual cumplirá en enero de 2020 una década de funcionamiento ininterrumpido. Corresponde a este tribunal la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las siguientes materias: acceso al servicio civil; evaluación y progresión en la carrera; régimen disciplinario; y terminación de la relación de trabajo. Así representa para los servidores públicos una valiosa institución para obtener un pronunciamiento sobre situaciones que atañen a su desempeño en el sector público tales como concursos públicos de méritos, permisos, licencias, traslados y aplicación de sanciones entre otros.

Consideramos que la reforma y modernización del Estado exige de forma indispensable un adecuado tratamiento para su recurso más valioso, los servidores públicos, quienes con su labor diaria aseguran el funcionamiento de las entidades públicas y la satisfacción de los intereses ciudadanos. Ellos con su profesionalización y permanente capacitación y recibiendo trato digno, procurarán la eficiencia en el servicio civil. Un hito importante para este objetivo se viene concretando con la aprobación e implementación de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. En este contexto, es necesario hacer un análisis sobre la justicia administrativa en nuestro país.

² Hacemos esta distinción por cuanto en el siglo *xx* hubo una primera versión del Tribunal del Servicio Civil, establecido en el Decreto Legislativo 276, el cual concluyó con la desactivación dispuesta mediante el Decreto Ley 25993, en el marco del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional impuesto por el entonces presidente Alberto Fujimori.

II. EL PAPEL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Para abordar el desarrollo y trabajo del Tribunal del Servicio Civil, es propicio hacer una revisión en torno al concepto de justicia administrativa y a los elementos que la conforman.

Con relación a la definición de justicia, que es un concepto amplio en general, podemos invocar lo establecido en el Diccionario del Español Jurídico, donde se indica que por justicia se entiende el «principio constitucionalmente consagrado como valor superior del ordenamiento jurídico en el que confluyen los de razonabilidad, igualdad, equidad, proporcionalidad, respeto a la legalidad y prohibición de la arbitrariedad, ya que, según los casos, se identifica con alguno de estos otros principios».

Como tal, la justicia evidencia el anhelo frente a la arbitrariedad, contra lo que se considera lesivo; evocando el adagio romano, la justicia es obtener lo que nos corresponde, pero para que no quepan dudas sobre ello, se recurre ante las instancias dotadas de jurisdicción, las cuales aplicando las normas y principios jurídicos emitirán un fallo por el que donde determinarán si se concede lo pedido o se ratifica lo cuestionado.

Ahora bien, hablar de una justicia administrativa en nuestra región corresponde a un asunto que tiene una singular relevancia. Así, se señala que «el tema de la justicia administrativa en los países de Iberoamérica constituye una de las piezas clave para la configuración y el correcto funcionamiento del Estado de derecho».³ Precisamente, como elementos del Estado de derecho se establecen los siguientes:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.⁴

En este sentido, consideramos que el desarrollo del Estado de derecho, donde prevalece el imperio de la ley, considerada esta última como genuina expresión de la voluntad general, hizo posible el establecimiento de la Administración Pública moderna, la cual ha venido evolucionando y desarrollando diversos mecanismos para satisfacer las diversas necesidades de la nación y sus intereses.

Héctor Fix-Zamudio, connotado constitucionalista de Iberoamérica, nos ofrece un concepto de justicia administrativa sobre la base de sus alcances y elementos, en los términos siguientes:

³ Cassagne, Juan Carlos (2006). «La justicia administrativa en Iberoamérica», en *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 1. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 3.

⁴ Díaz García, Elías (2010). *Estado de derecho y sociedad democrática*, 9.ª ed. Madrid: Taurus, p. 46.

Por tanto, en sentido propio la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.⁵

A partir de lo antes expuesto, podemos advertir que la justicia administrativa es un mecanismo válido y difundido de tutela de los derechos de los administrados frente a las controversias que se puedan suscitar sobre las decisiones por parte de las entidades que pudieran generar lesiones, respecto de las cuales se interponen impugnaciones que merecen una decisión fundada en derecho. De este modo se fija así una jurisdicción administrativa.

Con relación a esta condición, se precisa lo siguiente:

Posteriormente, ya en el siglo XIX, se lograría –en palabras de García de Enterría– la transición de una justicia retenida a una justicia delegada. Se recurrió a la solución de elevar el consejo de Estado, un órgano administrativo, al rango de órgano jurisdiccional. Este órgano vendría a tener los poderes y la autoridad necesaria para resolver los asuntos que fueran sometidos a su conocimiento. Se produce, pues, una independencia de la justicia administrativa de la justicia judicial.⁶

De esta situación es que se explica el surgimiento de los tribunales administrativos, como un espacio para la resolución de controversias, y como tal, la configuración de una jurisdicción administrativa. En este sentido, se ha señalado que:

Muchos de los estados con sistemas jurídicos descendientes del derecho romano-germánico pero que tienen constituciones de tradición angloamericana, no han aceptado el principio francés de que el Poder Judicial no debe juzgar los actos de la Administración Pública a fin de mantener la separación de poderes sino que, paradójicamente y en nombre del mismo principio, sostiene que dicha separación funciona, precisamente, cuando el Poder Judicial controla los actos del Ejecutivo efectuados por conducto de la Administración Pública. Por otra parte, esos mismos estados tendrían una larga tradición de ejercicio jurisdiccional de la Administración a través de recursos administrativos. Por ello, resultaba natural que dichas autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales aspiraran a convertirse en tribunales independientes de la administración activa.

Así surgieron los tribunales administrativos de diversa índole (...).⁷

En el Perú, bajo el esquema de la Constitución de 1993, el artículo 138° se establece que «La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes (...)), como tal se considera que la impartición de la justicia recae únicamente en los juzgados y salas del Poder Judicial y sus magistrados correspondientes, por lo que en nuestro país no existe más jurisdicción que esta.

5 Fix-Zamudio, Héctor (2005). «Concepto y contenido de la justicia administrativa», en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 156.

6 Rojas Franco, Enrique (2011). «El debido procedimiento administrativo», en *Derecho PUCP*, n.º 67, / ISSN 0251-3420, p. 179.

7 Indacochea Gonzales, Francisco (1996). «La justicia administrativa y el Tribunal Fiscal», en *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 31, diciembre. p. 18.

Sin embargo, es pertinente referir que, en esencia, los tribunales administrativos en labor de resolución de conflictos ejercen una labor similar a los juzgados y salas del Poder Judicial. Como tal, se ha señalado que «si bien la actividad administrativa destinada a la resolución de conflictos intersubjetivos no está reconocida explícitamente como una función jurisdiccional, en la práctica, administra justicia y crea derecho a través de sus resoluciones».⁸

Esta afirmación no debe asumirse como una lesión o contradicción al principio de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, la cual, conforme a nuestra legislación, puede revisar las decisiones de los tribunales administrativos, sea mediante el proceso contencioso-administrativo, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, e incluso en la jurisdicción constitucional.

Con relación a los tribunales administrativos y la jurisdicción constitucional, el Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que:

24. Este Tribunal considera que, aunque la existencia de tribunales administrativos especializados se justifica por la particular naturaleza de las materias jurídicas cuya defensa o protección se les encomienda, y que por principio se entienden como naturales y exclusivas, ello no significa ni puede interpretarse como que tales materias se encuentren fuera del ordenamiento jurídico en su totalidad y que por consiguiente pueda postularse la existencia de ámbitos de Derecho, que al mismo tiempo que se les reconozca como tales, estén ubicados fuera del contexto jurídico general. Como es evidente, la especialidad de una determinada materia no puede alegarse como pretexto para pretender que las decisiones adoptadas por los tribunales administrativos sean irrecurribles o carentes de algún medio de fiscalización o control.

25. En tanto la Constitución vincula a todos los poderes públicos y sujetos privados y es, por tanto, la base sobre la que se asienta el ordenamiento jurídico en su totalidad (Cfr. García de Enterría, Eduardo. La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional. Civitas, 3ª Edición, 4ª Reimpresión, Madrid, 2001, pp. 49 y ss.), es incuestionable que lo que puede determinarse desde el enfoque de una determinada materia por parte de un tribunal administrativo especializado puede ser susceptible de control desde la perspectiva estrictamente constitucional, tanto más cuando dichas materias y las decisiones que sobre ellas se adoptan pueden incidir, ya sea de forma directa o indirecta, en el contenido y la eficacia de los derechos fundamentales. No existe, pues, incompatibilidad entre la jurisdicción administrativa y la potestad de control recaída en la jurisdicción constitucional⁹.

A partir de lo antes expuesto, consideramos que los tribunales administrativos se han establecido sobre la base de la configuración del Estado de derecho y el crecimiento de la actividad administrativa estatal, teniendo un desarrollo progresivo. Asimismo, los tribunales administrativos se asocian con la capacidad de solucionar controversias que se susciten a nivel de los administrados y la administración, y si bien no representan una jurisdicción paralela o excluyente de la que corresponde al Poder Judicial, conforme a la Constitución Política del Perú de 1993, cuentan con una organización y efectos en sus decisiones que permiten dirimir una controversia con efectos obligatorios, evitando una saturación mayor del sistema judicial ordinario y atendiendo con prontitud y eficacia los reclamos de los administrados.

⁸ Del Pozo, Claudia (2005). *Control difuso y procedimiento administrativo*. Lima: Palestra, p. 137.
⁹ Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en el expediente 01865-2010-PA/TC.

III. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

En el Perú, los tribunales administrativos aparecen a partir de la segunda mitad del siglo xx. Desde dicha época están vigentes el Tribunal Fiscal, y los tribunales de Indecopi, de Sunass y de Osiptel; sin embargo, en el siglo xxi los referidos tribunales se modernizan y aparecen nuevos órganos colegiados con competencia para la resolución de controversias en sede administrativa.

Una cuestión que proponemos en torno a la clasificación de los tribunales administrativos es que estos se asocian a diversos roles del Estado: Estado recaudador, Estado regulador, Estado fiscalizador, Estado empleador, entre otros; sobre la base de esto, proponemos una primera clasificación: tribunales asociados al rol del Estado como regulador y tribunales asociados a otras facetas del Estado.

Con relación a los tribunales asociados al rol de Estado como regulador, es pertinente referirnos a la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos,¹⁰ en cuyo artículo 9^o¹¹ se establece la exigencia de contar con un Tribunal de Solución de Controversias en los organismos reguladores, siendo estos últimos, de acuerdo con el artículo 1º de la ley antes mencionada, los siguientes:

- a) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel).
- b) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin).
- c) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran); y
- d) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass).

Al respecto, se advierte que, en algunos casos, los tribunales de estos organismos existían antes de la vigencia de la Ley 27332, como es el caso del Tribunal de Osiptel (1995) y de Sunass (febrero de 2000); ahora bien, por su marco de acción les corresponde ser la segunda instancia respecto de reclamos de los consumidores en servicios públicos, cuya prestación se encuentra principalmente a cargo de empresas privadas mediante concesiones otorgadas.

En cambio, que en el caso de los tribunales asociados a otras facetas del Estado, encontramos una serie de colegiados que, conforme se ha indicado, se han establecido paulatinamente en la administración pública y se asocian a diversos roles en los cuales se desenvuelve la actuación estatal. Para una mejor esquematización, los detallamos mediante los siguientes cuadros, a efectos de ilustrar su creación, funciones y rol del Estado con el cual se asocian:

¹⁰ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio del 2000.

¹¹ Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. «Artículo 9.- Del Tribunal de Solución de Controversias
9.1 Los Organismos Reguladores contarán con un Tribunal de Solución de Controversias como última instancia administrativa. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa. El Tribunal de cada Organismo Regulador estará conformado por 5 (cinco) miembros designados por resolución suprema refrendada por el presidente del Consejo de Ministros, por el ministro de Economía y Finanzas y por el ministro del sector al que pertenece la actividad económica regulada. (...)».

