

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

COMITÉ REVISOR

José Antonio Abanto Valdivieso
Jefe del CCEP

Mónica Sheila Villavicencio Rivera
Especialista parlamentaria

Yimy Reynaga Alvarado
Especialista parlamentario

Lucrecia Mayaute Hinojosa
Lic. en Relaciones Públicas

Emperatriz Leiva Estela
Servidora Profesional

JEFE

José Antonio Abanto Valdivieso

COORDINACIÓN

Yimy Reynaga Alvarado

SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Groffer Joy Rengifo Arévalo
Jefe del Área de Redacción de Actas

EDICIÓN Y REVISIÓN

Lucrecia Mayaute Hinojosa

TRANSCRIPCIÓN Y COMPILACIÓN

Rocío Oré López

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Imprenta del Congreso de la República

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/DGP/CCEP/inicio.HTM>

PRESENTACIÓN

Hemos llegado al término del primer semestre del año 2013 y la revista *Cuadernos Parlamentarios*, editada por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República, alcanza a sus lectores su sexta edición tanto en formato digital como en versión impresa, con la expectativa de que llegue a ser una fuente importante y permanente de información y opinión sobre el parlamento y para el parlamento.

En esta ocasión, el doctor Raúl Chanamé Orbe, decano del Colegio de Abogados de Lima, nos presenta un artículo de su autoría, titulado «Retos de la inmunidad parlamentaria», que nos recuerda el carácter corporativo e institucional de esta prerrogativa y su razón de ser frente a elementos externos que pretendan afectar la independencia y soberanía del Poder Legislativo; asimismo, contamos también con el destacado aporte del doctor Virgilio Hurtado Cruz, catedrático de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, cuyo trabajo se denomina «El sistema electoral para la elección del Congreso peruano en las elecciones generales 2011», interesantísimo artículo de Derecho Electoral.

De igual forma, el licenciado Angel Lorenzo Garay, Director Académico y de Investigaciones de la Revista Andina de Estudios Políticos, nos alcanza su artículo «La (in)disciplina partidaria. Una mirada al parlamento peruano (2001-2011)», que nos hace reflexionar simultáneamente sobre la necesidad del fortalecimiento de los partidos políticos y el inacabado debate político y doctrinario sobre si el escaño pertenece o no al partido que ha alcanzado representación en el parlamento; y, cerrando la sección de artículos, reservado para un profesional del Congreso, el magíster en Derecho Constitucional Jorge Campana Ríos, Jefe de la Oficina de Defensa de las Leyes del Congreso de la República, nos ofrece un impecable análisis sobre «La inviolabilidad parlamentaria».

En la sección *Parlamento: Camino al Bicentenario*, ofrecemos en esta oportunidad el trabajo realizado por Manuel Castañeda Jiménez «Una mirada histórica a

las constituciones del Perú». En Novedades Bibliográficas, como es usual, el Fondo Editorial del Congreso nos informa de los últimos libros editados por el Congreso de la República. Para terminar, publicamos el cuadro de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* en el periodo abril-junio de 2013.

No queremos dejar de mencionar que, como anexo de la presente edición, encontraremos los comentarios de las señoritas Huanda Elizabeth Segura Alcántara y Xinia María Jiménez González, funcionarias de la Cámara de Diputados de República Dominicana y de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, respectivamente, quienes obtuvieron el primer y segundo lugar en el curso internacional *on-line* “La Función de Representación: nuevas perspectivas y estrategias”, que por primera vez organizó el Congreso de la República a través del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios en el marco del convenio suscrito con el Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET) de España.

Finalmente, queremos agradecer a nuestros lectores, así como a las diversas universidades y despachos congresales por las felicitaciones que nos hicieron llegar con motivo del lanzamiento del primer número impreso de nuestra revista, lo cual nos obliga a seguir esforzándonos para mejorar día a día.

Lima, julio de 2013.

JOSÉ ABANTO VALDIVIESO

Jefe del Centro de Capacitación
y Estudios Parlamentarios
Congreso de la República

CONTENIDO

SECCIÓN I. ARTÍCULOS	09
- RETOS DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA Raúl Chanamé Orbe Decano del Colegio de Abogados Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política	11
- EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO PERUANO EN LAS ELECCIONES GENERALES 2011 Virgilio Isaac Hurtado Cruz Magister en Derecho Constitucional Profesor en la Escuela Académico Profesional de Ciencia Política de la Universidad Mayor de San Marcos	25
- LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA. UNA MIRADA AL PARLAMENTO PERUANO (2001-2011) Ángel Lorenzo Garay Licenciado en Ciencia Política Director Académico y de Investigaciones de la Revista Andina de Estudios Políticos	53
- LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA: FINALIDAD, CARACTERÍSTICAS Y LÍMITES Jorge Campana Rios Magister en Derecho Constitucional Jefe de la Oficina de Defensa de las Leyes del Congreso de la República	81

SECCIÓN II. PARLAMENTO: CAMINO AL BICENTENARIO	117
UNA MIRADA HISTÓRICA A LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ	119
Manuel Castañeda Jiménez Asesor de la Dirección General Parlamentaria Congreso de la República	
SECCIÓN III. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS	131
LIBROS EDITADOS POR EL FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE	133
SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS	141
LEYES Y RESOLUCIONES PUBLICADAS Del 1 de abril al 30 de junio de 2013	143
ANEXO	149
CURSO INTERNACIONAL ON-LINE “LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN”: RESUMEN Y OPINIÓN DE LOS PARTICIPANTES	

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.

Retos de la inmunidad parlamentaria



RAÚL CHANAMÉ ORBE¹

Doctor en Derecho

Decano del Colegio de Abogados de Lima

*“No se trata precisamente de un privilegio personal que lo haga impune,
sino que es el carácter del acto el que hace inmune a la persona”*

Sebastián Soler

SUMARIO

**I) INTRODUCCIÓN.- II) ORIGEN.- III) EVOLUCIÓN.- IV) EVOLUCIÓN
CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ.- V) INMUNIDAD PARLAMENTARIA
VIGENTE.- VI) LEVANTAMIENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.- VII) REFLEXIONES FINALES.**

I) INTRODUCCIÓN

La inmunidad parlamentaria es el atributo que poseen los congresistas, que los exceptúa de ser detenidos o procesados judicialmente por sus actos u opiniones en cumplimiento de sus funciones como representantes de un mandato legal, salvo autorización motivada de la cámara a la cual pertenecen.

Tiene su origen en el derecho parlamentario inglés. Tanto ingleses como franceses han aportado en su constitución: la libertad de palabra y el “*Freedom from arrest*” (excepción de prisión) vienen del primero, mientras la inmunidad en los procesos penales del segundo. Su fundamento es la contradicción que se produce entre los

¹ Abogado y profesor universitario. Posee estudios de licenciado, magister y doctor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Posee postgrado en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca y en Derecho Constitucional Comparado por la Universidad de Zaragoza. Es profesor de postgrado en la UNMSM y en la Academia de la Magistratura. Es consultor de la Enciclopedia Jurídica Omeba de Argentina y es investigador de la Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra, España. Ha publicado más de 20 libros sobre su especialidad entre los que destaca su *Diccionario Constitucional* (cuatro ediciones) y su *Constitución Comentada* (cuatro ediciones). Es director de la revista *Abogados*.

representantes del parlamento con el rey en el caso de Inglaterra y la lucha de los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 y la Corte en Francia.

Actualmente se explica en la independencia funcional de los poderes del Estado y se puede definir como los derechos, prerrogativas y protección que el Derecho Constitucional ha reconocido en favor de las asambleas legislativas con el propósito de preservar la libre expresión de su voluntad y facilitar el cabal cumplimiento de sus deberes. Por lo tanto, su fundamento es funcional y no personal, protege la función que desempeña el sujeto y no al sujeto mismo.

Esta garantía es reconocida en la gran mayoría de los países del mundo, independientemente de la orientación ideológica del régimen imperante, con mayor o menor amplitud en su contenido.

Este sistema es la consecuencia de un gradual afianzamiento y ensanche de los privilegios y prerrogativas del parlamento inglés.²

La doctrina clasifica los privilegios en colectivos y personales, advirtiendo que los primeros se refieren a las cámaras consideradas como órganos institucionales del poder público y los segundos a los legisladores considerados individualmente como representantes de un mandato ciudadano.

Todo lo anterior tiene como fundamento, reiteramos, la protección a la independencia y autonomía del parlamento, que es condición necesaria para garantizar el cumplimiento, sin mediatizaciones de ningún género, de sus importantes funciones: representativa, legislativa y fiscalizadora; y tanto al órgano como a sus miembros. En ese sentido, Raúl Castro Stagnaro ha expresado que la protección del congresista termina siendo la protección del Congreso como institución, pues —como se ha señalado— la intención primigenia de estas prerrogativas es la búsqueda y la conservación de la autonomía parlamentaria, y cualquier acción en contra de ella debe ser expulsada del sistema.³

Nos referimos únicamente a las inmunidades de los miembros de la asamblea, destacando dos tipos: la irresponsabilidad y la inviolabilidad. En el caso norteamericano, la irresponsabilidad de los miembros del Congreso ante los cargos de difamación y calumnia siguen siendo importantes. La difamación se refiere a una falsa declaración escrita que perjudica la reputación de alguna persona; por calumnia se entiende aquí un comentario verbal que produce ese mismo efecto. La inmunidad bajo la cláusula de expresión verbal y debate implica que los miembros del Congreso pueden decir cuanto les plazca, en relación con los asuntos del mismo, sin temor de ser demandados. Esta inmunidad abarca todo lo que los congresistas digan durante los debates e informes oficiales (órdenes o escritos) y en el curso de las votaciones.

² Héctor F. Hroncich y Carlos A. Novaro, *Derecho Constitucional Argentino y comparado*. 2da. edición. Buenos Aires: Argentina, 1939. Frontiñan, pág. 298.

³ Castro Stagnaro, Raúl. «Artículo 93: Estatuto de los congresistas». En: *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. Tomo II, Lima: 2012, pág. 513.

La inviolabilidad implica la prohibición de que el diputado o senador sea de cualquier manera privado de su libertad personal o sometido a medidas de reconocimiento, a no ser que se le sorprenda de manera flagrante, en el acto de consumir un delito para el que sea obligatoria la orden de arresto.

Cuando una Cámara decide acoger el suplicatorio, los parlamentarios son juzgados por las mismas audiencias penales que juzgan a los otros ciudadanos para preservar el derecho a la igualdad. De otro lado, para iniciar procedimientos civiles contra los congresistas, no se requiere ninguna autorización.⁴

II) ORIGEN

La inmunidad parlamentaria aparece en el tránsito de los regímenes absolutistas a los regímenes de derecho. Podemos encontrarla en un hecho histórico, que surge precisamente con la figura emblemática de Oliver Cromwell (1599-1658) en Inglaterra. Thomas Carlyle, el gran historiador inglés, cuando escribió las semblanzas de los hombres célebres,⁵ resaltaba que un personaje que había roto una época precisamente era Cromwell.

Carlyle describe, en un pasaje novelesco de su libro, el enfrentamiento entre el rey Carlos I de Inglaterra, soberano absoluto, cuando se siente que el poder que detenta ha sido limitado por el parlamento fiscalizador, y uno de sus representantes minoritarios, Cromwell.

El soberano va al parlamento acompañado de su guardia real con el propósito de clausurarlo y arrestar al líder de la oposición, encarnado en Oliver Cromwell; este, en acto gallardo, se enfrenta al monarca y, como representante, señala: que si el Rey osa mandarlo a arrestar —y ese es el concepto histórico de arresto— no está apresando al ciudadano Oliver Cromwell, sino que «está encadenado a una parte del pueblo inglés que él representa por la ley del país».