Cuadro n.º 1
Tribunales vigentes en el Perú, fecha de creación y
rol del Estado con el que se asocian

Tribunal	Instrumento y fecha de creación	Actividad del Estado con la que se asocia
Tribunal Fiscal	Ley 14920, del 27 de febrero de 1964	Estado recaudador
Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Decreto Ley 25868, del 18 de noviembre de 1992	Estado como protector de los consumidores y agentes económicos
Tribunal de Contrataciones del Estado	Decreto Ley 26143, del 24 de diciembre de 1992	Estado consumidor de bienes y servicios
Tribunal Registral	Estatuto de la SUNARP, aprobado por Decreto Supremo 135-2002-JUS, del 11 de julio de 2002	Estado prestador de servicios
Tribunal del Servicio Civil	Decreto Legislativo 1023, del 20 de junio de 2008	Estado empleador
Tribunal de Fiscalización Ambiental	Ley 29325, del 1 de marzo de 2009	Estado protector de recursos naturales
Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas	Ley 29338, del 23 de marzo de 2009.	Estado protector de recursos naturales
Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas	Ley 29622, del 29 de noviembre de 2010	Estado sancionador
Tribunal de Fiscalización Laboral	Ley 29981, del 19 de diciembre de 2012	Estado fiscalizador
Tribunal Administrativo Previsional	Ley 30114, del 1 de diciembre de 2013	Estado administrador
Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud	Decreto Legislativo 1158, del 5 de diciembre de 2013.	Estado como protector de los derechos de los pacientes.
Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Decreto Legislativo 1353 del 6 de enero de 2017	Estado como promotor de la transparencia

Elaboración propia.

Cuadro n.º 2
Tribunales vigentes en el Perú, fecha de campo de acción
y entidad a la que se encuentran adscritos

Tribunal	Campo de acción	Dependencia
Tribunal Fiscal	Órgano resolutorio que constituye la última instancia administrativa a nivel nacional en materia tributaria y aduanera. Es competente para resolver oportunamente las controversias suscitadas entre los contribuyentes y las administraciones tributarias	Ministerio de Economía y Finanzas
Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Órgano funcional que conoce, en segunda y última instancia administrativa, las apelaciones interpuestas por las partes contra las resoluciones que ponen fin a la primera instancia respecto de las materias que se atienden en Indecopi. Se encuentra conformado por cinco salas: una especializada en tramitar y resolver los procedimientos relacionados con la defensa de la propiedad intelectual; otra especializada en la defensa de la competencia; la Sala especializada encargada de los procedimientos relativos a la protección del consumidor, la sala especializada para los procedimientos concursales y la sala especializada en eliminación de barreras burocráticas.	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
Tribunal de Contrataciones del Estado	Órgano encargado de resolver, en última instancia administrativa, las controversias que surjan entre las Entidades y los postores durante el proceso de selección, así como de aplicar sanciones de suspensión o inhabilitación a proveedores, postores y contratistas por infracción de las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás normas complementarias.	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
Tribunal Registral.	Órgano con competencia nacional que conoce y resuelve en segunda y última instancia administrativa las apelaciones contra las observaciones, tachas y otras decisiones de los registradores, y abogados certificadores, en su caso, emitidas en el ámbito de su función registral.	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
Tribunal del Servicio Civil.	Órgano que tiene como función resolver, con independencia técnica, las controversias presentadas al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos que versen sobre las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo.	Autoridad Nacional del Servicio Civil
Tribunal de Fiscalización Ambiental.	Órgano que resuelve en última instancia los recursos de apelación que se presentan contra las sanciones impuestas o con otras decisiones impugnables del Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental en temas de supervisión y fiscalización ambiental.	Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental

Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas.	Órgano que resuelve en última instancia las reclamaciones y recursos contra los actos administrativos emitidos por los órganos desconcentrados y los órganos de línea de la Autoridad Nacional del Agua. Es autónomo y tiene competencia nacional, sus decisiones solo pueden ser impugnadas en la vía judicial.	Autoridad Nacional del Agua
Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.	Órgano colegiado encargado de conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos por los administrados contra las resoluciones emitidas por la primera instancia del procedimiento sancionador.	Contraloría General de la República
Tribunal de Fiscalización Laboral.	Órgano resolutivo con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia; constituye la última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, poniendo fin a la vía administrativa; expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia. La competencia del tribunal es sobre todo el territorio nacional, respecto a los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, conforme lo establecido en la normatividad vigente.	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
Tribunal Administrativo Previsional.	Órgano autónomo y con independencia de criterios para solución de controversias en materia previsional. Tiene la función de resolver, en última instancia administrativa, controversias sobre derechos y obligaciones previsionales de los regímenes de los decretos leyes 18846, 19990 y 20530 y la Ley 30003, así como otros regímenes previsionales a cargo del Estado y que sean administrados por ONP.	Oficina de Normalización Previsional
Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud.	Órgano resolutivo, que forma parte de la estructura orgánica de la Superintendencia, cuenta con autonomía técnica y funcional, y es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa los procedimientos y materias sometidas a su consideración.	Superintendencia Nacional de Salud
Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Órgano resolutivo que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Como tal es competente para resolver las controversias que se susciten en dichas materias. Depende administrativamente del ministro y tiene autonomía en el ejercicio de sus funciones.	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Elaboración propia. Fuente: Páginas webs de las referidas entidades.

Como puede apreciarse, el marco de acción de los tribunales administrativos vigentes en el Perú corresponde a la resolución de las controversias que se suscitan en distintos sectores y que afectan a los ciudadanos. Como tales, constituyen un espacio con imparcialidad e independencia para la resolución técnica de conflictos dentro de las atribuciones generales de la función administrativa del Estado.

Sin embargo, es preciso señalar que la jurisdicción del Poder Judicial cuenta con mayores facultades y herramientas para la solución de conflictos, en el marco de la impartición de la justicia que realiza, como lo es el empleo del control difuso (como un control de constitucionalidad de la normas, que no pueden ejecutar los órganos administrativo), la necesaria realización de audiencias personales (lo que no siempre ocurre en todos los tribunales administrativos), el apoyo de la fuerza policial para asegurar el cumplimiento de sus decisiones (de la cual carecen los tribunales administrativos), todo lo cual debe ser considerado cuando se recurre a los colegiados administrativos.

Aun así, la experiencia de los tribunales administrativos en el Perú es positiva, como es el caso del Tribunal del Servicio Civil, la experiencia de los tribunales administrativos en el Perú es positiva, pues han logrado dar una atención pronta a los ciudadanos respecto de sus conflictos con la administración, evitando la acostumbrada demora que se da en el trámite de expedientes judiciales, debido a lo saturado del sistema, otorgando una decisión motivada sobre los planteamientos de los impugnantes, revisando lo actuado por un primer órgano y dando mayor certeza al ciudadano respecto a lo actuado en la administración pública.

IV. EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL Y SUS PRIMEROS DIEZ AÑOS

4.1. CREACIÓN

Como señalamos anteriormente, el Tribunal del Servicio Civil tuvo una primera experiencia en el siglo xx a partir de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 276; no obstante, dicho tribunal fue desactivado a consecuencia de las reformas de 1992.

En ese sentido, conviene precisar que el Tribunal del Servicio Civil que analizaremos en las páginas siguientes corresponde al vigente, del siglo xxi, el cual surge sobre las iniciativas de modernización y reforma del Estado iniciadas en los últimos tres lustros.

El Tribunal del Servicio Civil fue creado en el año 2008 mediante el Decreto Legislativo 1023;¹² sin embargo, es pertinente señalar que su funcionamiento oficial fue a partir del día 15 de enero de 2010, conforme a lo previsto en la Resolución de Presidencia Ejecutiva 05-2010-SERVIR-PE, siendo tal fecha el día siguiente de la publicación de la Resolución Suprema 013-2010-PCM, con la cual se designó a los vocales que integraban su primera sala, circunstancia que permitió su respectiva instalación.

12

Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de junio de 2008.

Con relación a la creación de este cuerpo colegiado, resulta propicio citar lo señalado en la exposición de motivos del Decreto Supremo 008-2010-PCM, mediante el cual se aprobó el Reglamento del Tribunal del Servicio Civil. Allí donde se indica que «todos los niveles de gobierno requieren de funcionarios y servidores públicos capaces, eficientes, motivados, con vocación de servicio y que además sepan que de tener algún conflicto con el Estado empleador, dicho conflicto será resuelto de forma imparcial y en un plazo razonable (...)».¹³

Advertimos entonces, que la conformación del Tribunal del Servicio Civil corresponde a una de las acciones en la modernización en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, la cual se encuentra a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, y que asegura a los servidores civiles y ciudadanos vinculados de alguna forma con el *Estado empleador* un mecanismo oportuno y efectivo para revisar decisiones emitidas por las distintas entidades en donde se desempeñan, pudiendo revisarse ellas a partir de las apelaciones que plantean en las materias que resultan de competencia del tribunal.

4.2. ORGANIZACIÓN

Conforme al Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 008-2010-PCM, este órgano se encuentra conformado por el presidente del tribunal, los vocales de todas las salas, la Secretaría Técnica y las salas que apruebe el consejo.

Al respecto, conviene hacer una revisión más cercana sobre el trabajo de los vocales y la Secretaría Técnica del Tribunal, apreciando la labor que han venido desempeñando en distintos periodos.

4.2.1. LOS VOCALES DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

En los vocales del tribunal recae la función esencial del colegiado, que consiste en resolver los recursos de apelación interpuestos sobre las materias en las que se tiene competencia para emitir pronunciamiento.

Sobre el particular, consideramos que la importancia de la labor de los vocales reviste especial trascendencia, toda vez que emiten pronunciamientos sobre cuestiones que atañen al desarrollo laboral de los servidores civiles y, como tal, tienen la capacidad de revertir una medida disciplinaria dictada inadecuadamente, corregir un acto de desplazamiento de personal que podría resultar lesivo a los derechos fundamentales de este, absolver las dudas sobre el desarrollo de un concurso público de méritos o formular observaciones sobre los criterios al momento de dar por concluida una relación de trabajo.

En buena cuenta, la responsabilidad que recae en los vocales del tribunal les exige una reflexión muy cuidadosa sobre las resoluciones que emiten, asegurando que sus fallos sean coherentes con los derechos de los servidores. Para ello, en primer término, aplicando un criterio ajeno a cualquier interés o imposición de una autoridad, toda vez que se resuelve con independencia, imparcialidad y amplia solvencia técnica, lo que permita al servidor no tener dudas sobre lo dispuesto en su caso particular.

¹³ Disponible en el Sistema Peruano de Información Jurídica: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2010/enero/14/EXP-DS-008-2010-PCM.pdf>

Con relación a la actuación de los vocales desde la instalación del Tribunal, encontramos profesionales de reconocida experiencia en el sector público y de consolidada especialización en las materias de derecho laboral, derecho administrativo, las cuales son esenciales para una resolución adecuada, por parte de esa instancia jerárquica, de los casos que se presentan; de ese modo, proporcionarán a los administrados la seguridad de que sus apelaciones serán resueltas por especialistas del sector. Al respecto, en el siguiente cuadro se consignan los vocales que ha tenido el Tribunal del Servicio Civil.

Cuadro n.º 3
Vocales del Tribunal del Servicio Civil (2010-2018)

Vocales	Periodo de 2010 a 2014	Periodo de 2014 a 2018
Primera Sala		
Presidente	Jaime Zavala Costa	Luigino Pilotto Carreño
Vocal	Richard James Martin Tirado	Ricardo Javier Herrera Vásquez
Vocal	Jorge Luis Toyama Miyagusuku	Ana Rosa Cristina Martinelli Montoya
Segunda Sala		
Presidente	Guillermo Boza Pro	Carlos Guillermo Morales Morante
Vocal	Orlando de las Casas de la Torre Ugarte	Guillermo Julio Miranda Hurtado
Vocal	Diego Hernando Zegarra Valdivia	Rolando Salvatierra Combina
Vocales alternos		
	-----	Oscar Enrique Gómez Castro Sandro Alberto Núñez Paz

Elaboración propia.

Actualmente, y estando a pocos meses de alcanzar el Tribunal su primera década de funcionamiento, en enero de 2020, existen a las dos salas conformadas en mérito de la Resolución Suprema 178-2018-PCM,¹⁴ que dispuso la renovación de los vocales, continuando el trabajo de esta manera: la primera sala con Ricardo Javier Herrera Vásquez, Oscar Enrique Gómez Castro y Luigino Pilotto Carreño (Presidente); en la segunda, Guillermo Julio Miranda Hurtado, Rolando Salvatierra Combina y Carlos Guillermo Morales Morante (Presidente de la Sala y a su vez Presidente del Tribunal), y Sandro Alberto Núñez Paz como vocal alterno.

¹⁴ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de setiembre de 2018.

4.2.2. LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL TRIBUNAL

Conforme al artículo 14 del Reglamento del Tribunal, la función de la Secretaría Técnica es dirigir la tramitación de los expedientes que se sometan a conocimiento del Tribunal, así como gestionar y prestar el apoyo técnico y administrativo para el normal funcionamiento de las actividades del Tribunal, actuando de enlace con la estructura administrativa de SERVIR.

En el numeral 13.2 del artículo 13 del Reglamento de Organización y Funciones de SERVIR, se amplían con detalle las funciones que desarrolla la Secretaría Técnica. De la lectura podemos concluir que se encarga de asegurar la adecuada gestión administrativa y la eficiencia en los procesos que permiten la atención de los casos que llegan al Tribunal, los cuales, como veremos, son miles anualmente, lo que implica un monitoreo adecuado del personal, una cuidadosa gestión de los expedientes que ingresan y una atención esmerada en la producción de los proyectos de resoluciones que finalmente serán sometidos al voto de los vocales.

Consideramos pertinente resaltar, con la mayor objetividad y justicia, el trabajo de la Secretaría Técnica en los avances y logros que ha obtenido el Tribunal, que se traduce en la atención oportuna de decenas de miles de casos que han sido resueltos por el Tribunal desde su instalación, así como en la obtención del ISO 9001:2015 por parte de SERVIR, mediante el cual se acreditó la calidad en los procesos de Atención de Controversias – Recurso de Apelación, Atención de Consultas Externas y Acceso a la Información Pública.

En este sentido, es de destacarse la labor realizada por Ana María Risi Quiñones, Karina Rodríguez Vila y Mirian Pérez Jurado, quienes en distintos momentos han asumido el encargo de Secretaría Técnica del Tribunal. Dichas magistradas asumen labores de conducción en el proceso de atención de controversias, que desempeñan con responsabilidad y vocación de servicio, en beneficio de los administrados, lo cual favorece sustancialmente la institucionalidad y la confianza en el sistema democrático.

Estando el trabajo del Tribunal coordinado con SERVIR, el cual también cuenta con otros órganos, como lo son sus distintas gerencias y la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP, podemos advertir que los logros alcanzados se deben a la gestión que se edifica desde la Presidencia Ejecutiva, y que tiene en la persona de Juan Carlos Cortés Carcelén, entre otros reconocidos funcionarios, la suficiente confianza y respaldo para asegurar la tan prometida reforma del servicio civil, la cual viene concretando otros importantes hitos que apuntan al objetivo de hacer realidad un Estado eficiente, sustentable y comprometido con las necesidades de la ciudadanía.

4.3. LA PRODUCCIÓN DEL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

La atención de los recursos de apelación bajo la competencia del Tribunal del Servicio Civil ha atravesado diversos momentos. El producto de este proceso son las resoluciones, mediante las cuales los vocales se pronuncian sobre el recurso impugnativo planteado.

Ahora bien, para apreciar adecuadamente como se ha dado la producción de resoluciones por parte del Tribunal del Servicio Civil, es necesario precisar los diversos momentos que se han presentado en sus casi diez años de funcionamiento, respecto de la incorporación progresiva de las salas y los alcances en las distintas materias de su competencia, lo cual secuenciamos en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 4
Principales momentos del Tribunal del Servicio
Civil relativos a su competencia

Fecha	Descripción
15 de enero de 2010	Se inician las funciones del Tribunal con la instalación de la Primera Sala.
La competencia del Tribunal era en cinco materias: a) pago de remuneraciones, b) acceso al servicio civil, c) evaluación y progresión en la carrera, d) régimen disciplinario, e) terminación de la relación de trabajo sobre casos presentados en entidades del gobierno nacional.	
10 de mayo de 2011	Se instala la Segunda Sala del Tribunal, con las mismas competencias que la Primera.
4 de diciembre de 2012	Se publica la Ley 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, cuya centésima tercera disposición complementaria final eliminó la competencia del Tribunal para conocer apelaciones sobre la materia de pago de remuneraciones.
1 de julio de 2016	Se dispuso que el Tribunal conociera de los recursos de apelación interpuestos en las entidades del ámbito regional y local solo para la materia de régimen disciplinario, debiendo observarse lo previsto en la Ley 30057.

Elaboración propia.

A partir de la información antes expuesta, que nos permitirá comprender los cambios en la cantidad de resoluciones que se han suscitado, presentamos el detalle del total de la producción del Tribunal desde su instalación hasta el año 2018.

Cuadro n.º 5**Producción anual de resoluciones del Tribunal del Servicio Civil**

Año	Primera Sala	Segunda Sala	Total
2010	3302	-	3302
2011	12500	7848	20348
2012	10549	10799	21348
2013	1890	1575	3465
2014	2102	2136	4238
2015	2415	2482	4897
2016	2249	2234	4483
2017	2164	2257	4421
2018	2730	2837	5567

Elaboración propia. Fuente: página web del Tribunal del Servicio Civil.

Tal como puede apreciarse, la producción del Tribunal del Servicio Civil presenta variaciones, teniendo un crecimiento del 2010 al 2012, el cual luego decae abruptamente por la pérdida de la competencia en materia de pago de remuneraciones, que constituía la mayor cantidad de expedientes que llegaban al Tribunal; sin embargo, a partir de 2014 se aprecia un número sostenido en la producción, que no baja de las 4200 resoluciones, y que para el año 2018 pasa a un total de 5567 resoluciones, es decir un promedio de 463 resoluciones mensuales entre las dos salas el último año.

Los números antes expuestos demuestran que el requerimiento de los servidores civiles por la atención de sus controversias cuenta con amplia demanda, es sostenido y con tendencia al incremento. También conviene resaltar que el Tribunal del Servicio Civil, para el año 2019, solo cuenta con expedientes del año 2019, lo cual corrobora la celeridad y efectividad en la emisión de resoluciones, dando a los administrados un pronunciamiento oportuno sobre sus casos.

4.4. INCORPORACIÓN DE HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS EN LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Resulta pertinente hacer mención de la incorporación de las herramientas informáticas modernas que se ha realizado por parte del Tribunal y que constituyen una experiencia que puede irse emulando en otros órganos análogos. Hablemos la implementación de la casilla electrónica y la consulta en línea del estado de expedientes.

Con relación a la casilla electrónica, el Tribunal del Servicio Civil tiene, a partir del 11 de mayo de 2017, el mecanismo de casilla electrónica como único medio por el cual se notifica a las entidades y, administrados las resoluciones y otras comunicaciones que se generen sobre los casos que son sometidos a su conocimiento.

De esta forma, los ciudadanos, a través del correo electrónico, ampliamente difundido a nivel nacional, son informados sobre correspondencia que se emita en torno a sus expedientes, siendo posible que revisen la misma virtualmente en tiempo real. Ello acorta plazos, lo que significa superar las limitaciones que se presentaban con las notificaciones físicas, además de ser una herramienta gratuita.

Por otro lado, el sistema de consulta en línea del estado de expedientes permite al interesado revisar la situación en torno a su caso, los actos que se estén realizando e incluso acceder a la totalidad de documentos que integran el expediente, teniendo en cuenta que este es totalmente digitalizado al momento de su admisión.

Teniendo en cuenta que el Tribunal conoce de casos a nivel nacional, estas herramientas favorecen principalmente a los administrados que se encuentran en zonas remotas o aquellos a los que, por diversos motivos, les resulta complicado concurrir a la sede de dicha entidad, lo cual les proporciona facilidades para conocer con certeza el estado de su expediente y revisar documentación que pudo presentarse por parte de las entidades.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los tribunales administrativos tienen una presencia creciente en el Perú, estando su implementación vinculada con la modernización de la gestión pública, lo que implica otorgar a los ciudadanos mecanismos adecuados para el control de las actuaciones de las distintas entidades estatales que pudieran ser percibidas como arbitrarias, de modo que puedan considerar la necesidad de obtener un pronunciamiento que revise lo decidido inicialmente.

La justicia administrativa es un concepto amplio, asociado con la solución de controversias que se generan en el seno de la administración pública y la posibilidad de revisar los actos administrativos que se emiten, en los cuales los administrados involucrados consideren que les puedan ocasionar algún perjuicio. En este último caso, aparece lo que la doctrina ha llamado «jurisdicción administrativa», término aún en discusión, sobre todo respecto de sus alcances e implementación a nivel general.

La experiencia del Tribunal del Servicio Civil en la resolución de controversias que se presentan ante el *Estado Empleador* tiene un balance positivo, a pocos meses de su primera década de funcionamiento ininterrumpido. Ha demostrado que la atención de los recursos de apelación puede darse en plazos oportunos y con decisiones debidamente motivadas, las cuales, si bien pueden ser recurridas ante el Poder Judicial, proporcionan al administrado el resultado de un análisis técnico sobre su caso.

Considerando la siempre reclamada reforma del Estado, la experiencia del Tribunal del Servicio Civil —y de otros tribunales administrativos— debe servir para extraer lecciones sobre el adecuado cumplimiento de la función de resolución de controversias en sede administrativa, así como seguir apostando y respaldando este mecanismo para que los ciudadanos accedan a un pronunciamiento adecuado sobre las situaciones que cuestionan como lesivas a sus derechos, dentro de un plazo razonable. Al respecto, cabe recordar las palabras de Séneca: «Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía».

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CASSAGNE, Juan Carlos
2006 *La «justicia administrativa en Iberoamérica»*, en: *Revista de Derecho Administrativo*, n.º. 1 Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 29.
- DEL POZO, Claudia
2005 *Control difuso y procedimiento administrativo*. Lima: Palestra Editores.
- DÍAZ GARCÍA, Elías
2010 *Estado de derecho y sociedad democrática*, 9.ª ed. Madrid: Taurus.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor
2005 «Concepto y contenido de la justicia administrativa», en: *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- INDACOCHEA GONZALES, Francisco
1996 «La justicia administrativa y el Tribunal Fiscal», en: *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 31.
- RISI QUIÑONES, Ana María
2012 «El rol del Tribunal del Servicio Civil en el proceso de reforma de la administración pública en el Perú», ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- ROJAS FRANCO, Enrique
2011 «El debido procedimiento administrativo», en: revista *Derecho PUCP*, n.º 67/ ISSN 0251-3420, Lima.

Sección II

**EL
PARLAMENTO
POR DENTRO**

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP)

YIMY REYNAGA ALVARADO¹

Jefe del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República



SUMARIO

I. Introducción.- II. Naturaleza de la institución parlamentaria.- III. Funciones del parlamento. IV. Funciones del Congreso de la República del Perú en el marco de la Constitución Política.- V. El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria en el marco de las funciones congresales.- VI. Historia del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.- VII. Servicios de Investigación, Información y Documentación Parlamentaria en el Congreso de la República.- VIII. Servicios transversales para las tres funciones parlamentarias.- IX. Bibliografía.

¹ Politólogo, licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Egresado de la Maestría en Ciencia Política con mención en Gestión Gubernamental por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente universitario.

I. INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP), es un órgano de línea de la Dirección General Parlamentaria (DGP), que tiene como finalidad producir investigación, proveer documentación y reproducir documentación sobre el trabajo parlamentario para el proceso de toma de decisiones institucional.

Como antecedente histórico, se puede señalar que el DIDP surge el año 2010 a partir de la fusión del Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística con el Centro de Documentación y Biblioteca. El DIDP está compuesto de profesionales de diferentes especialidades capacitados en análisis e investigación, y técnicos entrenados en la búsqueda, selección y procesamiento de información.

En el presente artículo, se describe las diversas áreas que componen el DIDP, así como los servicios y productos que se elaboran, los mismos que en su gran mayoría son de acceso público a través de la siguiente página web del departamento: <http://www.congreso.gob.pe/didp>

El documento ha sido estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se reseña de forma general la naturaleza de la institución parlamentaria, seguidamente se describe las funciones del Congreso de la República, posteriormente se expone un breve alcance acerca de la historia del departamento y, por último, se explica de forma detallada los productos y servicios que brinda el DIDP.

II. NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

El Congreso de la República es una de las instituciones políticas más complejas del sistema político y, de hecho, es una de las más incomprendidas y esto es porque en esencia representa institucionalmente a la democracia de un país. Académicos y estudiosos en el tema coinciden en señalar que no puede haber una democracia genuina, sin un parlamento.

En términos generales, permite la representación del país, con todas sus virtudes y defectos. Traduciendo la representación geográfica del país, de hecho cada región al menos tiene un representante y esta representación se ajusta en función de la cantidad de electores de cada departamento. Sumando los representantes de todas las circunscripciones departamentales se sintetiza al país en una sola asamblea deliberativa, sin parangón alguno en mandato y legitimidad.