En este tránsito histórico van a nacer instituciones importantes como: 1) la garantía de la inviolabilidad del recinto parlamentario, 2) la prohibición del desafuero y 3) dado —que el rey llega a inhibirse de concretar la detención del valiente Cromwell—, la inviolabilidad parlamentaria.

⁴ Chanamé Orbe, Raúl: *Diccionario de Derecho Constitucional*, 4ta. Edición. Lima: Abogados Editores, 244-245.

⁵ Carlyle, T. y R.W.Emerson: *De los hombres representativos, Traducción y estudio preliminar de Jorge Luis Borges*, W. M, Jatson, Inc., EE. UU: Edición Impresa en, 1974, págs. 181-224.

III) EVOLUCIÓN

La evolución de la inmunidad puede tener dos grandes momentos. El primero tenía carácter auroral, donde las prerrogativas eran perpetuas, vitalicias y amplias. Por ejemplo, los lores tenían inmunidad parlamentaria perpetua, a tal extremo que la delegaban, como en algún momento poseían el derecho de transferir sus curules a sus familiares. Entonces, la duración de la inmunidad era vitalicia, extensa, sin límite. No solamente recaía sobre el parlamentario designado o electo, sino que también podía extenderse sobre sus asesores, comprendía a su comitiva, alcanzaba a sus familiares. Era la época del surgimiento del Estado de derecho y recién se estaba superando el estado arbitrario.

Recordemos un pasaje histórico donde Hipólito Unanue, nuestro gran sabio, y Francisco Javier de Luna Pizarro, nuestro precursor, fueron convocados a la Corte de Cádiz (1810-1812). Ellos se demoraron tanto en llegar a España que cuando arribaron a Cádiz, las Cortes Generales ya habían concluido. No obstante, la inmunidad se mantenía, porque durante todo el trayecto podían ser impedidos o limitados de llegar al lugar del Congreso donde estaban realizando estas asambleas históricas, y la protección era —estamos analizando los orígenes— para todas las circunstancias.

En el caso estadounidense, el parlamentario estaba protegido en términos civiles y penales; además, la protección incluía no ser obligado a jurar en causa judicial. Ese es un principio de igualdad jurídica en los Estados Unidos, que toda persona estaba obligada a jurar. Sin embargo, el parlamentario estaba exento de cumplir esta obligación constitucional, como tampoco la de ser testigo.

Así, las prerrogativas de la inmunidad eran amplias. Esto ocurre cuando pasamos de los Estados absolutistas al Estado de derecho contemporáneo. Estamos refiriéndonos a un complejo tránsito histórico donde había que establecer un blindaje sobre los flamantes parlamentarios, que en algunos casos eran elegidos con el encargo de fiscalizar y controlar a la administración y al gobierno imperante.

En los tiempos más recientes, la institución de la inmunidad parlamentaria es más precisa. El Estado de derecho debe garantizar un conjunto de principios generales para todos los ciudadanos, planteándose algunos privilegios excepcionales basados en la razonabilidad; en el caso de la inmunidad parlamentaria, la protección solo se ha limitado, en el caso peruano, a los procesos penales. Además es mucho más restringida porque simplemente se aplica a un determinado período del ejercicio de representación pública: desde el momento de la elección⁶ del parlamentario hasta el fin de su mandato legislativo.

⁶ El Tribunal Constitucional no ha precisado cual sería el momento de la elección: al ser votado el día de las elecciones, en el instante cuando se dan resultados tentativos en los medios de comunicación, el día donde se proclama los resultados oficiales, el día en que se les acredita o el día en el que juramenta.

Por nuestra tradición histórica tenemos un precedente. El 4 de junio de 1978 hubo elecciones para la Asamblea Constituyente (convocado por el gobierno militar bajo el amparo del Decreto Ley 21949), antes de los comicios, fueron desterrados varios ciudadanos peruanos. La mayoría de los exiliados

La inmunidad parlamentaria, según los ingleses, también podía ser supranacional. Esto es, un parlamentario peruano podría tener todas estas garantías también en Inglaterra en cumplimiento de sus funciones. El caso Pinochet se dio en este contexto: el general Augusto Pinochet viajó a Inglaterra con un pasaporte ordinario, sin el pasaporte diplomático, que en el contexto inglés, de protección casi absoluta, lo hubiese favorecido notablemente en el proceso judicial de extradición que se interpuso. Al viajar sin el pasaporte diplomático, al que tenía derecho por su condición de senador chileno en ejercicio, la justicia europea lo trató como un ciudadano común sin estas prerrogativas especiales que han preexistido en Inglaterra y que son tan importantes en Europa.

IV) EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

El Perú a lo largo de su historia republicana ha tenido doce constituciones (1823-1993), sin contar la Constitución de Bayona (1808) y la Constitución de Cádiz (1812), que para Vicente Ugarte del Pino forma parte del derecho peruano pues fue jurada en nuestro país.⁷ En todas ellas está reconocida con sus respectivas características la institución de la inmunidad parlamentaria. Hagamos un recuento normativo desde 1812 hasta 1979:

La Constitución de Cádiz, de 1812, válida para los territorios de América dice:

Artículo 128.- Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales que contra ellas se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas.

Durante las sesiones de las cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

postularon a la Asamblea Constituyente y algunos, como Hugo Blanco Galdós, Javier Diez Canseco y Genaro Ledesma, fueron elegidos como constituyentes gracias al voto preferencial. Estando desterrados, se constituyeron nuevamente en el Perú, simplemente con la proclamación que se había dado en los medios de comunicación. Poco tiempo después, estaban volviendo en olor de multitud y protegidos por la policía que garantizaba su inmunidad, la misma que 15 días antes los había dejado a la fuerza en el aeropuerto para desterrarlos fuera del país.

En este caso lo que se aplicó fue la fuerza de los hechos, la voluntad soberana del pueblo hacía prevalecer el sufragio sobre cualquier medida del gobierno de facto.

Entonces, la tradición en nuestro caso es importante, claro, porque técnicamente podríamos aducir un conjunto de detalles en el derecho electoral. Ahora bien, ¿qué ocurre si hoy día, por el medio de comunicación, como ha ocurrido, se proclama que soy virtual congresista y en los cómputos finales aparece otro con más votos? Es un tema de controversia en el derecho electoral.

Entendemos, pues, que esta elección debe ser indubitable, clara, incuestionable, porque hay problemas también en el tema del derecho electoral precisamente por las impugnaciones.

⁷ Ugarte del Pino, Juan Vicente: *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina, 1978, 21-105.

Las Bases de la Constitución Peruana de 17 de diciembre de 1822:

13. Los Diputados a Congreso, como representantes de la Nación, son inviolables en sus personas, y nunca serán responsables de sus opiniones.

La Constitución de 1823:

Artículo 57. Los Diputados son inviolables por sus opiniones, y jamás podrán ser reconvenidos ante la ley por las que hubieren manifestado en el tiempo del desempeño de su función.

Artículo 59.- En las acusaciones criminales contra los Diputados no entenderá otro Juzgado ni Tribunal que el Congreso, conforme a su Reglamento Interior; y mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

La Constitución de 1826:

Artículo 32.- Ningún individuo del Cuerpo Legislativo podrá ser preso durante su diputación, sino por orden de su respectiva Cámara, a menos que sea sorprendido infraganti en delito que merezca pena capital.

Artículo 33.- Los miembros del Cuerpo Legislativo serán inviolables por sus opiniones que emitan dentro de sus Cámaras en el ejercicio de sus funciones

La Constitución de 1828.

Artículo 42.- Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones y jamás podrán ser reconvenidos ante la ley por las que hubiesen manifestado en el desempeño de su comisión.

Artículo 43.- Mientras duren las sesiones del Congreso, no podrán los Diputados y Senadores ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de las Cámaras, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cesado su cargo, no podrá procederse sino conforme al artículo 31.

La Constitución de 1834

Artículo 45.- Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo pueden ser reconvenidos ante la ley, por las que hubiesen manifestado en el desempeño de su comisión.

Artículo 46.- Los Diputados y Senadores, mientras duren las sesiones, no pueden ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de las Cámaras, desde el día de su elección hasta el día en que se abra la Legislatura en que es reemplazado, no puede procederse

sino conforme a los artículos 23 y 32; y en receso del Congreso, conforme a los artículos 33, 34 y 101, atribución 5.

En los casos previstos en los artículos 33, 34 y 101, atribución 5, si la sentencia era condenatoria, se perdía el cargo.

La Constitución de 1839

Artículo 17.- Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones en el desempeño del cargo.

Artículo 19.- Cuando el Congreso o el Consejo de Estado autorizare la acusación, declarando haber lugar a formación de causa, queda el Diputado o Senador suspenso del ejercicio de sus funciones legislativas, y sujeto al Juez competente.

Artículo 20.- Ningún individuo del Cuerpo Legislativo podrá ser demandado civilmente, ni ejecutado por deudas, desde su elección, hasta tres meses después de concluidas las sesiones.

La Constitución de 1856

Artículo 50.- Los Representantes son inviolables en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 51.- Los Representantes no pueden ser arrestados ni acusados durante las sesiones sin previa autorización del Congreso. Sólo en el caso de delito “infraganti”, podrán ser arrestados y se les pondrá inmediatamente a disposición del Congreso.

La Constitución de 1860

Artículo 54.- Los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 55.- Los Senadores y Diputados no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente, desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes después de cerradas, excepto “infraganti” delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara, o de la Comisión Permanente en receso del Congreso.

La Constitución de 1867

Artículo 53.- Los Representantes son inviolables en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 54.- Los Representantes no pueden ser acusados, ni detenidos durante las sesiones, sin previa autorización del Congreso, salvo el caso de flagrante delito, en el cual serán puestos inmediatamente a disposición del Cuerpo Legislativo.

Artículo 55.- Tampoco pueden ser acusados ni detenidos, un mes antes ni un mes después de las sesiones, sin previo acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia; salvo el caso de flagrante delito, en el cual serán puestos a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento conforme a ley.

La Constitución de 1920

Artículo 80.- Los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de las Cámaras a que pertenezcan desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes después de cerradas; excepto infraganti delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara.

Sin embargo, se dictó la Ley N° 7490 (“Ley de Emergencia”), de 2 de marzo de 1932 que declaró inaplicable este precepto constitucional.

La Constitución de 1933

Artículo 104.- Los Diputados y Senadores no son responsables ante ningún tribunal, ni ante ninguna autoridad por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus cargos.

Artículo 105.- Los Senadores y los Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones, y ni pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen, desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de cerrada, excepto en flagrante delito, en cuyo caso serán puestos dentro de las 24 horas a disposición de su respectiva Cámara.

También ocurrió la violación de esa norma en aplicación de la propia Ley 7490, de la Ley 8505 y del Decreto Ley 11049.

La Constitución de 1979

Artículo 176.- Los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo.

No son responsables ante ninguna autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición de su respectiva Cámara o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.⁸

⁸ García Belaúnde, Domingo y Walter Gutiérrez Camacho: *Las Constituciones del Perú*, Lima, 1993. WG Editor, 622.