Asimismo, se traduce la posición ideológica o política de los ciudadanos, por intermedio de las organizaciones políticas más relevantes. A través de este proceso los electores llevan al parlamento a fuerzas políticas y sus programas de gobierno, a fin de que materialicen sus ideales en forma de decisiones vinculantes para todos los peruanos, a través de las reglas y principios del proceso democrático.

Finalmente, en la institución parlamentaria se consigue la traducción socioeconómica del país mediante de los representantes, en virtud de la selección que realizan los partidos políticos de los candidatos al Parlamento y el uso del voto preferencial por parte de los votantes, lo cual permite que los diversos niveles socioeconómicos, los gremios y variados sectores productivos tengan representación política.

Es, sin lugar a dudas, la institución más importante para las democracias del mundo contemporáneo, y para los entendidos se trata «del primer poder del Estado». De hecho todas las decisiones más importantes y trascendentales para un país, pasan por el fuero parlamentario, como la aprobación del presupuesto de la república, que es la ley más importante; la aprobación de tratados, la dación de leyes o el control de normas que expide el Poder Ejecutivo al amparo de las facultades legislativas delegadas por el Congreso.

La sola composición del parlamento es, desde ya, el arreglo institucional más complejo al que ha arribado una sociedad para lograr su representatividad. Mucho más lo es su funcionamiento, considerado por muchos alambicado y por otros ralentizado para otros, incomprensible para otros tantos y desacreditado para muchos.

III. FUNCIONES DEL PARLAMENTO

La institucionalización del Parlamento ha sido un largo y complejo proceso de varios siglos y con varias marchas y contramarchas; algunos estudiosos señalan como inicio el siglo XII y en Latinoamérica recién tiene sus primeras expresiones a inicios del siglo XVIII; mientras que en el Perú fue en 1822, cuando se conforma la primera asamblea constituyente.

A lo largo de este proceso se han decantado y delineado progresivamente sus funciones, sin embargo, los estudiosos coinciden en indicar algunas funciones originarias del parlamento. Es el caso de Francisco Berlín Valenzuela, quien señala las siguientes funciones: 1. Representativa, que puede considerarse como su función originaria; 2. Presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; y 3. La función legislativa y fiscalizadora, con el propósito controlar y limitar el ejercicio del poder real, que en el siglo XVIII abrazó el absolutismo. Por su parte, el estudioso inglés W. Bagehot, en su texto *The English Constitution*, enumeró las siguientes funciones: electiva, es decir, la elección del titular del Poder Ejecutivo; expresiva, entendida como transmisión de las orientaciones populares; la educativa, referida a la elevación de las opiniones populares; la informativa, es decir de comunicación de los intereses de las minorías; asimismo, las funciones legislativa y función financiera.

Actualmente, los estudiosos de la ciencia política, a la luz del afianzamiento del parlamento como una de las instituciones centrales y gravitantes del sistema político democrático, señalan como sus funciones, las *de representación, de control y de elaboración política* (Maurizio Cotta).² Por su parte, Miquel Caminal Badía³ distingue básicamente cuatro funciones: *la función representativa*, que es la base de todas las demás; *la función legitimadora*, que se deriva de la condición representativa del parlamento; *la función de control legislativo*, que ha sido y es la función que ha distinguido siempre al parlamento en la medida que ejerce más una función de control legislativo que una función legislativa en sentido literal; y *la función de Control Político*, que justifica por sí sola la existencia del parlamento.

Francisco Berlín Valenzuela⁴ detalla un mayor número de funciones en atención a los procesos generados por el parlamento, independientemente de sus finalidades formalmente contempladas. *Estas son: la función representativa, la función deliberativa, la función financiera, la función legislativa, la función de control, la función de orientación política, la función jurisdiccional, la función electoral, la función administrativa, la función de indagación, la función de comunicación y la función educativa.*

IV. FUNCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso son las principales fuentes que regulan las funciones y facultades del Poder Legislativo. La carta magna, en el artículo 102º, enumera taxativamente dichas atribuciones; además, en los artículos 96º y 97º, se hace referencia a la función de Control Político y a la función fiscalizadora del Congreso, respectivamente.

Por otro lado, están los artículos del capítulo I referidos al Poder Legislativo, contenidos en el título IV «De la Estructura del Estado», que delinear y posibilitan el desempeño de las funciones del Congreso de la República.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de la República, en los artículos 4, 5 y 6, hace referencia de manera específica a tres funciones: legislativa, de control político y especiales:

Función Legislativa,⁵ que en términos generales se refiere a la creación del derecho, del plexo jurídico nacional que regula las relaciones entre los individuos, entre estos y el Estado y la organización de este. En términos específicos, se puede señalar lo siguiente: la presentación de proyectos de ley, el estudio y el dictamen de las proposiciones legislativas en las comisiones, y el debate y la votación de las proposiciones legislativas. **Función del**

2 Cotta, Maurizio (1986). «Parlamentos y Representación» en *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, p. 293.

3 Caminal Badía, Miquel (1996). «La Representación y el Parlamento», en *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, pp 389-393.

4 Berlín Valenzuela, Francisco (1993). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económico, pp. 129-197.

5 Artículo 4. 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 presente Reglamento. Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a este Reglamento.

control político,⁶ hace referencia a la capacidad del Congreso para preguntar, interpelar o presentar mociones ante el gobierno y demás instituciones del Estado, en representación de los ciudadanos, a fin de alcanzar el adecuado funcionamiento de las instituciones, la correcta ejecución del presupuesto público y exigir las responsabilidades políticas en el caso de que estas no se consigan. En términos prácticos se traducen en las comparecencias e interpelaciones a los altos funcionarios del gobierno, la censura de los ministros, los pedidos de información al gobierno y la administración pública, la estación de preguntas, la implementación de las comisiones de investigación y el control de la legislación delegada y de los tratados.

Función de representación política, entendido como el conjunto de actividades desarrolladas por los representantes, orientadas a la vinculación y atención de la participación de los ciudadanos. Las mismas son establecidas por el artículo 23, inciso, el Estatuto Parlamentario, que regula los deberes y derechos que los congresistas deben cumplir en el ejercicio de su función individual.⁷

En términos específicos se materializan en la atención que brindan los parlamentarios a los pedidos formulados por la ciudadanía, a través de sus oficinas centrales en Lima, de las de coordinación nacional o incluso virtualmente; también la realización de audiencias públicas, así como de actividades que se llevan a cabo en el marco de la semana representación.

Funciones especiales,⁸ que se refiere a las atribuciones que tienen los parlamentos en la designación de determinados funcionarios del Estado, que por su trascendencia para el sistema, requieren ser expresión de voluntad y legitimidad de una asamblea representativa que trascienda la mayoría gobiernista o una simple mayoría congresal.

6 Artículo 5. La función del 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.

7 Artículo 23. Los congresistas tienen el deber de (...) inciso f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad. De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo del Congreso de la República y los organismos estatales de cada circunscripción, conforme aparecen demarcadas en el sistema del distrito electoral múltiple.

8 Artículo 6. 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.

V. EL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL MARCO DE LAS FUNCIONES CONGRESALES

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) es un órgano de línea de la Dirección General Parlamentaria (DGP) cuya finalidad es producir investigación, proveer información y reproducir documentación sobre el trabajo parlamentario para ser usado por los congresistas y la alta dirección en el cumplimiento de sus principales funciones, que para el caso denominaremos procesos misionales del trabajo parlamentario, con algunas características respecto de su elaboración, producción y distribución.

En relación a la primera, se busca que los contenidos sean producidos bajo los criterios de objetividad, precisión, fundamentación, pertinencia al tema planteado; asimismo, que sea estructurado, imparcial y sin sesgo político, como exige, por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos.⁹

Respecto de su producción y distribución, se busca que los contenidos elaborados se hagan siguiendo parámetros que garanticen oportunidad, fiabilidad, formalidad académica y confidencialidad.

En este sentido, desarrolla servicios que son usados previamente a la toma de decisiones (ex-ante), y durante y después de la toma de decisiones (ex-post) como registro y repositorio de los procesos realizados. Los servicios se pueden clasificar en tres grandes grupos: de investigación, de información y el de documentación.

El servicio de investigación

Consiste en el desarrollo de investigaciones temáticas con valor analítico de un asunto relacionado directamente con el quehacer parlamentario. Sus principales productos son los:

1. Los informes de investigación
2. Los informes temáticos
3. Los reportes temáticos

El servicio de información

Se trata de la recopilación, sistematización y presentación de información actualizada sobre el funcionamiento del Estado y del Parlamento, que es de interés directo para el desempeño de las funciones de los representantes. Sus principales productos son los siguientes:

⁹ Robinson, Jim (2003) Manual del revisor del SIC. Servicio de Investigación del Congreso (S.I.C.). Congreso de los Estados Unidos de América, p.5.

1. El programa de seguimiento al gasto público
2. Las carpetas temáticas
3. Los reportes de antecedentes parlamentarios
4. El calendario de control político
5. Estadísticas del sector público
6. Data para el debate parlamentario

El servicio de documentación

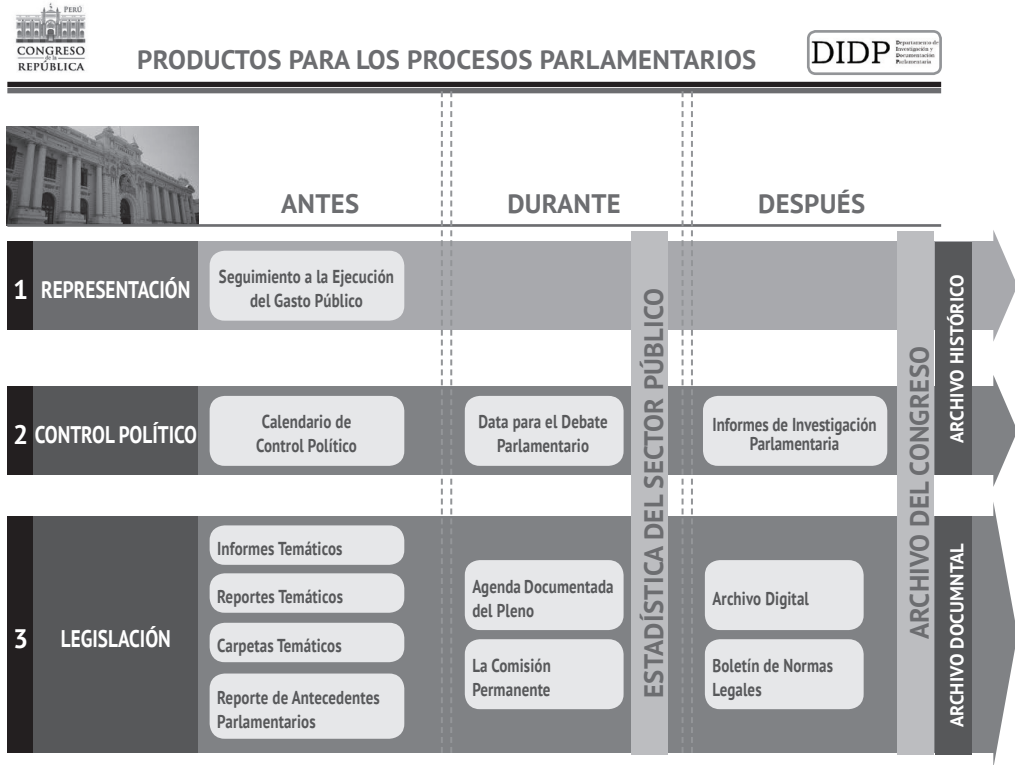
Consiste en la compilación, registro, digitalización, sistematización, traducción y archivo de los documentos generados producto del quehacer parlamentario, para otorgarles valor adicional, organizándolos en bases de datos y registros, que permitan su disponibilidad oportuna, actualización adecuada y utilidad efectiva para la toma de decisiones parlamentarias. Sus principales productos son los siguientes:

1. La agenda documentada del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente
2. El Boletín de Normas Legales
3. El Archivo Digital de la Legislación en el Perú
4. El Archivo histórico Parlamentario
5. El Archivo documental del Congreso
6. La traducción de documentos