V) INMUNIDAD PARLAMENTARIA VIGENTE

En la actualidad, la inmunidad parlamentaria está prevista en el artículo 93 de la Constitución Política de 1993.⁹ Se configura en dos variables:

- La inmunidad de arresto, que impide que los congresistas puedan ser apresados, y;
- La inmunidad de proceso, que impide que los congresistas puedan ser sometidos a juicio por delito sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el que son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni se suspenden.¹⁰

Siendo las inmunidades garantías de la función parlamentaria más que de las personas que lo representan, consideramos que no son renunciables *motu proprio*, con mayor razón si tenemos en cuenta que el mismo texto del artículo 93 de la Constitución señala en forma expresa que: “los congresistas no pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, excepto por delito flagrante”. Pareja Paz Soldán considera que la inmunidad parlamentaria pertenece a la esencia misma de la institución y constituye un privilegio de la soberanía del Congreso. Este forma una unidad moral individual. No se puede atentar contra uno de sus miembros sin que se menoscabe la majestad de todo el Parlamento. La fuerza de este y de los representantes está en la inmunidad y la violencia contra cualquiera de ellos debe reputarse como una violencia hecha al mismo Poder Legislativo.¹¹

⁹ Art. 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

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

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

¹⁰ Resolución Legislativa del Congreso 015-2005-CR, párrafo modificado a partir de su publicación el 3 de mayo de 2006.

¹¹ Pareja Paz Soldán, José: *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*, 4ta. Edición, Tomo 1. Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A. 1980, 421.

Existe el precepto, expresado en forma contundente, de que las inmunidades son irrenunciables. En tal sentido, un parlamentario no puede renunciar a sus fueros como tampoco puede renunciar a su investidura. Si la inmunidad parlamentaria es irrenunciable en general, con mayor razón tiene que ser irrenunciable si ya se ha iniciado un juicio político y está siendo investigado un parlamentario por parte de una comisión o cuando ya el Congreso ha aprobado la denuncia constitucional o en cualquier estado del procedimiento del antejuicio. La formulación de tal renuncia sería improcedente y por cierto ineficaz salvo para los efectos que ella pudiera perseguir.

No obstante, la propia Constitución plantea una excepción: el delito flagrante. ¿Cuándo se produce el delito flagrante del parlamentario? Se produce cuando el representante es sorprendido en el momento de cometer el acto punible o es perseguido inmediatamente después de cometido o se le encuentran objetos, armas, instrumentos u otros que hacen presumir su participación en el delito, siempre que estas circunstancias se produzcan en un tiempo inmediato a su ejecución, es decir, cuando no hay duda sobre el autor. La autoridad que lo detenga debe ponerlo dentro de las 24 horas a disposición del Congreso, acompañado del respectivo atestado.

Según German Bidart Campos, el delito *in fraganti* admite tres interpretaciones:

- Solamente es el instante de cometer el delito, de forma que, pasado ese momento, la detención no procede;
- También en la tentativa;
- También después de cometido el delito, si se descubre al legislador cuando huye o se oculta, o se le sorprende con instrumentos, armas y otros elementos que presume la comisión de delito después de consumado.¹²

En cualquiera de estas circunstancias se sorprende al legislador en la comisión *in fraganti* del delito, porque en todas ellas hay evidencia instantánea del mismo.

Entendamos que el hecho de privar de la libertad del legislador, no significa que a partir de allí quede allanado el fuero parlamentario, pues, como sabemos, la detención es una medida excepcional y provisoria, ya que en el curso del proceso depende todavía de lo que el Congreso resuelva finalmente sobre la imputación al parlamentario.

Otro tema no menos polémico es desde cuándo rige la inmunidad. ¿Qué ocurre si una persona ha cometido un delito y luego es elegido congresista? ¿Qué pasa con el juzgamiento del delito anterior? Según el mismo Bidart Campos, ocurriría lo siguiente:

¹² Bidart Campos, German: *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires: Editorial Ediar, 1986, 89.

- Si al tiempo de su elección ya está iniciado el proceso penal, la Cámara respectiva no debería incorporarlo en ejercicio de su competencia de juez de la elección respecto de idoneidad que exige y ello pese a la presunción de inocencia que surte efectos mientras no haya condena firme.
- Si al tiempo de su elección esa persona ya está privada de su libertad durante el proceso, la solución sería la misma.
- Si el proceso se inicia después de su elección aunque el delito imputado sea anterior, debe aplicarse la inmunidad de arresto y el mecanismo de desafuero, garantías que protegen al parlamentario desde que es electo hasta que cesa, sin discriminar el momento en que ha cometido el supuesto hecho delictuoso.

En nuestro caso, el ciudadano que ha cometido delito y ha sido elegido congresista no puede ser procesado ni preso sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, como establece el artículo 93 de la Constitución Política vigente.

En cuanto al juzgamiento del delito anterior, la Corte Suprema oficiará al Congreso a fin de que autorice el levantamiento de inmunidad del mencionado congresista, optando el Congreso por el desafuero o solo el levantamiento de la inmunidad para ser juzgado, dependiendo del caso.

VI) LEVANTAMIENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una comisión conformada por vocales titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial, respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero al Congreso de la República.

El procedimiento para levantar la inmunidad parlamentaria se especifica en el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República. Para ello, el Congreso ha constituido una Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria y además existe una Subcomisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria de la Comisión de Constitución y Reglamento. El proceso es el siguiente: recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, compuesta por cinco Congresistas elegidos por el Pleno del Congreso con el voto de la mitad más uno de su número legal.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro días útiles para admitir la solicitud de levantamiento de inmunidad o, según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos. La referida comisión evalúa los actuados y determina que solo exista motivación de carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria. Los pedidos que no se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el presente artículo serán rechazados de plano y devueltos a la Corte Suprema de Justicia.

Admitida la solicitud, el presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesión dentro de los tres días hábiles siguientes y cita al congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos fechas con intervalo de un día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de quince días útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al congresista denunciado para su defensa.

Dentro de los dos días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del presidente del Congreso.

El congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho: a) usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, b) recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como c) ser asistido por letrado hábil.

En cualquier estado del proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria, el parlamentario podrá allanarse al requerimiento formulado por la Corte Suprema de Justicia; previa autorización del Congreso.

El levantamiento del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de congresistas.

Lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

VII) REFLEXIONES FINALES

La inmunidad parlamentaria consiste en aquella protección de carácter procesal que tienen los representantes cuando se les intenta seguir un proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. La idea es garantizar la

libertad del representante, evitando que bajo el pretexto de acusación de delito se halle un móvil político.

La inmunidad parlamentaria tiene por objeto evitar que, como producto de las controversias políticas, se impida al legislador asistir a las reuniones y, a consecuencia de ello, se altere o perturbe indebidamente la composición y el funcionamiento del Congreso. A decir de los expertos y la jurisprudencia, es una prerrogativa que protege la libertad personal de los congresistas contra detenciones y procesos penales (nunca causas civiles) que puedan desembocar en privación de libertad. Así, pues, implica un derecho a no ser sometido a proceso penal mientras desempeñe el mandato legislativo, salvo previa autorización del propio Parlamento.¹³

La inmunidad parlamentaria debe ser interpretada a partir del sentido y fines de la institución. No es absoluta. De allí que, por ejemplo, cabe la discusión respecto a si cubre o no al congresista respecto de hechos de naturaleza penal supuesta o realmente acaecidos y perpetrados por él en fecha anterior a su elección. Evidentemente, la respuesta satisfactoria es aquella que privilegie el esclarecimiento de la verdad judicial e impida la impunidad del delito. También es posible cuestionar la necesidad de solicitar el levantamiento de la inmunidad en épocas de receso parlamentario y respecto de quienes no integran la Comisión Permanente. En este supuesto, resulta claro que un eventual procesamiento no alteraría el funcionamiento del Congreso. La inmunidad parlamentaria no es un privilegio personal o particular, tampoco una patente de corso, como interesada y abusivamente parecen creer algunos congresistas, pues ello sería absolutamente incompatible con un Estado de derecho y afectaría particularmente el principio de igualdad y la igualdad ante el derecho.

En las circunstancias actuales, en que el rechazo ciudadano a la labor parlamentaria es creciente, nuestros legisladores deberían percatarse de que contactarse con la ciudadanía implica, entre otras acciones, admitir públicamente que inmunidad no es impunidad y, por ello, suscribir un acuerdo político en el sentido de que —como regla general— se dará curso a cuanta solicitud de levantamiento de inmunidad le sea transmitida por el Poder Judicial. Como ello todavía no es posible, habría que ir pensando en recurrir al Tribunal Constitucional a fin de que ejerza un control de la razonabilidad de las denegaciones de enjuiciamiento a congresistas. Por último, por qué no, discutir la propia supervivencia de la inmunidad parlamentaria.¹⁴ Varios expertos señalan, entre otros, los siguientes argumentos para su desaparición: el descrédito de la institución, su injustificada extensión, la afectación a las funciones

¹³ Esta autorización dada por el propio parlamento no implica un veredicto sobre el fondo del asunto, consecuentemente no es inherente a dicha autorización determinar sobre la culpabilidad o no del congresista.

¹⁴ Los Países Bajos acaba de reformar su ley constitucional y ha derogado la inmunidad parlamentaria. ¿Es desproteger al parlamentario? ¿Es dejarlo a su suerte? No. estamos refiriéndonos a una realidad distinta, estamos mencionando un país donde la división de poderes es plena, donde no hay mayor cuestionamiento a la labor legislativa y tampoco hay mayor reparo a la labor jurisdiccional. No hay cuestionamiento al propio Estado de derecho.

Esto es lo ideal, la evolución del Estado de derecho seguramente en el futuro nos podría conducir a

del Poder Judicial y la colisión con el derecho a la tutela judicial del ciudadano que pretende iniciar un proceso penal contra un congresista.

En resumidas cuentas, se trata de una revisión de la inmunidad parlamentaria para hacer a los congresistas responsables ante la ciudadanía. ¿Qué modificaciones específicas se proponen? ¿Es suficiente una Comisión de Ética Parlamentaria con mayores funciones y competencias? ¿Qué otras medidas podrían proponerse? ¿Qué se piensa de propuestas tales como la revocatoria de congresistas? En este caso, ¿cómo se implementaría? Todo ello forma parte de la reflexión para hacer legítima y creíble la función parlamentaria en el Perú.

esto; pero ese no es necesariamente el caso inmediato en el Perú, porque hay discusión sobre el tema de cómo garantizar que la oposición y las minorías puedan expresarse y superemos a veces que la mayoría avasalle a la oposición y a las minorías. Necesitamos garantizar eso.

Además, en los Países Bajos hay eutanasia, matrimonio homosexual y está legalizado el consumo de la marihuana con prescripción médica, y su sistema legal corresponde a un sistema político más desarrollado y democrático.

El sistema electoral para la elección del Congreso peruano en las elecciones generales de 2011



VIRGILIO ISAAC HURTADO CRUZ¹

Mg. en Derecho Constitucional

Profesor en la Escuela Académico Profesional de Ciencia Política

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

SUMARIO

I) BREVE NOCIÓN SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS ELEMENTOS.- 1.1 LAS CANDIDATURAS Y SUS FORMAS.- 1.2 LA ESTRUCTURA DEL VOTO.- 1.3 LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.- 1.4 LA FÓRMULA ELECTORAL.- 1.5 LA BARRERA ELECTORAL.- 1.6 SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO.- II) EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO DESDE 1993 AL 2011.- III) PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE ESCAÑOS EN LA ELECCIÓN CONGRESAL 2011.- 3.1 APLICACIÓN DE LA BARRERA ELECTORAL.- 3.2 APLICACIÓN DEL MÉTODO DE LA CIFRA REPARTIDORA.- 3.3 APLICACIÓN DEL VOTO PREFERENCIAL.- IV) CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL APLICADO.- BIBLIOGRAFÍA.

El presente trabajo desarrolla un conjunto de categorías y conceptos utilizados en la disciplina de los sistemas electorales con el propósito de explicar el procedimiento establecido por nuestra legislación para convertir los votos emitidos por los ciudadanos en escaños de representación congresal, bajo un modelo de representación proporcional expresamente consagrado en el artículo 187 de la Constitución Política del Perú.

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Egresado de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor del curso de Sistemas Electorales en la Escuela Académico Profesional de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y del curso de Derecho Electoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres.

Con este propósito, se hace una introducción a la configuración legal del sistema electoral proporcional que rige la elección del Congreso de la República, identificando y desarrollando los elementos que lo integran y explicando las transformaciones que ha sufrido a causa de las modificaciones legislativas producidas desde la vigencia de la Constitución de 1993 a la fecha y sus efectos en la construcción de la representación nacional.

Desarrollamos previamente los siguientes conceptos para un mejor entendimiento del tema:

Elementos del sistema electoral: son aquellas categorías que integran un sistema electoral, esto es, las circunscripciones electorales, las candidaturas, la estructura del voto, la fórmula electoral y la barrera electoral.

Procedimiento de adjudicación de escaños: conjunto de pasos que siguen los organismos electorales para distribuir los escaños del Congreso de la República entre las organizaciones políticas (partidos y alianzas electorales formadas por estos) que han participado en la contienda electoral presentando listas de candidatos.

I. BREVE NOCIÓN SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS ELEMENTOS

Explica el politólogo alemán Dieter Nohlen que el sistema electoral, en sentido lato, es concebido como todo lo relacionado al proceso electoral; en tanto que en sentido restringido, o desde una perspectiva más técnica y científica, es definido como el conjunto de mecanismos que «determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)».² La aplicación del sistema electoral también se hace extensiva a las demás formas de determinación de la voluntad popular que se realizan a través de votaciones, como lo son, por ejemplo, las consultas populares de referéndum y revocatoria de autoridades, donde las preferencias electorales y los votos deberán transformarse en decisión política del electorado.

El sistema electoral tiene básicamente cinco elementos: las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, la estructura del voto, la fórmula electoral y la barrera legal. Anota Xavier Torrens que el sistema electoral tiene dos funciones básicas: trasladar las preferencias políticas de los ciudadanos a un tipo de modalidad de voto y trasladar los votos a escaños. Para lograr ello, el sistema electoral tiene

² Nohlen, Dieter. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert. Nueva Sociedad, 1995, 31.

componentes o elementos, que son categorías que coadyuvan al cumplimiento de dichas funciones. Así, a través de la estructura del voto y la forma de la candidatura se cumple con la primera función; y a través de la circunscripción electoral, la fórmula electoral y la barrera legal se cumple con la segunda.³

1.1 LAS CANDIDATURAS Y SUS FORMAS

Afirma Torrens que la forma de la candidatura es el elemento que desarrolla los lazos entre los votantes y los candidatos, así como entre los candidatos y los partidos, dependiendo de la manera como esté regulado en la legislación electoral. Si se admiten candidaturas unipersonales (vale decir individuales), se optimizará el caudal político o preferencias que personalmente capte el candidato, fortaleciéndose la relación entre este y sus electores, lo que hace que la relación representativa se forje a partir del candidato, más que a través del partido, porque cabe la posibilidad de que el elector vote por la persona más que por la organización política. Si se admiten candidaturas por lista, las preferencias pueden canalizarse individualmente (si se aplica el voto preferencial) o a través de la organización política si se aplica el voto por lista cerrada y bloqueada que conserva el orden de candidaturas dispuesto por la organización política, el cual no puede ser modificado por el electorado. Así, se han distinguido los siguientes tipos de lista:

- Lista cerrada: en este tipo de lista, el elector emite un voto por la lista de candidatos presentada por la organización política de su preferencia y no puede introducir, candidatos distintos a los incluidos en dicha lista.⁴ Este modelo exige que se otorgue a los partidos políticos y demás organizaciones debidamente inscritas (con personería jurídica reconocida por la entidad electoral) la facultad de presentar candidaturas, quedando de lado las candidaturas individuales.
- Lista bloqueada: bajo este paradigma se entiende que es la organización política la que determina el orden que tienen las candidaturas en el interior de la lista, orden que no puede ser alterado o modificado por el elector en ejercicio del voto. Cuando se aplican listas cerradas y bloqueadas, el ciudadano solo dispone de un único voto para elegir a la lista en su conjunto (aceptando el orden de las candidaturas dispuesto por la organización política).⁵

³ Torrens, Xavier. «Los Sistemas Electorales». En: Caminal, M., editor. *Manual de Ciencia Política*. Tercera edición. Madrid: Tecnos, 2007, 381.

⁴ De ahí que bajo estos modelos, la ley sanciona con la nulidad el voto de los ciudadanos que, en la cédula de sufragio, agregan nombres de candidatos a los que ya están impresos. Este supuesto de nulidad del voto en el caso del Perú está expresamente previsto en el literal g) del artículo 286 de la Ley 26859, ley Orgánica de Elecciones.

⁵ Nohlen, Dieter. «Sistemas Electorales Parlamentarios y Presidenciales». En: Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J.; y Thompson, J., compiladores: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. 2da. edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2007, 150.

- Lista desbloqueada o cerrada no bloqueada: es un modelo mediante el cual el elector, con su voto, puede alterar el orden interno de la lista de candidatos presentada por la organización política de su preferencia al momento de la inscripción de las candidaturas. Para alterar dicho orden se establece el voto preferencial, que le permite al elector emitir un voto por lista y a su vez elegir entre uno o más candidatos incluidos en ella.
- Lista abierta: a través de este tipo de lista, el elector puede votar por candidatos de distintas listas presentadas por organizaciones políticas, estableciendo un rol de preferencia entre ellos. Acota Dieter Nohlen que en aplicación de este tipo de lista, el elector puede confeccionar su propia lista a partir de los candidatos propuestos por las organizaciones políticas.

Debemos tener presente que a cada forma de lista le corresponde una forma de votación. Ambas determinan la mayor o menor influencia del elector en la selección de candidatos.⁶ Para la elección del Congreso de la República del Perú se aplican candidaturas en listas cerradas desbloqueadas, en la medida de que la ley otorga al elector doble voto preferencial opcional, de conformidad con lo señalado en los artículos 21 y 31 de la Ley 26859, Orgánica de Elecciones,⁷ voto que tiene como función reordenar la lista presentada por cada organización política ante el Jurado Nacional de Elecciones, en votación individualmente alcanzada por cada candidato que la integra.

1.2 LA ESTRUCTURA DEL VOTO

El voto es el acto por el cual el elector expresa su decisión política en una elección o de consulta popular. La estructura del voto es la forma de emisión o expresión del voto en la cédula de sufragio que, por lo general, queda ligada al tipo de candidatura que dispone la norma electoral,⁸ entre otros elementos que establezca la ley para ampliar o reducir el margen de libertad de elección de los ciudadanos (como el voto múltiple, por ejemplo). Atendiendo a la disyuntiva de si un elector puede votar por un partido o simultáneamente por varios, el voto puede ser:

Voto categórico	El elector solo puede votar entre candidatos de un mismo partido.
Voto ordinal	El elector puede votar entre candidatos de más de un partido (Irlanda, Malta, Australia, Luxemburgo, Suiza, Francia y España solo para el Senado).

⁶ Nohlen, Dieter. *Op. cit.*, 1995, 66.

⁷ El artículo 21 consagra la doble opción preferencial opcional como un elemento del sistema de votación; en tanto que el artículo 31 literalmente señala lo siguiente: «el nuevo orden de los resultados se determina por el número de votos válidos obtenidos por cada candidato dentro de su lista. Se colocan en forma sucesiva de mayor a menor en cada una de las listas. De manera que se obtiene el orden definitivo de colocación de cada candidato en su lista. / Siguiendo el nuevo orden son elegidos Congresistas en número igual al obtenido según lo descrito en el artículo anterior. / Los casos de empate entre los integrantes de una lista se resuelven por sorteo.»

⁸ Nohlen, Dieter. *Op. Cit.*, 1995, 150.

Desde esta perspectiva, el elector peruano emite un voto categórico para elegir a sus representantes al Congreso, toda vez que, de acuerdo con lo señalado en el inciso b) del artículo 286 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), es nulo el voto cuando el elector marca más de un símbolo (partidario) en una misma elección.

Por otro lado, atendiendo a si el elector emite una o varias decisiones, la estructura del voto puede variar entre el voto único y el voto múltiple:

Voto único	Es aquel en el que el elector emite un solo voto. Se aplica independientemente del número de escaños asignados a la circunscripción: (en distritos uninominales y en distritos plurinominales, cuando la candidatura es por lista cerrada y bloqueada).
Voto múltiple	Permite emitir tantos votos como escaños dispone una circunscripción, pudiendo dar como máximo un voto por candidato. Se aplica, generalmente, en circunscripciones plurinominales y para las listas abiertas y las desbloqueadas.

El voto múltiple tiene ciertas variantes. Una de ellas es el voto preferencial, que se aplica en la elección del Congreso peruano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LOE⁹ permitiendo al elector seleccionar a los dos candidatos de la lista de su preferencia (salvo el caso de aquellas circunscripciones que tienen un solo escaño asignado, como es el caso de Madre de Dios). El voto preferencial, como acota Nohlen, permite al candidato elegido *«saber que no solo tiene el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de los electores que marcaron con una cruz su nombre en la lista del partido»*; y, en consecuencia, *«se siente menos dependiente de su partido»*.¹⁰ Asimismo, este voto, a la par que produce una competición interpartidaria que es la contienda natural del proceso electoral, genera una competencia intrapartidaria entre los candidatos de una misma lista, es decir, produce dos flancos de lucha electoral, lo que termina debilitando al partido.¹¹

1.3 LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La circunscripción es el conjunto de electores —que en la actualidad pertenecen a una unidad territorial— a partir del cual se procede, según la distribución de votos emitidos o de la población electoral, a la distribución de los escaños asignados.¹² La

⁹ El segundo párrafo del artículo 21 de la LOE ordena los elementos del sistema electoral y establece lo siguiente: «La elección de Congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional».

¹⁰ En otras latitudes, como en el caso de Panamá, en virtud de encuestas realizadas, se ha comprobado que el electorado vota más en función a individuos que a las propias listas partidarias. Ver *Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana*. Primera edición. Unidad para la Promoción de la Democracia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Serie: Parlamentos y Gobernabilidad. San José de Costa Rica, 2000, 285.

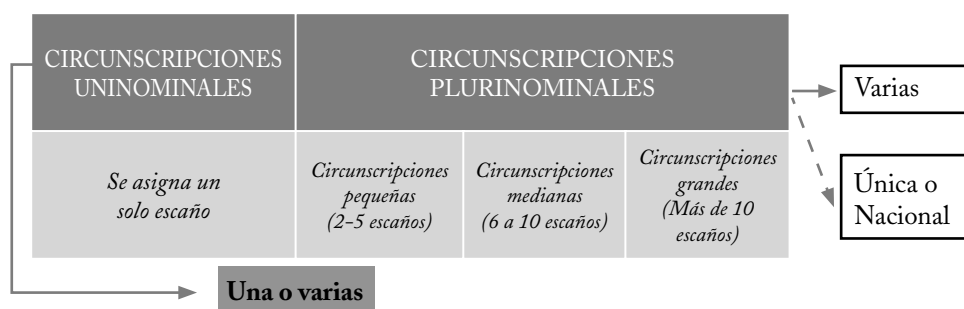
¹¹ Hurtado, Virgilio. «El Voto Preferencial y la Democracia de Partidos». En *Boletín Informativo del Jurado Nacional de Elecciones*. Lima: 24 (septiembre, 2004), 8.