En este sentido a la fecha se vienen desarrollando catorce líneas de acción distribuidos en el marco de los procesos misionales del Congreso según el gráfico n.º 1:

Gráfico n.º 1

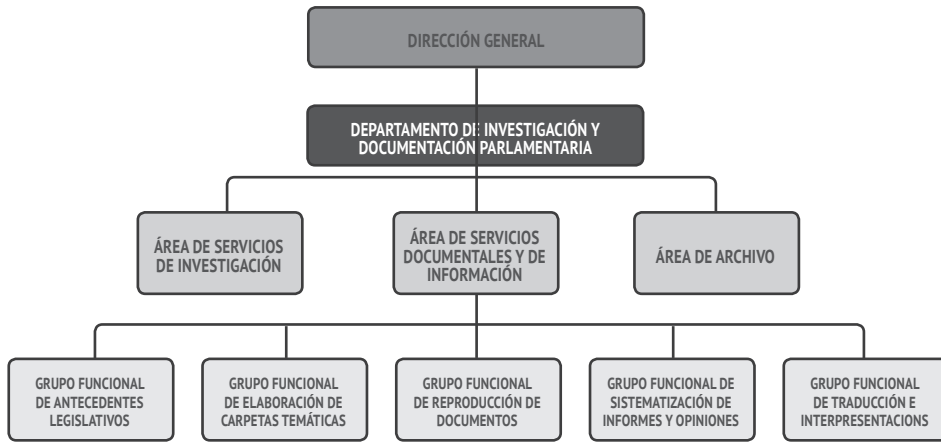
Productos del DIDP en el marco de los procesos misionales del Congreso



Elaboración: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Los cuales son desarrollados por un Departamento, que cuenta con tres áreas especializadas y cinco grupos funcionales distribuidos orgánicamente de la siguiente manera:

Gráfico n.º 2
Organigrama del DIDP



Elaboración: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

VI. HISTORIA DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA

El 8 de abril del 2002, mediante el Acuerdo 416-2001-2002/MESA-CR, el Congreso de la República del Perú crea por primera vez un Centro de Investigación Parlamentaria (CIP), cuyo principal objetivo era la investigación, producción y análisis de información relativa a las principales áreas temáticas que se vinculan con las principales funciones del Congreso.

Con fecha 10 de agosto de 2008, a través del Acuerdo 011-2008-2009/MESA-CR, se modifica la estructura orgánica del Servicio Parlamentario, cambiando de nombre al CIP por Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística, compuesta por las siguientes dos áreas: Estadística y Análisis.

Es así que el 18 de mayo de 2010 con Acuerdo 214-2009-2010/MESA-CR, nace el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP), a partir de la fusión del Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística con el Centro de Documentación y Biblioteca.

Posteriormente, el 15 de setiembre de 2010, a través del Acuerdo 037-2010-2011/MESA-CR, es aprobada la estructura organizativa del DIDP. La cual se encontraba integrada por las dependencias: Área de Servicios Documentales, Área de Servicios de Información y Área de Servicios de Investigación.

Finalmente el 19 de junio de 2012, mediante el acuerdo 311-2011-2012/MESA-CR, la Mesa Directiva del Congreso de la República aprueba la estructura actual del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

VII. SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONGRESO

Para la función de representación

El Programa de seguimiento al gasto público (Plataforma de Información de Datos Automatizados)

Herramienta virtual e intuitiva, donde los usuarios podrán identificar y extraer la información del avance en la ejecución del presupuesto general y/o la ejecución de la inversión pública a nivel de los proyectos, según los sectores, pliegos, unidades ejecutoras y en los tres niveles de gobierno.

Servicio desarrollado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Para la función legislativa

Los informes de investigación

Servicio orientado a desarrollar contenidos de análisis y reflexión de naturaleza estructural e histórica sobre los distintos aspectos del quehacer parlamentario, con la finalidad de brindar elementos de juicio para proponer la mejora de los procesos institucionales y revalorar los aspectos de la historia parlamentaria, realizado por personal especializado, que cuenta con las habilidades de analistas legislativos,¹⁰ que comprenden las investigativas, analíticas, organizativas y comunicativas.

Servicio desarrollado por el Área de Servicios de Investigación.

Los informes temáticos

Consistente en la producción de documentos de carácter técnico en el que se expone con precisión y objetividad el resultado de una investigación de carácter bibliográfico-documental sobre los distintos temas o materias solicitados por las comisiones y demás órganos de la Organización Parlamentaria.

Servicio proporcionado por el Área de Servicios de Investigación.

Los reportes temáticos

Que proporcionan información sistematizada sobre normas, leyes y jurisprudencia en general, ya sea del ámbito nacional o internacional relacionadas a un tema o ámbito específico.

¹⁰ Serefino, Nina M. (1997). *Investigación y análisis para los parlamentos: Manual práctico*. Centro para la democracia, Congreso de los Estados Unidos de América.

Servicio efectuado por el Área de Servicios de Investigación.

Las carpetas temáticas

Son dosieres digitales que proporciona recursos documentales registrados, catalogados y clasificados en una base de datos, seleccionados según su relevancia para el tratamiento de un tema y ordenados sistemáticamente de acuerdo a la tipología de información. Contiene las siguientes carpetas: Antecedentes parlamentarios, reporte de antecedentes legislativos, marco legal, normas nacionales, normas extranjeras, jurisprudencia, referencias especializadas, bibliografía, estadísticas, contexto, artículos de prensa y enlaces de interés.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Carpetas Temáticas del Área de Servicios de Documentación y de Información accesible a través del sitio web del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Los reportes de antecedentes parlamentarios

Es una relación de proyectos sobre un mismo tema presentados desde el período parlamentario 2000-2001 a manera de antecedentes; son agrupados por período parlamentario y con indicación de los principales datos sobre dichas iniciativas como son los casos siguientes: número, fecha de presentación, título, entidad de origen, grupo parlamentario que lo presentó, autor y estado procesal (en los casos en que el proyecto se convirtió en ley, se indica el número de esta y su fecha de publicación).

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y de Opiniones del Área de Servicios Documentales y de Información.

La agenda documentada del Pleno del Congreso y del Consejo Directivo

Se trata de una publicación digital accesible a través del sitio web del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria y difundida por distintos medios.

Agrupar los expedientes virtuales parlamentarios de los asuntos materia de agenda de sesiones del Pleno, Comisión Permanente o Consejo Directivo.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Reproducción de Documentos del Área de Servicios Documentales y de Información.

El Boletín de Normas Legales

Es una publicación digital del boletín oficial de normas legales del diario oficial *El Peruano*, cargado en formato PDF con acceso a copia a texto, que se publica y actualiza diariamente a través del sitio web del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Reproducción de Documentos del Área de Servicios Documentales y de Información.

El Archivo Digital de las leyes

Base de datos que sistematiza y difunde la legislación nacional vigente y derogada. Consigna sus principales datos e incluye sus antecedentes, desde el proyecto de ley hasta la publicación en el diario oficial *El Peruano*, en textos completos en formato PDF con acceso a copia a texto y posibilidad de descargar e imprimir. Contiene: constituciones del Perú, reglamentos del Congreso de la República, leyes de Indias, legislación del siglo XIX hasta 1904, Legislación de 1904 hasta la actualidad; así como información jurídica complementaria. Cuenta con herramientas de búsqueda y recuperación de la información que permite un acceso fácil y fluido a la legislación a través de fecha de aprobación, fecha de promulgación, fecha de publicación, número de norma y título de la norma. Disponible en aplicativo digital móvil - App para dispositivos electrónicos.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Antecedentes Legislativos del Área de Servicios Documentales y de Información.

Para la función de control político

El calendario de control político. (Calendario Parlamentario)

Calendario digital que identifica de una manera ordenada las fechas relevantes en las que se celebran actos relacionados a las funciones parlamentarias, como el inicio o conclusión de procedimientos parlamentarios, cumplimiento o vencimiento de plazos de disposiciones normativas, básicamente de aquellos referidos a los informes que las entidades públicas tienen que presentar al Pleno, a la Comisión Permanente o a las comisiones ordinarias del Congreso de la República.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y de Opiniones del Área de Servicios Documentales y de Información.

Seguimiento a la reglamentación de las leyes

Es el reporte del seguimiento a la reglamentación de las leyes, con información sistematizada, en el que se registra la emisión de las disposiciones que reglamentan, de las leyes dadas por el Congreso, observándose el cumplimiento del plazo previsto, sin transgredir ni desnaturalizar la aplicación de la ley.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y de Opiniones del Área de Servicios Documentales y de Información.

Informes de investigaciones parlamentarias

Contiene los expedientes virtuales de informes de las comisiones investigadoras, de informes de la comisión de Ética, de informes de comisiones especiales e informes de comisiones ordinarias con facultad para investigar.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Reproducción de Documentos del Área de Servicios Documentales y de Información y el Área de Archivo.

Data para el debate parlamentario

Contiene información relativa a temas de carácter parlamentario / legislativo, sobre el presupuesto del Sector Público, investidura ministerial, gastos de publicidad e imagen institucional y gastos en consultorías y asesorías.

VIII. SERVICIOS TRANSVERSALES PARA LAS TRES FUNCIONES PARLAMENTARIAS**Estadísticas del sector público**

Es la plataforma digital que contiene los principales datos e indicadores cuantitativos de las diversas entidades del sector público nacional.

Servicio realizado por el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y de Opiniones del Área de Servicios Documentales y de Información.

El Archivo documental histórico del Congreso

Encargado de preservar y conservar el patrimonio documental producido y generado en el parlamento peruano, que data desde 1822 hasta la actualidad. Su difusión se da a través de exposiciones documentales itinerantes y por medio de su página web mediante publicaciones electrónicas de documentos de interés general; asimismo, atiende las consultas de referencia archivística que solicitan los diferentes tipos de usuarios, incluido la ciudadanía.

A cargo del Área de Archivo

El Archivo documental del Congreso

Comprende el registro, preservación, sistematización y difusión de los documentos parlamentarios producidos y administrados, así como los de carácter administrativo institucional y administrativo de personal desde el año 1969 hasta la actualidad.

A cargo del Área de Archivo

La traducción de documentos

Servicio de traducción en inglés, francés y quechua de textos útiles para el desempeño de las funciones de la Organización Parlamentaria y del Servicio Parlamentario.

- Traducción de Fichas Técnicas en Quechua. Traducción a lengua quechua de las fichas técnicas de Leyes y Resoluciones Legislativas, cuya publicación forma parte de los expedientes virtuales parlamentarios del Archivo Digital de la Legislación del Perú.
- Grabación en audio de Ficha Técnica en Quechua. Reproducción en audio y en lengua quechua de las Fichas Técnicas de Leyes y Resoluciones Legislativas, cuyos archivos son publicados en los expedientes virtuales parlamentarios del Archivo Digital de la Legislación del Perú.

A cargo del Grupo funcional de Traducción del Área de Servicios Documentales y de Información.

IX. BIBLIOGRAFÍA

BERLÍN VALENZUELA, Francisco

1993 *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económico.

1997 *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Cámara de Diputados del. H. Congreso de la Unión, primera edición.

CAMINAL BADÍA, Miquel.

1996. «La Representación y el Parlamento», en *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

COTTA, Maurizio

1986 «Parlamentos y Representación», en *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

SEREFINO, Nina Ma

1997 *Investigación y Análisis para los Parlamentos: Manual Práctico*. USA: Centro para la Democracia, Congreso de los Estados Unidos de América.

ROBINSON, Jim

2003 *Manual del revisor del SIC*. USA: Servicio de Investigación del Congreso (SIC). Congreso de los Estados Unidos de América.

DOCUMENTOS

Constitución Política del Perú de 1993, edición especial del Congreso de la República de noviembre de 2018.

Reglamento del Congreso de la República del Perú, edición oficial de marzo de 2018.

Sección III

**PARLAMENTO
CAMINO AL
BICENTENARIO**

La tradición asamblearia. El conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo en el Perú del siglo XIX¹

VÍCTOR PERALTA RUIZ²

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid



SUMARIO

I. Introducción. II. Primera Confrontación: 1833-1834.- III. Segunda Confrontación: 1856-1859.- IV. Tercera y última confrontación: 1864 -1868. V. Bibliografía.

1 Investigación realizada dentro del proyecto I+D HAR2016-77609-P financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad de España y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

2 Científico Titular del Instituto de Historia adscrito al CSIC. Miembro del Grupo de Estudios Americanos (GEA). Docente en programas de maestría y doctorado en la Universidad Autónoma de Madrid; asimismo, ha sido investigador de varias entidades superiores de estudios de España y Latinoamérica.

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú el funcionamiento del Congreso durante el siglo XIX fue prolongado, aunque con tramos accidentados en que dejó de funcionar, me refiero a los años de 1824 a 1826, 1835, 1842 a 1845 y 1879 a 1883. ¿Por qué no se estudia la interrelación entre los dos poderes políticos más importantes durante el XIX? Se cuenta con la Crónica Parlamentaria iniciada por Emilio Dancuart y continuada por Neptalí Benvenuto, los *Anales Parlamentarios*, de Manuel Jesús Obín y Ricardo Aranda; así como los *La historia del senado del Perú*, de Atilio Sivrichi y Víctor Ayarza. A estas fuentes se sumó una importante síntesis de Jorge Basadre incluida en Elecciones y centralismo. Más recientemente, José Francisco Gálvez, Marco Jamanca, Ulrich Mücke, Natalia Sobrevilla, José Carlos Jiyagón y el suscrito, entre otros, hemos planteado nuevas vías de análisis para comprender la historia del parlamento peruano del ochocientos.

El conflicto de poderes en la iniciación de la república tuvo un prolongado primer arco temporal que transcurrió entre 1832 y 1867. En este período se produjo una pugna intermitente entre el ejecutivo y el legislativo bajo la influencia de una tradición asamblearia. Me refiero por tal al proyecto de los congresos de constituirse en el primer poder del Estado. Los primeros legisladores republicanos, atendiendo a una tradición liberal radical, se asumieron por encima del ejecutivo como los genuinos representantes de la soberanía popular. Esta tradición se puede remontar a la Francia revolucionaria, en la que los legisladores, como el abate Sieyès o Mirabeau, postularon la naturaleza de la Asamblea Nacional como un reflejo de «la anatomía completa de la sociedad».³ En nombre de la aspiración legítima por representar el macrocosmos político del pueblo soberano, el congreso tenía la misión de garantizar la actuación del gobernante a través de la vigilancia de sus actos. La expresión más clara de esta asociación de la institución legislativa como primer poder del Estado fue la Convención Nacional francesa de 1793, cuando sus integrantes, mayoritariamente jacobinos, sancionaron que ella «es el único centro de iniciativas del gobierno».⁴ La tradición asamblearia se contagió a varias asambleas legislativas de América Latina durante el siglo XIX. En este ensayo solo se reflexionará sobre el caso peruano.

II. PRIMERA CONFRONTACIÓN: 1833-1834

Si bien la tradición asambleísta en el Perú puede rastrearse tempranamente en las asambleas constituyentes de 1823 y 1827, su año clave fue 1832. En este congreso ordinario, concretamente en el senado, el sacerdote liberal Francisco de Paula González Vigil pronunció su emblemático discurso «Yo debo acusar, yo acuso» contra el presidente Agustín Gamarra. Vigil especificó que:

Los peruanos no son vasallos de un rey, cuyas órdenes se ejecutan sin réplica, y cuyo disgusto hace temblar; somos ya ciudadanos de un pueblo libre y nosotros

3 Pierre Rosanvallon. *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México D.F.: Instituto Mora, 2004, p. 14.

4 Peter McPhee. *La Revolución Francesa, 1789-1799. Una nueva historia*. Barcelona: Crítica, 2003, p. 155.

particularmente representantes de ese pueblo; somos el primer poder, y nuestras resoluciones se cumplen, mandamos que vengan los ministros y los ministros vienen; decretamos que el Presidente de la República mande ejecutar alguna cosa, y el Presidente así lo hace o debe hacerlo, y nosotros los individuos de esta Cámara tenemos por la Constitución el especial encargo de atisbar la conducta del Ejecutivo en cierta clase de materias, y somos los principales celadores de la inviolabilidad de nuestra carta.

¿Por qué la tradición asamblearia fue adoptada por los legisladores peruanos recién en 1832? La explicación está en que un gobierno autoritario, que además tuvo su origen en un golpe de Estado, como el de Gamarra, intentó prolongar su mandato al convocar un fallido congreso ordinario que legitimara la elección de un gobierno a su gusto. Gamarra exigió a la Convención Nacional de 1833, instancia legislativa convocada para reformar la Constitución de 1828, que aceptara su voluntad de elegir como mandatario provisorio al general Pedro Bermúdez. El primer encontronazo de los dos poderes estatales fue conocido como «la crisis del 19 de diciembre», por ser aquella la fecha impostergable de la elección presidencial. Esta se resolvió con la elección del general Luis José de Orbegoso como presidente provisorio. Disgustado por esta salida política, Gamarra instó al derrotado general Bermúdez a desquitarse de la humillación promoviendo un golpe de Estado contra Orbegoso.

El 3 de enero de 1834 la revolución del general Pedro Bermúdez, alentada por el ex presidente Gamarra, no solo se impuso arrebatar el poder a Orbegoso, sino también desconocer la potestad de la referida Convención Nacional para nombrar al mandatario de la nación. Por eso Bermúdez, inmediatamente después de proclamarse jefe supremo provisional de la nación, expidió un decreto por el que convocó a los colegios electorales para elegir presidente y vicepresidente, así como a un congreso extraordinario que legitimara su golpe de Estado. Pero esta revolución fracasó a fines de enero al pronunciarse Arequipa por el reconocimiento de la elección congresal de Orbegoso y, a continuación, al producirse una reacción popular en Lima contra el gobernante intruso, que tuvo que huir de la capital.

Una vez restablecido el orden interno en abril, dicha Convención Nacional sancionó la Constitución de 1834. Esta fue una carta que redujo el poder del Ejecutivo, pues hizo desaparecer la figura del vicepresidente para encumbrar al Consejo de Estado y al Congreso como eventuales gobiernos provisorios. Así se produjo la ruptura del equilibrio del poder entre el ejecutivo y el legislativo sancionado en la Constitución de 1828. La balanza del poder se inclinó en favor del legislativo como predicaba la tradición asamblearia. Esta precarización del poder ejecutivo la experimentó el presidente Orbegoso, su actuación fue en ocasiones arbitrariamente fiscalizada por los convencionales a pesar de la afinidad ideológica. La asamblea, en su afán de limitar la autoridad del Ejecutivo, incluso amparó la acción popular contra el gobierno. En efecto, acatando lo dispuesto por la constitución sobre la responsabilidad de los máximos cargos del Ejecutivo prevenida en los artículos 78 y 95, Orbegoso promulgó el 20 de agosto la ley de la Convención que dispuso que cualquier ciudadano tenía derecho de acusar por infracción constitucional al presidente de la república, al presidente del consejo de estado y a los ministros ante la cámara de diputados⁵. Este primer momento del asambleísmo parlamentario duró lo que de vida tuvo la Constitución de 1834, es decir, apenas poco más de un año al ser esta carta política derogada por las asambleas de Huaura y Sicuani, bajo el régimen Confederación Perú-boliviana.

⁵ Víctor Peralta Ruiz. *Liberales acosados. La Convención Nacional de 1833 en Perú*. Mauritius: Editorial Académica Española, 2018.

III. SEGUNDA CONFRONTACIÓN: 1856-1859

La segunda confrontación entre el ejecutivo y el legislativo tuvo que ver con el clima de inestabilidad política derivado de la actuación corrupta del gobierno conservador del general José Rufino Echenique en torno a la consolidación de la deuda interna, que dio motivo al estallido de la guerra civil de 1854.

Tras su triunfo sobre el ejército constitucional del presidente Echenique y el exilio de este, Ramón Castilla se encaminó a normalizar la vida institucional con la convocatoria de un congreso que derogara la Constitución conservadora de 1840. El 5 de febrero de 1855 el gobierno provisorio castillista cumplió su promesa de convocar elecciones para una Convención Nacional que, a partir del 15 de junio, tuvo la misión de redactar una nueva constitución y que, al mismo tiempo, legitimó al presidente provisorio. El nuevo reglamento electoral permitía el voto de los hombres analfabetos, incluyéndose en este rubro por primera vez a los exesclavos afrodescendientes, pero introdujo una cláusula inédita que impedía votar a aquellos «diputados, senadores o consejeros de Estado que desde el 20 de marzo de 1851 hasta el 5 de enero de 1855 no sirvieron de manera alguna a los pueblos en la causa de su moralidad y de sus derechos». La exclusión también afectó a los empleados, militares y agentes de policía que defendieron a la administración echeniquista. Así, un amplio sector de ciudadanos, entre los que también fueron parcialmente excluidos los votantes vivanquistas, quedó inhabilitado de ejercer el sufragio. Con esta polémica decisión electoral se garantizó que la asamblea nacional estuviese dominada por los liberales y que tuviera una amplia base de respaldo popular pero, concomitantemente, que el cumplimiento de sus decisiones quedara a merced de «un Estado dominado por el ejército».

La Convención Nacional concluyó la redacción de la nueva constitución el 13 de octubre de 1856. El conflicto consistió en que los liberales fueron consecuentes con su principio doctrinario de limitar el presidencialismo, lo que implicaba otorgar poderes de contrapeso al legislativo (como fue la intervención del congreso en los ascensos de los militares). La referida constitución también introdujo la incompatibilidad entre la presidencia provisoria y la candidatura presidencial, por lo que según Jorge Basadre, «los días de Castilla en el mando supremo parecían contados, mientras por el contrario la convención se proponía a sobrevivirle».

La promulgación de la Constitución de 1856 derivó en un duro enfrentamiento de Castilla con sus –hasta ese momento– aliados liberales, porque entre otros desacuerdos con los legisladores, aquel se mostró especialmente contrariado con una carta política que le impedía candidatear a la presidencia en su condición de presidente provisorio. El presidente juramentó y acató la carta política pero la cuestionó en los puntos en que el poder ejecutivo quedó a merced del legislativo. Entre estos aspectos estuvo el asunto de los ascensos militares que era vital para garantizar al presidente la lealtad de la alta oficialidad del ejército. En el transcurso de la guerra civil que le enfrentó desde octubre de 1856 con las fuerzas conservadoras lideradas por el general Manuel Ignacio de Vivanco, los convencionales desestimaron los ascensos sugeridos desde palacio de gobierno y erosionaron de esta forma el patronazgo político del castillismo, estrategia vital para garantizar la victoria gubernamental. Esta confrontación no se apaciguó a pesar de que el ejecutivo y el legislativo fueron el centro de ataque de la revolución vivanquista. Cabe agregar que la oficialidad del ejército expresó un profundo malestar hacia la Convención por haber esta promulgado la supresión del fuero militar.

Durante el desarrollo de la guerra civil ni siquiera en los momentos de mayor debilidad de la ofensiva conservadora, los poderes ejecutivo y legislativo se unieron. Para corroborar esta afirmación basta un ejemplo. Cuando Castilla reasumió la presidencia provisoria tras su retorno de su campaña militar por las provincias del norte, el ambiente político en Lima estaba dominado por el fracaso del desembarco vivanquista en el Callao, hecho que decidió el rumbo definitivo de la guerra civil. El caso es que fue la convención nacional la que atribuyó la victoria del 22 de abril de 1857 al pueblo chalaco, disminuyendo sutilmente con ello el protagonismo gubernamental. Ese mismo día, bajo la presidencia de José Gálvez, la Convención otorgó al Callao el rango de «provincia constitucional».

El conflicto de los dos poderes se resolvió de una manera inusitada con la eliminación de uno de ellos. Este desenlace se aceleró cuando la Convención promulgó el 28 de octubre de 1857 una ley que obligaba al Consejo de Ministros a crear una comisión para negociar con el general Vivanco el fin de su revolución. Tras lograrse este acuerdo, el ejército debía replegarse a sus cuarteles y «convocarse a los pueblos para que llevaran a cabo la elección constitucional de presidente y vicepresidente de la República».⁶ Los legisladores se aseguraron el protagonismo al obligar al ministro de gobierno a que cualquier arreglo pasase antes por la aprobación de la Convención. La extrema injerencia del legislativo sobre el ejecutivo hizo que este optara por deshacerse de aquel. Bajo la eterna duda de si el presidente Castilla lo autorizó o no, el teniente coronel Pablo Arguedas, con su batallón, asaltó el congreso el 2 de noviembre y disolvió la Convención al tiempo que lanzaba vivas por el presidente provisorio. Sin el contrapeso de un poder legislativo, Castilla quedó libre para finiquitar la guerra civil sin el obstáculo de los liberales más exaltados.