¹² Torrens, Xavier. Op. cit., 355.

asignación de escaños puede efectuarse tomando un criterio poblacional (cuerpo electoral), como ocurre con la Cámara de Diputados de España; un criterio estrictamente territorial, como ocurre en Chile con sus circunscripciones binominales para elección del Senado; o un criterio mixto, en el que se combina el elemento territorial y el de población electoral, como es el caso del Congreso peruano.

El tamaño de la circunscripción electoral no depende de su extensión territorial, sino de la cantidad de escaños o curules que se le han asignado. Así, las circunscripciones, de acuerdo con su tamaño pueden ser uninominales (aquellas a las que se le asigna un solo escaño) o plurinominales¹³ (a las que se les asigna más de un escaño); en tanto que atendiendo a su cantidad pueden ser una única circunscripción para elegir autoridades¹⁴ o múltiples circunscripciones, cuando se divide el territorio en varios distritos electorales, como ocurre con la elección de nuestro Congreso de la República. Observa Nohlen que una circunscripción plurinomial es pequeña si tiene de dos a cinco escaños asignados; es mediana si tiene de entre seis a diez escaños asignados; y es grande si tiene más de diez escaños asignados.

Tamaño de las Circunscripciones



En las circunscripciones uninominales se suelen aplicar candidaturas unipersonales,¹⁵ así como fórmulas electorales mayoritarias.¹⁶ Esto se debe a que tales circunscripciones

¹³ Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. (Segunda edición revisada y aumentada) México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998, 57.

¹⁴ Como ocurre en la elección del presidente de la República, de nuestros representantes ante el Parlamento Andino o con la elección de los Concejos Municipales, donde la circunscripción territorial municipal es un único distrito electoral. En la circunscripción única —como señalan Josep Vallés y Agustí Bosch— se refleja la representación global de toda la ciudadanía sin interferencia territorial. Aquí, «los votos agregados que obtiene cada candidatura en todo el país constituyen la base para la distribución de todos los escaños parlamentarios» Vallés, Josep; y, Bosch, Agustí. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Ariel. Barcelona, 1997, 78.

¹⁵ Torres del Moral, Antonio. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991, 382. El autor acota que «en distritos uninominales no caben más candidaturas que las individuales».

¹⁶ Liphart, Arend. *Las Democracias Contemporáneas*. Segunda edición, Barcelona: Ariel, 1991, 165. Precisa el autor que «el sistema electoral clásico de la democracia mayoritaria es el distrito uninominal y de mayoría relativa o sistema mayoritario, mientras que en la democracia de consenso es característico el uso de la representación proporcional. Los métodos de mayoría y de mayoría relativa con distrito uninominal son un perfecto reflejo de la filosofía mayoritaria: Gana el candidato elegido por el mayor número de votantes y el resto del electorado se queda sin representación proporcional y, además, porque no se puede repartir entre varias organizaciones políticas un único escaño».

son incompatibles con la aplicación de reglas de proporcionalidad porque el partido que alcanza la más alta votación o la mayoría absoluta gana todo, es decir, el único escaño o cargo por elegir.¹⁷ En tanto que los sistemas electorales proporcionales (que aplican fórmulas matemáticas para repartir escaños en proporción a los votos obtenidos por cada fuerza política) son más compatibles con la circunscripción plurinominal, siendo que cuando mayor magnitud tenga esta, mayor será el efecto de la fórmula proporcional.¹⁸

1.4 LA FÓRMULA ELECTORAL

La fórmula electoral es un procedimiento matemático o de cálculo que convierte las preferencias de los electores, expresadas en los votos en distribución de escaños de entre las diversas organizaciones políticas que han participado en la elección. La fórmula electoral procesa dichas preferencias individuales agrupadas en la votación válida obtenida por cada organización política en la circunscripción electoral para determinar a cuál de ellas se le adjudica el escaño (en caso de circunscripciones plurinominales).¹⁹ Cada tipo de sistema electoral (mayoritario o proporcional) adopta una fórmula electoral.

Entre los sistemas electorales proporcionales destacan las fórmulas de los restos mayores y también las fórmulas de los divisores o de «la media más elevada».²⁰ Dentro del primer grupo destacan las fórmulas planteadas por Thomas Hare, Henry Droop, Hagenbach-Bischoff e Imperiali. En el segundo grupo se encuentran los procedimientos planteados por Victor D'Hondt, Sainte-Lagüe, Sainte-Lagüe modificada y la fórmula Danesa, entre otras, como veremos a continuación.

¹⁷ Nohlen, Dieter. *Loc. Cit.*, 1998. Afirma el autor que «en las circunscripciones uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría (absoluta o relativa), mientras que las plurinominales también permiten aplicar el principio de decisión proporcional».

¹⁸ Dieter Nohlen distingue entre los tipos de sistemas electorales proporcionales a los sistemas de representación proporcional pura, en virtud de los cuales se pretende lograr la mayor correlación entre la votación obtenida entre cada partido y los escaños a asignársele. Por ello es considerada un sistema de representación proporcional pura la elección del Congreso en Distrito Electoral Único, como lo hizo el Perú en los procesos electorales de los años 1995 y 2000 y como lo hacen también Israel y Países Bajos. También existe el sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales, es decir, en múltiples distritos electorales. Aquí el nivel de proporcionalidad dependerá del tamaño de las circunscripciones, que está en función de la cantidad de escaños asignados. Observa Nohlen que una circunscripción plurinominal es pequeña si tiene dos a cinco escaños asignados; es mediana si tiene entre seis a diez escaños asignados; y es grande si tiene más de diez escaños asignados. Se entiende que a menor cantidad de escaños, menor será el efecto proporcional, debido a que la exigencia para ganarlo será mayor y más complicado para la aplicación de las técnicas proporcionales.

¹⁹ García Soriano, María Vicenta. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999, 124.

²⁰ Para estos datos se consultó a Solano Bárcenas, Orlando. *Tratado de Ingeniería Electoral y Derecho Electoral*. Leyer, Bogotá: 2002, 362-366.

FÓRMULA DEL RESTO MAYOR		FÓRMULA DE DIVISORES	
Fórmulas	Cuotas	Fórmulas	Serie de divisores (escaños)
Hare	$C=V/E$	D'Hondt	1,2,3,4,5,6,7... (e)
Droop	$C=(V/E+1)+1$	Sainte-Lagüe	1,3,5,7,9,11 ... (e)
Hagenbach-Bischoff	$C=(V/E+1)$	Sainte-Lagüe modificada	1,4,3,5,7,9,11... (e)
Imperiali	$C=(V/E+2)$	Danesa	1,4,7,10,13,16,19... (e)

- V=Votos válidos
- E= Número de escaños por distribuir

En las fórmulas del resto mayor se calcula una cuota que resulta de dividir el total de votos válidos en la circunscripción electoral entre el total de escaños por distribuir en dicha circunscripción, para luego dividir la votación alcanzada por cada organización política entre dicho cociente. Se otorga a cada organización política los escaños que corresponden de acuerdo con cuántas veces la cuota esté contenida en votación válida. La asignación de escaños a través de estos métodos no suele ser exacta, por cuanto, salvo la cuota de Imperiali, siempre quedan escaños por distribuir, de manera que se tiene que proceder a una segunda ronda, asignándose estos escaños al partido que tenga el resto o fracción decimal más elevado. A diferencia de estos métodos, están las fórmulas de divisores, mediante las cuales se procede a dividir la cantidad de votos válidos obtenida por cada partido entre cierta cantidad de números igual al número de escaños por distribuirse en la circunscripción electoral. El método es exacto, en la medida de que no hay escaños sobrantes, pero al igual que en los métodos de los restos, sus resultados varían según la proporcionalidad a la que tienda cada fórmula.

La cifra repartidora es el método de distribución de escaños utilizado por el sistema electoral peruano, que para la elección del Congreso de la República adopta un sistema proporcional en circunscripciones plurinominales con barrera electoral nacional. La cifra repartidora también se aplica en las elecciones regionales y municipales para fomentar la representación de minorías. Nuestra cifra combina el método o procedimiento de Víctor D'Hondt (que es una de las técnicas de la media más elevada) y el método de los restos mayores. Sin embargo, cabe señalar que los resultados electorales en las aplicaciones realizadas siempre han coincidido con los arrojados por la fórmula de D'Hondt. El procedimiento de la cifra repartidora se encuentra desarrollado en el artículo 30 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE), como veremos más adelante.

1.5 LA BARRERA ELECTORAL

La barrera electoral es un elemento del sistema electoral que consiste en establecer un número mínimo de votos o escaños que debe superar cada partido u organización política para que obtenga representación política en el Congreso de la República mediante la aplicación de una determinada fórmula electoral.²¹ El objeto de la

²¹ García, María, *Op. Cit.*, 132.

barrera es que el Congreso de la República esté integrado por las fuerzas políticas que tengan mayor presencia electoral a nivel nacional, evitándose con ello la excesiva fragmentación de la representación política congresal para facilitar la formación de consensos en las decisiones políticas del parlamento.

La barrera puede establecer como exigencia superar un porcentaje mínimo de votos calculables sobre la base de la totalidad de electores (padrón electoral), de los votantes (quienes acuden a votar) o de la votación válida (aquella integrada por la sumatoria de los votos alcanzados por las organizaciones políticas). También puede consistir en superar un número mínimo de escaños. Las legislaciones que configuren la barrera pueden también adoptar ambos criterios, de modo que cuando determinada organización política cumple ambas o cualquiera de dichas condiciones ingresa al procedimiento de adjudicación de escaños. La barrera que se aplica en Alemania, por ejemplo, adopta ambas condiciones para la elección del *Bundestag*.

1.6 SISTEMAS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO

Para la elección de cuerpos políticos colegiados como las asambleas nacionales o congresos, así como las asambleas regionales o locales, se aplican sistemas electorales mayoritarios, proporcionales y mixtos o personalizados; estos últimos, a decir de Dieter Nohlen, combinan los elementos de uno u otro paradigma.

La distinción entre sistemas electorales mayoritarios y proporcionales radica en el principio de representación así como en la fórmula de decisión y objeto de representación que adopta cada uno de dichos sistemas.²²

Tipos de S.E.	Fórmula de decisión	Objeto de representación
Mayoritario	Triunfa la mayoría	Formación de mayorías parlamentarias
Proporcional	Decide la proporción de votos	Reflejo de la estructura del electorado

Los sistemas mayoritarios tienen por objeto determinar al ganador y al perdedor de la elección; por ello, la fórmula electoral que utilizan suelen exigir mayoría relativa, absoluta o calificada, de manera que solo importan los votos del ganador, porque se lleva todo o la mayoría de escaños o cuotas de poder sometidas a elección.²³ En estos

²² Nohlen, Dieter, *Op. Cit.*, 1998, 97.

²³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. (Segunda reimpression de la primera edición en español) México: Fondo de Cultura Económica, 1996, 17-18. Sartori apunta que los sistemas electorales de mayoría no procuran un parlamento que refleje la distribución de las votaciones, sino que buscan un vencedor indiscutible, porque su principal objeto es elegir un gobierno.

sistemas, el partido ganador puede tener una representación desmesurada. Por el contrario, en un sistema de representación proporcional, la intención básica es lograr una adecuada representación de las mayorías y minorías, y traducir proporcionalmente votos en escaños, en lugar de que recaiga sobre un partido una representación exigua o excesiva.^{24,25}

En los sistemas electorales proporcionales, el principio es que el porcentaje de los votos obtenidos por cada partido en determinada circunscripción electoral decida cuál será la conformación del parlamento o del colegiado político (como lo son los consejos regionales o los concejos municipales). Aquí, efectivamente, cada voto emitido por el ciudadano guarda especial relevancia. No obstante lo explicado, cabe destacar que la fórmula proporcional puede aplicarse tanto en sistemas electorales mayoritarios que utilizan circunscripciones plurinominales con representación de minorías o en circunscripciones plurinominales pequeñas,²⁶ como en un sistema proporcional con una o múltiples circunscripciones plurinominales.²⁷ Los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales tienen los siguientes efectos tendenciales:

Efecto tendencial	Sistemas electorales	
	mayoritario	proporcional
Bipartidismo	Si	No
Mayoría de un partido	Si	No
Estabilidad del gobierno	Si	No
Alianzas de gobierno	No	Si
Atribución unívoca de la responsabilidad política	Si	No
Representación justa	No	Si
Oportunidad a nuevas tendencias	No	Si

Fuente: Dieter Nohlen

²⁴ *Vid* nota 15.