La Convención Nacional dejó de existir tras un inusual y prolongado período de vida de dos años y cuatro meses. Cabe señalar que la misma no contempló disolverse sino, más bien, convocar y supervisar una elección presidencial en pleno conflicto armado. Si bien resulta condenable la solución que tácitamente avaló el consejo de ministros gobernante de su clausura abrupta por la fuerza militar, también se debe calificar de irresponsable el intento de la asamblea liberal de prolongar indefinidamente su actividad, al punto de dirigir al país hacia la imposición de un inédito autoritarismo parlamentario. La Convención de 1855 fue así el momento más importante de la plasmación de la doctrina revolucionaria del asambleísmo. Por medio de la permanente sujeción del poder ejecutivo a sus dictámenes y normativas, el poder legislativo quiso preservar y garantizar el cumplimiento de las conquistas liberales en la constitución de 1856.

Concluida la guerra civil con la victoria de Castilla, el 30 de abril de 1858 se convocó elecciones para un congreso extraordinario que debía funcionar desde el 3 de octubre del mismo año. Aunque esta asamblea iba a reunirse fundamentalmente con la misión de elegir constitucionalmente al presidente y vicepresidente también se esperaba que cumpliera una no menos importante tarea reformista. El artículo tercero del decreto que la convocó alentó un inédito plebiscito al especificar que las mesas receptoras debían dejar constancia en actas el voto de «los sufragantes [que] declaren libremente su voluntad de autorizar a los diputados con el objeto importante de que se ocupen del examen de las instituciones y de su reforma en la parte que crean indispensable para remover cualesquiera motivos que impidan el bienestar de toda la República y consolidación de la paz».⁷ En otras palabras,

⁶ Jorge Basadre. *Historia de la república del Perú*. Lima: Editorial Peruamérica, 1963, t. III, p. 1142.

⁷ Neptalí Benvenuto. *Crónica parlamentaria del Perú. Historia política y extracto de las sesiones de los congresos de 1858 y 1860*. Lima: Imp. Americana, 1927, t. VI, p. XXXVI.

el consejo de ministros apelaba a la soberanía popular para convalidar la reforma de la constitución liberal de 1856, que había sido el detonante del conflicto bélico de ese año. Tal medida iba en contra del artículo 134 de la referida carta política que especificaba que para reformar uno o más artículos «se necesita que el proyecto sea aprobado en tres legislaturas distintas».

En estas circunstancias se produjo un interesante debate en las páginas de El Comercio entre José Gálvez, exrepresentante en la Convención Nacional y firme defensor de la constitución de 1856, y un escritor escondido bajo las siglas de XX, detractor de la misma carta política y que posiblemente fue uno de los diputados conservadores que reformaron la Constitución en 1860. Gálvez reconoció que posiblemente uno de los errores de los convencionales fue prolongar demasiado el tiempo de duración de la asamblea y enfrentarse al gobierno. Pero añadió que ello era preferible a «un cuerpo político [que] se deja dominar por influencias que matan la libertad de sus miembros», como ocurrió en el congreso de Huancayo, que bajo el control del general Gamarra, redactó y aprobó los 193 artículos de la primera constitución conservadora en apenas diez y nueve sesiones.

Una vez electos los representantes, la Asamblea añadió a su carácter extraordinario el de constituyente. A continuación, el congreso procedió a dividirse en dos cámaras (diputados y senadores). En el mensaje que dirigió el consejo de ministros al Congreso Extraordinario se le pidió cumplir los siguientes objetos: proclamar la elección del presidente y vicepresidente de la república, verificada por sufragio popular, y reformar algunas disposiciones constitucionales que ponían en peligro la convivencia nacional. En la cámara de diputados se dieron los pasos para la reforma constitucional instados por el gobierno provisorio al crearse una comisión especial de reforma constitucional. Al ser aprobados la mayor parte de los artículos reformados propuestos por la comisión, la Cámara de Diputados decidió que estos pasen para su revisión y ratificación al Senado. Sorpresivamente, un sector mayoritario de senadores se convirtió en firme defensor de la actuación de la convención. La cámara alta consideró la reforma constitucional como fruto de una nueva imposición gubernamental. Ante este imponderable, los diputados más moderados dieron por perdido el segundo objetivo del congreso extraordinario y no insistieron en retomar el asunto. Pero el conflicto dentro del legislativo se agravó cuando el senado privó de sus derechos políticos al coronel Pablo Arguedas, señalado como responsable de atentar contra la soberanía de la convención. El caso Arguedas derivó en un enfrentamiento interno irreconciliable del congreso y, a su vez, entre este y el gobierno.

En la turbulenta sesión del 16 de abril de 1859, la opción del gobierno asambleario se hizo nuevamente manifiesta en el parlamento cuando los senadores Fernando Casós y Benjamín Cisneros, entre otros, presentaron «una moción declarando la patria en peligro y la vacancia de la Presidencia de la República».⁸ El intento de los liberales más radicales de resolver la crisis entre el legislativo y el ejecutivo por la vía de la destitución del mandatario fracasó. El estallido del conflicto bélico con Ecuador salvó al gobierno, ya que la presidencia del congreso extraordinario declaró en suspenso la asamblea, con el anuncio complementario de que volvería a constituirse en congreso ordinario el 28 de julio de 1859, aunque sin necesidad de la aprobación del Ejecutivo. Este llamado a un tácito empoderamiento del legislativo no llegó a prosperar debido a su inconstitucionalidad. Jorge Basadre se refirió a

8 Jorge Basadre. *Historia de la República del Perú*, t. III, p. 1161.

estos momentos como ejemplo de unas «mayorías [que] quisieron enfrentarse al Ejecutivo, y crear, de hecho, dictaduras parlamentarias».⁹

Resulta paradójico que la grave crisis entre los poderes ejecutivo y legislativo de fines de los cincuenta se pudiera cerrar en el congreso ordinario de 1860 con predominio conservador. La adopción de la vía moderada constitucional entre liberales y conservadores tuvo que superar como último escollo la opción ultramontana del obispo Bartolomé Herrera, quien fue el primer presidente de dicha asamblea. La derrota en la cámara del anteproyecto de reforma constitucional de Herrera allanó el camino para que los diputados liberales asumieran responsablemente su situación minoritaria y no pusieron trabas a la aprobación de una carta magna que consideraron que mantenía algunas de las conquistas de la constitución de 1856.

IV. TERCERA Y ÚLTIMA CONFRONTACIÓN: 1864-1868

El tercer choque institucional del siglo XIX estuvo determinado por la forma en que el gobierno conservador del general José Antonio Pezet trató el conflicto diplomático con la escuadra española. El aislamiento del gobierno en el legislativo se comprobó al no apoyar ni los liberales castillistas ni los conservadores echeniquistas la gestión gubernamental respecto del referido conflicto. Los legisladores censuraron por primera vez un gabinete ministerial, el de Juan Antonio Ribeyro, el 9 de agosto de 1864, y poco después censuraron a un segundo gabinete ministerial el 14 de octubre de 1864. La siguiente escalada en la confrontación vino determinada por el escándalo del contrato Vivanco-Pareja, considerado lesivo por el congreso en enero de 1865. Echenique y Castilla, ante la impopularidad con que la prensa y la opinión pública recibieron el tratado, refrendaron su entendimiento parlamentario antigubernamental y pactaron que el congreso se clausurara abruptamente el 1 de febrero de 1865, es decir, unas semanas antes de su terminación oficial. Con esta decisión ambos líderes evitaron que los congresistas se implicaran en la eventual aprobación del referido tratado, tal como deseaba el gobierno. Ello explica la inactividad del parlamento cuando se produjo la revolución que derrocó al general Pezet e inauguró la dictadura del general Mariano Ignacio Prado.

Apenas concluida la contienda bélica con España, el 2 de mayo de 1866, el dictador Prado expidió el decreto de convocatoria de un congreso constituyente, cuya instalación se fijó para el 15 de febrero de 1867. Ahora la asamblea debía reunirse para promulgar una nueva constitución, o «designar de las preexistentes la que deba regir» en alusión a la carta política liberal de 1856. La mayor parte de los representantes electos al Congreso Extraordinario de 1867 correspondieron al pradisismo y a los liberales «rojos».¹⁰ Esta asamblea tuvo una inicial fase de actuación complaciente con el ejecutivo, hasta el nombramiento de Prado como presidente constitucional, pero las primeras discrepancias entre ambos poderes no tardaron en surgir como efecto de la delicada cuestión religiosa. Mientras los legisladores se empeñaron en recobrar el espíritu liberal de 1856, Prado, en su afán de

⁹ Basadre, Jorge. *Elecciones y centralismo en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 1980, p. 22.

¹⁰ Telésforo García Bedoya, *Anales del Congreso del Perú 1865-1867*. Lima: edición oficial del Congreso de la República, 1954, pp. 18-21.

congraciarse con la alta jerarquía eclesiástica, adoptó una postura distante en relación a los ataques de su agrupación parlamentaria a los privilegios de la iglesia. Como resultado de su giro conservador, Prado marcó un distanciamiento con el legislativo que se hizo irreversible. El divorcio entre el gobierno y el congreso se consolidó el 24 de abril cuando este último aprobó un proyecto de ley sobre el voto de censura, el mismo que impedía al presidente despachar con ministros censurados, lo que implicó que todos los actos del llamado «gabinete Tiberiópolis» fuesen declarados nulos, por lo que todo el gabinete no tuvo más remedio que renunciar.

Semanas después, el 23 de mayo, Prado solicitó al Congreso adelantar la promulgación de la constitución y la concesión de poderes extraordinarios para combatir la revolución que en el sur lideraba Ramón Castilla contra él. Pero los congresistas desecharon promulgar la carta política el 28 de julio, como había sido su intención original, y prolongaron sus sesiones tres meses más. En el caso del último pedido, el inesperado fallecimiento de Castilla hizo innecesaria su discusión en el congreso. Los diputados más bien, contrariando a Prado, asumieron el deber de ocuparse de los funerales del expresidente con el levantamiento de un mausoleo de mármol en su recuerdo. Durante estos meses no cesaron las interpelaciones a los ministros, lo que provocó la incomodidad del presidente Prado, y en las que tuvo un protagonismo central el diputado liberal Fernando Casós.

El Congreso promulgó la nueva Constitución el 29 de agosto de 1867, la misma que iba a estar vigente hasta su abolición el 6 de enero de 1868. Como resultado de la crisis generada por los primeros levantamientos armados conservadores que estallaron en varias provincias del norte y del sur en contra de una constitución calificada de anticatólica, la confrontación entre el ejecutivo y el legislativo lejos de cesar se agudizó. La tradición asamblearia reapareció en el peor momento. El 25 de septiembre el ministro de gobierno fue interpelado por el congreso para informar sobre la revolución estallada en Arequipa. Dicha autoridad respondió que la sublevación no solo se hizo contra el ejecutivo, sino también contra el Congreso por lo que solicitó a los diputados colaborar con el gobierno para restablecer el orden. Pero el congreso hizo oídos sordos al requerimiento del ministro y aplazó la autorización de poderes extraordinarios solicitada por el mandatario Prado para combatir la revolución arequipeña.

La ruptura entre el legislativo y el ejecutivo se produjo el 4 de octubre cuando el gobierno decretó la prisión por conspiración del congresista Mariano Herencia Zevallos. Los diputados acordaron por mayoría convocar al ministro de gobierno para desaprobar la violación del fuero parlamentario. Poco después, al conocerse la partida del presidente Prado al sur para debelar, sin autorización del congreso, la rebelión del general Pedro Diez Canseco, varios representantes firmaron un documento en el que acordaron no concurrir más al recinto parlamentario «hasta que se halle pacificada la República». El conflicto institucional fue a mayores cuando el presidente de la asamblea, Francisco García Calderón, lanzó la idea de que al haber sido quebrantada la constitución el mandatario, la presidencia había vacado y que debía ser el general Luis La Puerta, en su condición de mandatario interino, el reemplazante. García Calderón hizo constar que el congreso, al despojar del poder al presidente, no apoyaba implícitamente al general Diez Canseco porque consideraba que su legitimidad como autoridad era dudosa. Esta propuesta fue aprobada por cuarenta y seis diputados, quienes suscribieron que el general La Puerta debía nombrar una comisión de vecinos notables para parlamentar con Prado y García Calderón con el propósito de que ambos depusieran las armas, se retiraran al extranjero y se procediese a celebrar una nueva elección presidencial. Pero el vicepresidente interino declinó liderar el plan de García

Calderón y con ello la implicación del partido parlamentario. El 15 de noviembre de 1867 los representantes que aún asistían al congreso, un total de cuarenta y tres, dieron por concluida su actividad.¹¹ Fue el triste final de la última actuación legislativa de carácter asambleario del siglo XIX.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BASADRE, Jorge
1963 Historia de la República del Perú. Lima: Peruamérica.
- BASADRE, Jorge
1980 Elecciones y centralismo en el Perú. Lima: Universidad del Pacífico, p. 22.
- BENVENUTTO, Neptalí
1927 Crónica parlamentaria del Perú. Historia política y extracto de las sesiones de los congreso de 1858 y 1860. Lima: Imp. Americana, t. vi.
- GARCÍA BEDOYA, Telésforo
1954 Anales del Congreso del Perú 1865-1867. Lima: edición oficial del Congreso de la República.
- MCPHEE, Peter
2003 La Revolución Francesa, 1789-1799. Una nueva historia. Barcelona: Crítica.
- PERALTA RUIZ, Víctor
2018 «Guerra internacional, revolución y dictadura: los partidos parlamentarios y la política peruana entre 1865 y 1867», *Histórica*, vol. XLII, núm. 1.
- PERALTA RUIZ, Víctor
2018 Liberales acosados. La Convención Nacional de 1833 en Perú. Mauritius: Editorial Académica Española.
- ROSANVALLON, Pierre.
2004 «El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia», México D.F.: Instituto Mora.

¹¹ Víctor Peralta Ruiz, «Guerra internacional, revolución y dictadura: los partidos parlamentarios y la política peruana entre 1865 y 1867», *Histórica*

Sección IV

MISCELÁNEAS

Actividades académicas del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP)

El CCEP, en el primer semestre de 2019, mantiene su compromiso de generar nuevos conocimientos para los trabajadores del servicio parlamentario, el personal de confianza del Congreso de la República del Perú y ciudadanos que tengan interés especial por la labor legislativa. Por ello, inició sus actividades con diligencia a mediados de enero del presente año, al convocar el curso online «La gestión de la función de representación política en los parlamentos de América latina»; igualmente, la conferencia «Situación de los conflictos sociales del país al cierre de 2018».

Seguidamente el centro, ante el aumento de inscripciones, se abocó a llevar a cabo sus actividades planificadas, por ello, está realizando cursos presenciales, cursos internacionales y nacionales online, así como conferencias y cursos-talleres.

Finalmente, el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios continúa su papel como gestor de convenios con entidades académicas en provecho de la institución. Como consecuencia de ello, en abril de este año, el Congreso de la República y la Universidad Privada Antenor Orrego, de Trujillo, firmaron un convenio-marco que hará posible el intercambio de experiencias y cooperación entre ambas instituciones.

Curso: Redacción parlamentaria I – edición 2019



Actividad de la malla curricular, orientado al nivel técnico, de veinticuatro horas académicas.

Curso: El control político en las comisiones ordinarias



Grupo de participantes del curso programado para dictarse en junio y julio del presente. El disertador fue el abogado José Villena Changanqui.

Conferencia Jurisprudencia Constitucional y Relación con Derechos Humanos de Tercera Generación



La expositora doctora Delia Muñoz Muñoz y un grupo de asistentes, luego de la conferencia.

Sección V

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

(Desde el 1 de enero al 31 de mayo de 2019)

PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2018-2019

(del 1 de enero al 31 de mayo de 2019)

Leyes				
Nº	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Ley 30904	Ley de reforma constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia.	Congreso	Publicada en el Diario Oficial <i>El Peruano</i> 10/01/2019
2	Ley 30905	Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas.	Poder Ejecutivo	10/01/2019
3	Ley 30906	Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República.	Poder Ejecutivo	10/01/2019
4	Ley 30907	Ley que establece la equivalencia de la unión de hecho con el matrimonio para acceder a la pensión de sobrevivencia.	Congreso	10/01/2019
5	Ley 30908	Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para garantizar el derecho de libre elección del servicio notarial.	Colegios Profesionales	11/01/2019
6	Ley 30909	Ley que modifica la Ley 27995, Ley que establece procedimientos para asignar bienes dados de baja por las instituciones públicas, a favor de los centros educativos de las regiones de extrema pobreza.	Poder Ejecutivo	12/01/2019
7	Ley 30911	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Vicos.	Congreso	25/01/2019
8	Ley 30914	Ley que modifica la Ley 27584 Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo respecto a la intervención del Ministerio Público y a la vía procedimental.	Poder Ejecutivo	09/02/2019
9	Ley 30915	Ley que modifica el artículo 3 de la Ley 27613, Ley de la Participación en Renta de Aduanas modificada por el artículo 1 de la Ley 30878.	Congreso	14/02/2019
10	Ley 30916	Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.	Poder Ejecutivo	14/02/2019
11	Ley 30918	Ley que fortalece los mecanismos para el tratamiento de las acciones de demarcación territorial.	Congreso	19/02/2019
12	Ley 30919	Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la construcción del aeropuerto comercial en el departamento de Huancavelica.	Congreso	25/02/2019

Leyes				
N°	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
13	Ley 30920	Ley que declara de interés público y prioridad nacional la implementación progresiva de cámaras gesell en todas las fiscalías provinciales penales, de familia o mixtas de las provincias de los distritos fiscales y juzgados de familia de los distritos judiciales del país, a fin de garantizar la actuación oportuna de las diligencias que sirvan como medios probatorios idóneos en los procesos judiciales y evitar la revictimización en los casos de violencia sexual, familiar y trata de personas.	Congreso	06/03/2019
14	Ley 30924	Ley que modifica el artículo 168-B y 195 del Código Penal, incorporando la pena de multa al delito de trabajo forzoso.	Congreso	07/03/2019
15	Ley 30925	Ley que fortalece la implementación de espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas y explotación sexual.	Congreso	29/03/2019
16	Ley 30926	Ley que fortalece la interoperabilidad en el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.	Congreso	05/04/2019
17	Ley 30927	Ley que faculta a la oficina de normalización previsional para conciliar, desistirse, transigir o allanarse en los procesos judiciales en materia previsional del régimen pensionario establecido por el Decreto Ley 19990.	Congreso	05/04/2019
18	Ley 30928	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el proyecto de infraestructura portuaria «Rehabilitación del Terminal Portuario de Pucallpa», justifica y autoriza la expropiación de inmuebles.	Poder Ejecutivo	09/04/2019
19	Ley 30929	Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la construcción de un puente sobre la quebrada Juana Ríos, en el distrito de Chongoyape, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.	Congreso	11/04/2019
20	Ley 30930	Ley que modifica la Ley 29073, Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal, con la finalidad de reconocer a los artesanos derechos morales y patrimoniales.	Congreso	12/04/2019
21	Ley 30931	Ley que precisa alcances de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores de ESSALUD pertenecientes al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 276.	Congreso	12/04/2019
22	Ley 30932	Ley que declara de interés nacional la creación de un plan de rescate financiero a los productores de la micro y pequeña empresa que han sido afectados por los desastres naturales del fenómeno de El Niño Costero en nuestro país.	Congreso	13/04/2019
23	Ley 30933	Ley que regula el procedimiento especial de desalojo con intervención notarial.	Congreso	18/04/2019
24	Ley 30934	Ley que modifica la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto a la transparencia en el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura.	Poder Ejecutivo	24/04/2019
25	Ley 30935	Ley que aprueba medidas excepcionales para la preparación y desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos a realizarse en la ciudad de Lima durante el año 2019.	Poder Ejecutivo	24/04/2019

Leyes				
Nº	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
26	Ley 30936	Ley que promueve y regula el uso de la bicicleta como medio de transporte sostenible.	Congreso	24/04/2019
27	Ley 30937	Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados.	Congreso	24/04/2019
28	Ley 30939	Ley que establece el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para Desempleados en el Sistema Privado de Pensiones.	Congreso	24/04/2019
29	Ley 30940	Ley que declara de interés público la denominación Luis Bedoya Reyes para la primera vía expresa de la ciudad de Lima.	Congreso	03/05/2019
30	Ley 30941	Ley que incorpora el numeral 3 al artículo 3 de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad.	Congreso	03/05/2019
31	Ley 30942	Ley que crea el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.	Poder Ejecutivo	03/05/2019
32	Ley 30943	Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial.	Poder Ejecutivo	08/05/2019
33	Ley 30944	Ley de creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público.	Poder Ejecutivo	08/05/2019
34	Ley 30945	Ley que modifica la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).	Poder Ejecutivo	08/05/2019
35	Ley 30946	Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la construcción del nuevo Hospital Nacional Sergio E. Bernales.	Congreso	08/05/2019
36	Ley 30947	Ley de Salud Mental.	Congreso	14/05/2019
37	Ley 30948	Ley de Promoción del Desarrollo del Investigador Científico.	Congreso	23/05/2019
38	Ley 30949	Ley que premia a los atletas medallistas en los XVIII Juegos Panamericanos y VI Juegos Parapanamericanos Lima 2019.	Congreso	23/05/2019
39	Ley 30950	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la elaboración del Plan Regional de Acceso e Integración de Choquequirao y Machupicchu, y la construcción e implementación de los anillos viales, caminos peatonales y sistema de teleféricos o telecabinas para el acceso al monumento arqueológico nacional Choquequirao en los departamentos de Cusco y Apurímac.	Congreso	23/05/2019
40	Ley 30951	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la modernización y equipamiento del aeropuerto Teniente FAP Jaime Montreuil Morales de Chimbote, departamento de Áncash.	Congreso	29/05/2019
41	Ley 30952	Ley que crea el Bono de Arrendamiento para Vivienda.	Congreso	30/05/2019
42	Ley 30953	Ley por la que se modifica la Ley 28687 a efectos de posibilitar la formalización de mercados públicos de propiedad informal.	Congreso	31/05/2019

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite. Documentario diario oficial *El Peruano*.
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2018-2019

(del 1 de enero al 31 de mayo de 2019)

Resoluciones Legislativas				
N°	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa 30910	Resolución Legislativa que propone la autorización de ingreso y recalada de fragata de vigilancia «Prairial» (F-731) de la Marina Nacional de Francia en el mes de febrero de 2019.	Poder Ejecutivo	09/02/2019
2	Resolución Legislativa 30912	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre la República del Perú y la Secretaría General Iberoamericana para la instalación de la Oficina Subregional en Lima.	Poder Ejecutivo	13/02/2019
3	Resolución Legislativa 30913	Resolución Legislativa que aprueba el Convenio sobre la Ciberdelincuencia.	Poder Ejecutivo	13/02/2019
4	Resolución Legislativa 30917	Resolución Legislativa que autoriza al Señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 24 de febrero al 3 de marzo de 2019.	Poder Ejecutivo	21/02/2019
5	Resolución Legislativa 30921	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar y unidades navales extranjeras al territorio de la República durante el mes de marzo de 2019.	Poder Ejecutivo	16/03/2019
6	Resolución Legislativa 30922	Resolución Legislativa que autoriza al Señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 21 al 22 de marzo de 2019.	Poder Ejecutivo	20/03/2019
7	Resolución Legislativa 30923	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Arturo Reyes Rosales, por su destacada labor como cantante y compositor de Huánuco.	Poder Ejecutivo	28/03/2019
8	Resolución Legislativa 30938	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar y unidades navales extranjeras al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	24/04/2019

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y diario oficial *El Peruano*.

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2018-2019**

(del 1 de enero al 31 de mayo de 2019)

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA				
Nº	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa del Congreso 026-2018-2019-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Luis Humberto López Vitela la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	02/02/2019
2	Resolución Legislativa del Congreso 027-2018-2019-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al Congresista Yonhy Lescano Ancieta la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	05/04/2019
3	Resolución Legislativa del Congreso 028-2018-2019-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone a la Congresista María Elena Foronda Farro la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	04/05/2019

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y diario oficial *El Peruano*.

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

Diseño, diagramación e impresión en la
Imprenta del Congreso de la República.

Junio 2019

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

CARATULA

Fachada posterior del Palacio Legislativo, frente a la plaza Sánchez Carrión