²⁵ Dahl, Robert. *La Democracia. Una Guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999, 152. Afirma Dahl que el sistema proporcional está diseñado para producir una correspondencia fiel entre la proporción del número total de votos atribuidos a un partido en las elecciones y la proporción de escaños que obtiene el partido en la legislatura.

²⁶ Nohlen, Dieter. *Op. Cit.*, 2007, 158. El autor cita dichos modelos como ejemplo de sistemas mayoritarios en que existe la representación proporcional, pero su finalidad es garantizar la mayoría del partido ganador de la elección. En el caso del sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de minorías, se aplica el sistema de voto limitado «en el que en circunscripciones plurinominales, el elector dispone de menos votos que diputados por elegir en la circunscripción». En el segundo caso, del sistema mayoritario en circunscripciones hasta de cinco escaños. Este tipo se denomina sistema de mayorías, debido a los efectos desproporcionales de las circunscripciones pequeñas.

²⁷ Nohlen, Dieter. *Op. Cit.*, 1995. Para Nohlen, el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales dependerá del tamaño de la circunscripción (escaños asignados). Cuando más pequeñas sean las circunscripciones, se tiene a una mayor desproporción entre votos y escaños.

El sistema electoral proporcional tiene algunas variantes. Una de ellas es el sistema de representación proporcional puro, el cual pretende lograr la mayor correlación entre la votación obtenida entre cada partido y los escaños a asignársele. Se encuentra dentro de este grupo el Distrito Electoral Único (o nacional), aplicado en el Perú en los procesos electorales de los años 1995 y 2000, así como también en Israel y Países Bajos, que tienen parlamentos unicamerales. También existe el sistema electoral proporcional en circunscripciones plurinominales; en ellos, se elige al Congreso en múltiples distritos electorales como viene ocurriendo en la elección del Congreso peruano a partir del año 2001. Aquí el nivel de proporcionalidad dependerá del tamaño de las circunscripciones, que está en función de la cantidad de escaños asignados a cada distrito electoral.

II. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO DESDE 1993 AL 2011

Las reglas del sistema electoral de nuestro parlamento unicameral han sido creadas en el marco de la Constitución Política de 1993 y, atendiendo a las distintas reformas electorales, podemos distinguir cuatro etapas en su evolución: i) la etapa comprendida durante el período 1995-2000; ii) la etapa comprendida durante el período 2001-2005; iii) la etapa comprendida en el período 2005-2009; iv) la etapa comprendida en el período 2009-2011.

- i) En la etapa comprendida en el período 1995-2000, se llevaron a cabo dos procesos electorales congresales: el de 1995 y el del 2000. La elección de los 120 representantes que integraban el Congreso se realizaba al amparo del sistema electoral proporcional en un solo distrito electoral, el cual abarcaba todo el territorio nacional (Distrito Nacional Único) conforme a lo expresamente señalado en el artículo 51 del Texto Único Integrado del Decreto Ley 14250, Ley Orgánica Electoral, aprobada por la Ley 26337. De acuerdo con la redacción original del artículo 82 de esta norma, los partidos políticos participaban en la elección congresal presentando sus candidaturas en una lista única y completa de 120 candidatos. Las listas eran cerradas y desbloqueadas, toda vez que la norma reconocía al elector el ejercicio del voto preferencial opcional, para que, además del voto de lista, emita un voto por dos candidatos de dicha lista, pudiéndose con ello alterar el orden correlativo de las candidaturas presentadas por el partido político o alianza electoral al Jurado Nacional de Elecciones (de acuerdo con el inciso 4 del artículo 56 de la citada ley).

La elección congresal del año 2000 se rigió por la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, cuyo artículo 21, en su redacción original, recogió el procedimiento antes señalado; es decir, elección de los 120 congresistas de

la República en distrito único o nacional, con votación por lista cerrada y desbloqueada, aplicando el método de la cifra repartidora; y reordenando la lista de 120 candidatos presentada por cada organización política de acuerdo al voto preferencial que se reconocía a cada ciudadano.²⁸ Se trataba de un sistema electoral proporcional puro, tendiente a optimizar la proporcionalidad en la distribución de las curules del Congreso.

- ii) Durante el período 2001-2005, la elección del Congreso de la República varía, en atención a que la Séptima Disposición Final y Transitoria de la Constitución exigía que los congresistas debían elegirse en aplicación del distrito múltiple.²⁹ Para tal efecto, el artículo único de la Ley 27387 modificó el artículo 21 de la LOE, creando 25 distritos electorales, sobre la base de los 24 departamentos y de la provincia constitucional del Callao. Esta disposición establece, a su vez, un procedimiento para asignar los 120 escaños entre los 25 distritos electorales, debiéndose de distribuir las curules asignadas a cada distrito aplicando el método de la cifra repartidora a todos los partidos políticos y alianzas electorales que presentaron listas de candidatos en la circunscripción correspondiente. Esta modificación incidía en el procedimiento de inscripción de las listas de candidatos, por cuanto correspondía que cada organización política presente ante el Jurado Electoral Especial de cada circunscripción una lista completa, es decir, una lista integrada por un número de candidatos equivalente al total de escaños asignados al distrito electoral, salvo los casos de aquellos distritos que tenían menos de tres escaños, en los que debía presentarse una lista con tres candidatos para que sea factible el cumplimiento de la cuota de género que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 116 de la LOE, exige que por lo menos el 30% de los integrantes de la lista de candidatos sean varones o mujeres.

Para asignar los escaños que corresponden a cada circunscripción la Ley 27387 dispone un criterio mixto que combina el elemento territorial (por el que se asigna un escaño a cada uno de los 25 distritos electorales) y el elemento poblacional (en virtud del cual se repartieron los 95 escaños restantes de manera proporcional a la población electoral de cada circunscripción electoral). El reparto de escaños con esta metodología fue el siguiente:

²⁸ Dicha norma prescribía lo siguiente: «Artículo 21.- El número de congresistas es de ciento veinte. Para su elección se aplica el método de la Cifra Repartidora, con doble voto preferencial opcional. Para elecciones de Presidente, Vicepresidentes y Congresistas, el territorio de la República constituye Distrito Electoral Único; son elegidos mediante voto directo, secreto y obligatorio».

²⁹ La Séptima Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política textualmente señala lo siguiente: «El primer proceso de elecciones generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito único». Dicha norma condiciona la aplicación del distrito único a la elección congresal de 1995 que fue el primer proceso electoral posterior a la vigencia de la Constitución, debiéndose aplicar en posteriores el distrito electoral múltiple.

**DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS
POR CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL
PARA LA ELECCIÓN DEL CONGRESO EN EL AÑO 2001**

N°	Distrito Electoral	Población por Distrito Electoral (PDE) ³⁰	Cociente: (95) (PDE) (TP) ³¹	Asignación proporcional	Directa ³² Distrito Electoral	Total
1	Amazonas	165,589	1.0553	1	1	2
2	Áncash	595,791	3.7971	4	1	5
3	Apurímac	184,655	1.1768	1	1	2
4	Arequipa	697,456	4.445	4	1	5
5	Ayacucho	292,360	1.8633	2	1	3
6	Cajamarca	638,285	4.0679	4	1	5
7	Callao	483,254	3.0799	3	1	4
8	Cusco	599,879	3.8231	4	1	5
9	Huancavelica	208,209	1.3269	1	1	2
10	Huánuco	353,829	2.255	2	1	3
11	Ica	412,903	2.6315	3	1	4
12	Junín	673,852	4.2946	4	1	5
13	La Libertad	863,245	5.5016	6	1	7
14	Lambayeque	614,050	3.9134	4	1	5
15	Lima	5'322,078 ³³	33.9185	34	1	35
16	Loreto	371,138	2.3653	2	1	3
17	Madre de Dios	38,323	0.2442	0	1	1
18	Moquegua	89,802	0.5723	1	1	2
19	Pasco	133,111	0.8483	1	1	2
20	Piura	816,314	5.2025	5	1	6
21	Puno	622,923	3.9699	4	1	5
22	San Martín	308,717	1.9675	2	1	3
23	Tacna	146,429	0.9332	1	1	2
24	Tumbes	92,046	0.5866	1	1	2
25	Ucayali	181,995	1.1598	1	1	2
TOTALES		14'906,233 (TP)	94.9995	95	25	120

o Elaboración propia. Datos extraídos de la Resolución 057-2001-JNE, publicada en el diario *El Peruano* el 18 de 01 de 2001.

³⁰ PDE = Padrón del Distrito Electoral (Relación de electores hábiles en dicho distrito).

³¹ TP = Total Padrón de Electores = 14'906,233. (Aprobado para el Proceso de Elecciones Generales del año 2001).

³² La asignación directa es producto de la fórmula de distribución de los escaños que, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 26859, así, establece que cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao constituyen un distrito electoral, correspondiendo un escaño a cada distrito, en tanto que el resto de escaños se asignan de manera proporcional a la población electoral de cada distrito.

³³ De acuerdo con este padrón electoral, la cantidad de electores peruanos residentes en el extranjero ascendía a 255,683.

La distribución de los escaños de cada distrito electoral entre las organizaciones políticas que habían presentado lista de candidatos en la circunscripción se efectuaba aplicando el método de la cifra repartidora en dicha circunscripción. Por ello, a diferencia de la elección del año 2000, en la elección del año 2001 la cifra repartidora se aplicó en cada una de las 25 circunscripciones electorales.

- iii) Durante el período 2005-2009, se aplicó la misma metodología para distribuir los 120 escaños entre las 25 circunscripciones electorales sin que existiera alguna variación. El crecimiento de la población electoral en cada circunscripción fue proporcional y el resultado del reparto de escaños para la elección congresal del año 2006 fue el mismo que el del año 2001, tal como se aprecia en el artículo primero de la Resolución 303-2005-JNE de 10 de octubre de 2005:

**DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN
ELECTORAL SOBRE LA BASE DE LA POBLACIÓN ELECTORAL
PARA EL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2006**

No	Distrito Electoral	Electores hábiles	Proporcional	Directa - Distrito Electoral	Total
1	Amazonas	167,919	1	1	2
2	Áncash	596,886	4	1	5
3	Apurímac	188,082	1	1	2
4	Arequipa	750,567	4	1	5
5	Ayacucho	294,108	2	1	3
6	Cajamarca	698,412	4	1	5
7	Callao	523,285	3	1	4
8	Cusco	620,107	4	1	5
9	Huancavelica	197,434	1	1	2
10	Huánuco	339,446	2	1	3
11	Ica	441,811	3	1	4
12	Junín	680,659	4	1	5
13	La Libertad	923,922	6	1	7
14	Lambayeque	660,542	4	1	5
15	Lima	5'819,582	34	1	35
16	Loreto	391,715	2	1	3
17	Madre de Dios	44,536	0	1	1
18	Moquegua	97,181	1	1	2
19	Pasco	131,737	1	1	2
20	Piura	886,451	5	1	6
21	Puno	658,899	4	1	5
22	San Martín	342,813	2	1	3
23	Tacna	168,448	1	1	2
24	Tumbes	106,211	1	1	2
25	Ucayali	192,605	1	1	2
TOTALES		15 923,358	95	25	120

- Fuente: Padrón Electoral actualizado al mes de julio de 2005, en virtud del cual se hizo la distribución de escaños para las elecciones generales del año 2006 (Para que los partidos políticos puedan efectuar oportunamente la elección interna de sus candidatos).

Sin embargo, para la elección congresal del año 2006 se incorporó a nuestro sistema electoral un nuevo elemento: la barrera electoral, cuya aplicación ha sido progresiva, como veremos a continuación. En principio, la Ley 28617, que crea la barrera, establece dos condiciones para que los partidos participen en el procedimiento de adjudicación de escaños: 1) lograr un mínimo de seis Congresistas, cifra equivalente al 5% del número legal de miembros del Congreso, en más de una circunscripción electoral; o, 2) superar el 5% de la votación nacional válida. El cumplimiento de cualquiera de estas dos condiciones es suficiente para que el partido político participe en el proceso de adjudicación de escaños. Empero, cabe precisar que para la elección del Congreso del año 2006, por aplicación de la Disposición Transitoria Única de la mencionada ley, se exigió una barrera de cinco Congresistas o del 4% de la votación nacional válida para el Congreso de la República. Aún así, la barrera electoral tuvo un efecto reductor del número de partidos que accedieron a la representación, en la medida de que, de 24 listas participantes, solo siete obtuvieron escaños:

No	Organización Política	Escaños	Votos	% Votos válidos
1	Unión por el Perú	45	2 274,797	21.15
2	Partido Aprista Peruano	36	2 213,623	20.59
3	Alianza Electoral Unidad Nacional	17	1 648,717	15.33
4	Alianza por el Futuro	13	1 408,069	13.09
5	Frente de Centro	5	760,261	7.07
6	Perú Posible	2	441,462	4.11
7	Restauración Nacional	2	432,209	4.02
8	Alianza para el Progreso	0	248,400	2.31
9	Frente Independiente Moralizador	0	156,433	1.45
10	Fuerza Democrática	0	153,437	1.43
11	Partido Justicia Nacional	0	151,167	1.41
12	Partido Socialista	0	134,166	1.25
13	Movimiento Nueva Izquierda	0	133,106	1.24
14	Avanza País - Partido de Integración Social	0	122,654	1.14
15	Concertación Descentralista	0	91,784	0.85
16	Frente Popular Agrícola FIA (FREPAF)	0	85,019	0.79
17	Partido Renacimiento Andino	0	75,445	0.70
18	Con Fuerza Perú	0	71,381	0.66
19	Perú Ahora	0	46,443	0.43
20	Partido Reconstrucción Democrática	0	28,775	0.27
21	Proyecto País	0	21,534	0.20
22	Resurgimiento Peruano	0	20,579	0.19
23	Y se llama Perú	0	19,859	0.18
24	Progreseemos Perú	0	13,999	0.13
	Votos válidos		10 753,323	
	Votos en blanco		1 682,768	
	Votos nulos		2 188,789	
	Total de votos emitidos		14 624,880	

Fuente: INFOgob. www.infogob.com.pe. Las siete primeras fuerzas políticas que tuvieron la votación nacional más alta obtuvieron representación en el Congreso 2006-2011.

- iv) Para el período 2009-2011, se introdujeron un conjunto de reformas que han generado algunos cambios cuantitativos en el procedimiento de adjudicación de escaños:
- a) Incremento del tamaño del Congreso: por la Ley 29402 se modificó el artículo 90 de la Constitución Política para incrementar de 120 a 130 el número legal de integrantes del Congreso.
 - b) Incremento del número de circunscripciones electorales: en virtud de las leyes 29402 y 29403 se creó el distrito electoral de Lima provincias, al cual se le asignan directamente cuatro escaños, de manera que los distritos electorales a partir de los cuales se elegirá al Congreso serán 26.
 - c) La variación de un supuesto de la barrera electoral, a consecuencia del incremento de escaños del parlamento. Así, se exige ahora que el partido o alianza electoral haya superado el 5% de la votación nacional válida para el Congreso o que haya alcanzado por lo menos siete escaños en más de un distrito electoral, tal como lo ha interpretado el Jurado Nacional de Elecciones en su Resolución 0015-2011-JNE.³⁴

Respecto de los dos primeros elementos que están vinculados a la distribución de escaños entre las circunscripciones electorales, el JNE, mediante Resolución 2529-2010-JNE ha distribuido los 130 escaños del Congreso de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

SOBRE LA BASE DE LA POBLACIÓN ELECTORAL PARA EL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES DEL AÑO 2011

No	Distrito Electoral	Electores hábiles	Directa - Distrito Electoral	Proporcional	Total
1	Amazonas	225 853	1	1	2
2	Áncash	726 897	1	4	5
3	Apurímac	239 470	1	1	2
4	Arequipa	879 176	1	5	6
5	Ayacucho	362 985	1	2	3
6	Cajamarca	874 695	1	5	6
7	Callao	640 954	1	3	4
8	Cusco	763 669	1	4	5

³⁴ El artículo único de la mencionada resolución establece lo siguiente: «PRECISAR que para acceder al procedimiento de distribución de escaños al Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos siete (7) representantes en más de una circunscripción electoral o haber obtenido al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional.»

9	Huancavelica	249 077	1	1	2
10	Huánuco	437 387	1	2	3
11	Ica	510 139	1	3	4
12	Junín	774 714	1	4	5
13	La Libertad	1 098 318	1	6	7
14	Lambayeque	771 685	1	4	5
15	Lima y extranjero	6 619 127	1	35	36
16	Lima Provincias	609 632	4	0	4
17	Loreto	531 109	1	3	4
18	Madre de Dios	69 555	1	0	1
19	Moquegua	120 526	1	1	2
20	Pasco	164 147	1	1	2
21	Piura	1 086 489	1	6	7
22	Puno	772 075	1	4	5
23	San Martín	456 355	1	3	4
24	Tacna	213 298	1	1	2
25	Tumbes	135 633	1	1	2
26	Ucayali	262 582	1	1	2
TOTALES		19 595 277	29	101	130

- Fuente: JNE, Resolución 2529-2010-JNE. Datos extraídos del Padrón Electoral utilizado en el Proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2010.

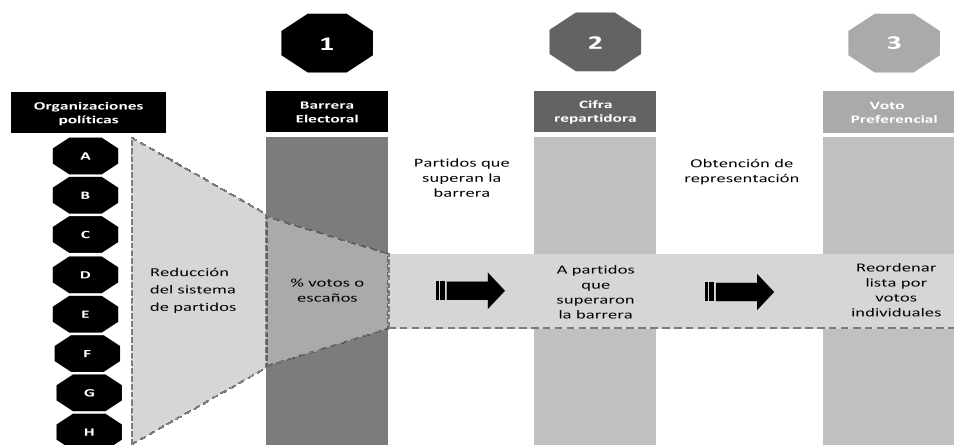
III. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE ESCAÑOS EN LA ELECCIÓN CONGRESAL 2011

De acuerdo con lo indicado en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE), el procedimiento para la adjudicación de los 130 escaños del Congreso se rige por el siguiente procedimiento que tiene tres etapas claramente identificadas:

- a) La aplicación de la barrera legal (Art. 20 de la LOE)
- b) La aplicación del método de la cifra repartidora (Art. 30 de la LOE)
- c) La aplicación del voto preferencial (Arts. 31 y 32 de la LOE)

Ejecutados estos tres pasos en el orden indicado, conoceremos a las fuerzas políticas que en nuestro contexto multipartidista integrarán el Congreso de la República por haber obtenido escaños. También conoceremos la cantidad de escaños que corresponde a cada fuerza política y quiénes entre los ciudadanos que integran sus listas han sido elegidos para ejercer el cargo de Congresista de la República. Pero, ¿cómo opera el procedimiento de adjudicación de escaños?

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE ESCAÑOS



Fuente: Ley 28617. Elaboración Propia

Como podemos observar en el gráfico, la barrera constituye un filtro reductor del sistema de partidos. Merced a ella, pasarán a la aplicación definitiva de la cifra repartidora solo aquellas organizaciones políticas que logren superarla. A su vez, las organizaciones políticas que califican a la etapa de aplicación definitiva de la cifra repartidora obtienen escaños en el caso de que su votación congresal en la circunscripción electoral sea igual o superior al cociente designado como cifra repartidora. Finalmente, en el tercer paso, se reordenan las listas de las organizaciones políticas que han obtenido escaños en cada circunscripción en orden a la votación alcanzada por cada candidato. Ahora veamos a través de ejemplos prácticos cómo se aplica el procedimiento.

3.1 APLICACIÓN DE LA BARRERA ELECTORAL

De acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la LOE, modificado por el artículo único de la Ley 28617, la barrera electoral tiene dos supuestos que no son concurrentes. Es decir que basta con que el partido o alianza electoral supere cualquiera de ellos para ingresar al procedimiento de adjudicación de escaños. El primer supuesto consiste en obtener un mínimo de siete escaños en más de un distrito electoral. El segundo consiste en obtener como mínimo una votación equivalente al 5% de la votación nacional válida de la elección congresal.

- **Respecto al primer supuesto: lograr un mínimo de siete representantes en más de una circunscripción electoral.**

Para satisfacer esta condición se requiere de una primera aplicación de la cifra repartidora en cada uno de los 26 distritos electorales, incluyendo a todos los

partidos políticos y alianzas electorales que han participado en la contienda electoral congresal.³⁵ De acuerdo con lo indicado en el artículo 30 de la LOE, el método de la cifra repartidora contempla el siguiente procedimiento: a) se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos; b) el total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre uno, entre dos, entre tres, etc. según sea el número total de Congresistas que corresponda elegir; c) los cocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener el número de cocientes igual al número de los Congresistas por elegir; el cociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora; d) el total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de Congresistas que corresponda a cada una de ellas; e) el número de Congresistas de cada lista está definido por la parte entera del cociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal; y f) en caso de empate, se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación.

Por ejemplo, en una circunscripción electoral como la de Piura o La Libertad, que tienen siete representantes al Congreso, considerando que 13 organizaciones políticas han presentado listas de candidatos y tomando como referencia los votos obtenidos por cada fuerza política en la circunscripción para la elección del Congreso, tendríamos –en principio– que calcular la cifra repartidora conforme al procedimiento establecido en la LOE:

1. SELECCIÓN DE LOS 7 COCIENTES MÁS ELEVADOS								
Organización Política	Votos	1	2	3	4	5	6	7
A	155,326	155,326	77,663	51,775.3	38,831.5	31,065.2	25,887.6	22,189.4
B	108,857	108,857	54,428.5	36,285.6	36,285.6	21,771.4	18,142.83	15,551
C	72,163	72,163	36,081.5	24,054.3	18,040.75	14,432.6	12,027.16	10,309
D	48,727	48,727	24,363.5	16,242.3	12,181.75	9,745.4	8,121.16	6,961
E	38,415	38,415	19,207.5	12,805	9,603.75	7,683	6,402.5	5,487.85
F	26,855	26,855	13,427.5	8,951.6	6,713.75	5,371	4,475.83	3,836.42
G	23,733	23,733	11,866.5	7,911	5,933.25	4,746.6	3,955.5	3,390.42
H	23,581	23,581	11,790.5	7,860.3	5,895.25	4,716.2	3,930.16	3,368.71
I	17,521	17,521	8,760.5	5,840.3	4,380.25	3,504.2	2,920.16	2,503
J	6,389	6,389	3,194.5	2,129.6	1,597.25	1,277.8	1,064.83	912.71
K	6,169	6,169	3,084.5	2,056.3	1,542.25	1,233.8	1,028.16	881.28
L	4,346	4,346	2,173	1,448.6	1,086.5	869.2	724.3	620.85
LL	3,890	3,890	1,945	1,296.66	972.5	778	648.3	555.71

³⁵ No olvidemos que en nuestro país las elecciones congresales y las presidenciales son independientes, pero simultáneas en la medida de que se realizan en la misma fecha y comparten el padrón electoral y todos los actos vinculados con la organización de la votación (centros de votación, mesas de sufragio, miembros de mesa, etc.), de modo que puede darse el caso de partidos que son parlamentarios en la medida que únicamente participan en la contienda congresal. Ese fue el caso del Frente Independiente Moralizador en los comicios generales de los años 1995 y 2000; el caso del Partido Perú Posible en la del 2006 y del Partido Aprista Peruano en la elección general del año 2011.

Seleccionados los siete cocientes más elevados, se identifica aquél que ocupa el séptimo lugar en el orden de mayor a menor:

2. IDENTIFICACIÓN DE LA CIFRA REPARTIDORA	
N°	Cociente
1	155,326
2	108,857
3	77,663
4	72,163
5	54,428.5
6	51,775.3
7	48,727

En este caso, la cifra repartidora es 48,727; seguidamente, se procede a hacer una nueva operación consistente en dividir la votación alcanzada por cada organización política para identificar cuántos escaños podría alcanzar en esta circunscripción electoral:

Organización política	Votos (V)	Cifra repartidora (Cr)	V/Cr	Escaños
A	155,326	48,727	3.1876	3
B	108,857	48,727	2.234	2
C	72,163	48,727	1.4809	1
D	48,727	48,727	1	1
E	38,415	48,727	0.7883	0
F	26,855	48,727	0.5511	0
G	23,733	48,727	0.487	0
H	23,581	48,727	0.4839	0
I	17,521	48,727	0.3595	0
J	6,389	48,727	0.1311	0
K	6,169	48,727	0.1266	0
L	4,346	48,727	0.0891	0
LL	3,890	48,727	0.0798	0

Este ejercicio, para el caso de la circunscripción electoral de Lima, a la cual se le ha asignado 36 escaños al Congreso, la votación válida alcanzada por cada organización política se dividirá entre tantos números naturales consecutivos hasta llegar a 36. En circunscripciones electorales como Cajamarca y Arequipa, la votación válida alcanzada por cada organización política que presente candidatos en dichos distritos tendrá que dividirse entre los primeros seis números naturales, por contar dichos distritos con seis escaños.

Para conocer si los partidos y alianzas partidarias que han participado en la elección congresal superaron este primer componente de la barrera electoral, el cálculo

simulado de la cifra repartidora se debe aplicar en cada uno de los 26 distritos electorales, considerando, en cada ejercicio, a las organizaciones políticas que presentaron lista de candidatos en la circunscripción electoral donde se hace el ejercicio.³⁶ La circunscripción electoral de Madre de Dios solo tiene asignada un escaño y, por ello, resulta innecesario para este efecto aplicarle la cifra repartidora, toda vez que en dicho distrito debe computarse el escaño a la organización que obtuvo la mayoría relativa de los votos.

Una vez que se ha concluido con este ejercicio en todas las circunscripciones a nivel nacional, se suman los escaños obtenidos por cada organización política. A aquellas organizaciones que hayan alcanzado siete o más escaños en más de un distrito electoral habrán superado esta condición de la barrera.

- **Respecto del segundo supuesto: obtener como mínimo una votación equivalente al 5% de la votación nacional válida de la elección congresal.**

El segundo supuesto se calcula sobre la base del cómputo de los resultados al 100% que emite la ONPE, hecho que ocurre cuando el JNE ha resuelto todas las controversias e impugnaciones que cuestionen la votación. En el caso de la elección congresal del 2011, los resultados fueron los siguientes:

	Organización Política	Votos	% Votos		
			Válidos	Emitidos	
1	Gana Perú	3'245,003	25.27%	19.43%	Organizaciones que superaron la barrera electoral en su componente del 5% de la votación nacional válida
2	Fuerza 2011	2'948,781	22.97%	17.66%	
3	Perú Posible	1'904,180	14.83%	11.40%	
4	Alianza por el Gran Cambio	1'851,080	14.42%	11.08%	
5	Alianza Solidaridad Nacional	1'311,766	10.22%	7.85%	
6	Partido Aprista Peruano	825,030	6.43%	4.94%	
7	Cambio Radical	347,475	2.71%	2.08%	No superaron la barrera en dicho componente.
8	Fonavistas del Perú	170,052	1.32%	1.02%	
9	Partido Descentralista Fuerza Social	108,200	0.84	0.65%	
10	Partido Político Adelante	42,276	0.33%	0.25%	
11	Fuerza Nacional	37,633	0.29%	0.23%	
12	Despertar Nacional	30,190	0.24%	0.18%	
13	Justicia, Tecnología, Ecología	17,478	0.14%	0.10%	

³⁶ Debemos recordar que la sola presentación de la lista de candidatos ante el JEE de la circunscripción electoral no garantiza que la organización política quede expedita para competir en la circunscripción electoral. La solicitud de inscripción de la lista puede quedar denegada si se incumple con alguno de los requisitos exigidos por ley, como la cuota de candidatos por género (artículo 116 de la LOE), que la lista no esté completa (es decir con una cantidad de candidatos menor a la cantidad de congresistas que se elige en la circunscripción) o que la lista que se presenta no haya sido elaborada en cumplimiento de las normas sobre democracia interna.

Total de votos válidos	12'839,144	100.00%	76.87%
Votos blancos	1'737,037		10.40%
Votos nulos	2'125,438		12.73%
Total de votos emitidos	16'701,619		100.00%

Fuente: Datos extraídos de la Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones.

Con la tabla de resultados, mediante la observación, puede identificarse claramente qué organizaciones políticas han superado este componente de la barrera electoral, y comprobar el efecto reductor de este elemento del sistema electoral. Finalmente, de trece organizaciones políticas que compitieron por ciento treinta escaños, solo seis lograron pasar a la siguiente etapa: aplicación definitiva de la cifra repartidora.

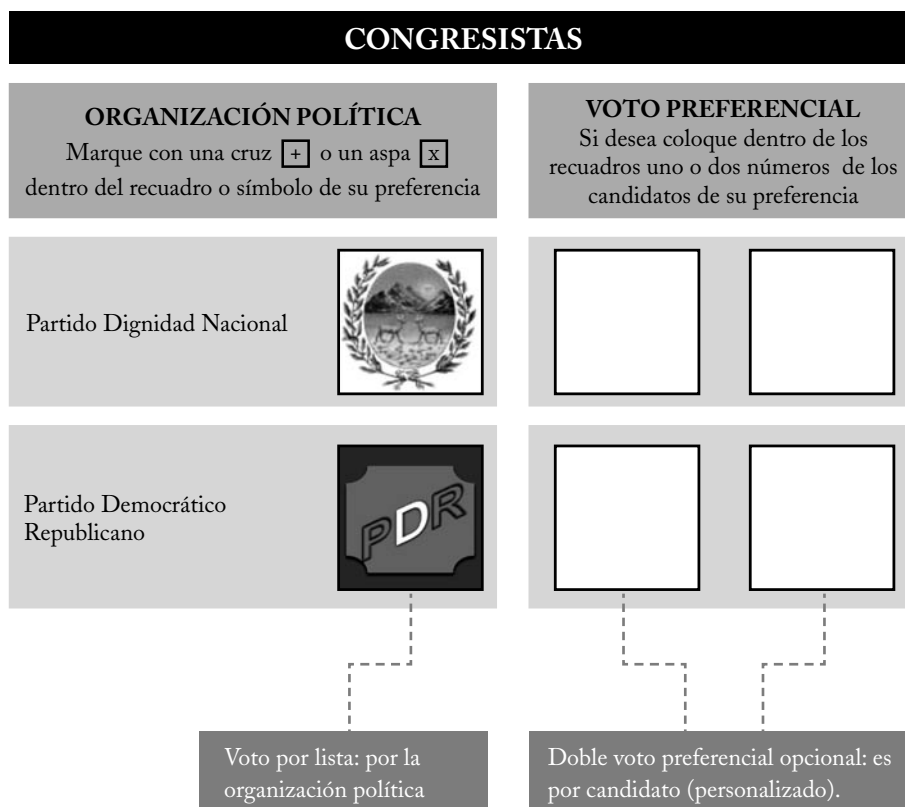
3.2 APLICACIÓN DEL MÉTODO DE LA CIFRA REPARTIDORA

Como ya hemos acotado, el procedimiento de adjudicación de escaños requiere de una aplicación previa a modo de simulación de la cifra repartidora, con el propósito de determinar qué organizaciones políticas han superado el primer componente de la barrera electoral. Empero, la aplicación de la cifra en esta etapa del procedimiento se efectúa con el propósito de asignar los escaños a las organizaciones políticas que han superado la barrera electoral. Una vez que ya se cuenta con ese dato se vuelve aplicar la cifra repartidora en cada distrito electoral conforme al procedimiento antes explicado, pero excluyendo a las organizaciones políticas que no lograron superar la barrera. Ello permite que los escaños que les correspondía a los excluidos en la aplicación simulada de la cifra sean distribuidos entre los que sí la superaron. La barrera entonces, por un lado, cumple su efecto reductor del sistema de partidos, evitando la excesiva fragmentación de las asambleas, congresos y colegiados políticos³⁷; y, por otro, un efecto en la optimización de la representación, a favor de las fuerzas políticas con mayor respaldo electoral nacional.

³⁷ Esta función ha sido destacada por el profesor Dieter Nohlen cuando acota que «la única función de las barreras legales consiste en excluir a partidos políticos pequeños de la distribución de escaños y, por consiguiente, de la representación parlamentaria, con el fin de ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos». Asimismo, destaca que esta función que cumple la barrera legal «depende de forma decisiva del ámbito de aplicación y de la altura de la barrera legal así como del contexto sociopolítico del país en cuestión». Véase: Nohlen, Dieter. *Gramática de los Sistemas Electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Serie Ciencia y Democracia. Quito: Instituto de la Democracia y Consejo Nacional Electoral de Ecuador. 2012, 15.

3.3 APLICACIÓN DEL VOTO PREFERENCIAL

Debemos tener presente que en el Perú el elector emite un voto por lista y la finalidad del voto preferencial es solo reordenar las candidaturas en mérito a la mayor votación individual. El voto preferencial incide en la estructura del voto pero no elimina el voto por lista, que es el que cuenta para calcular el respaldo político del partido, así como para aplicar la cifra repartidora y el componente porcentual de la barrera electoral. Esta estructura del voto se manifiesta en la cédula de sufragio, que en la sección correspondiente a la elección congresal materializa dichos componentes:

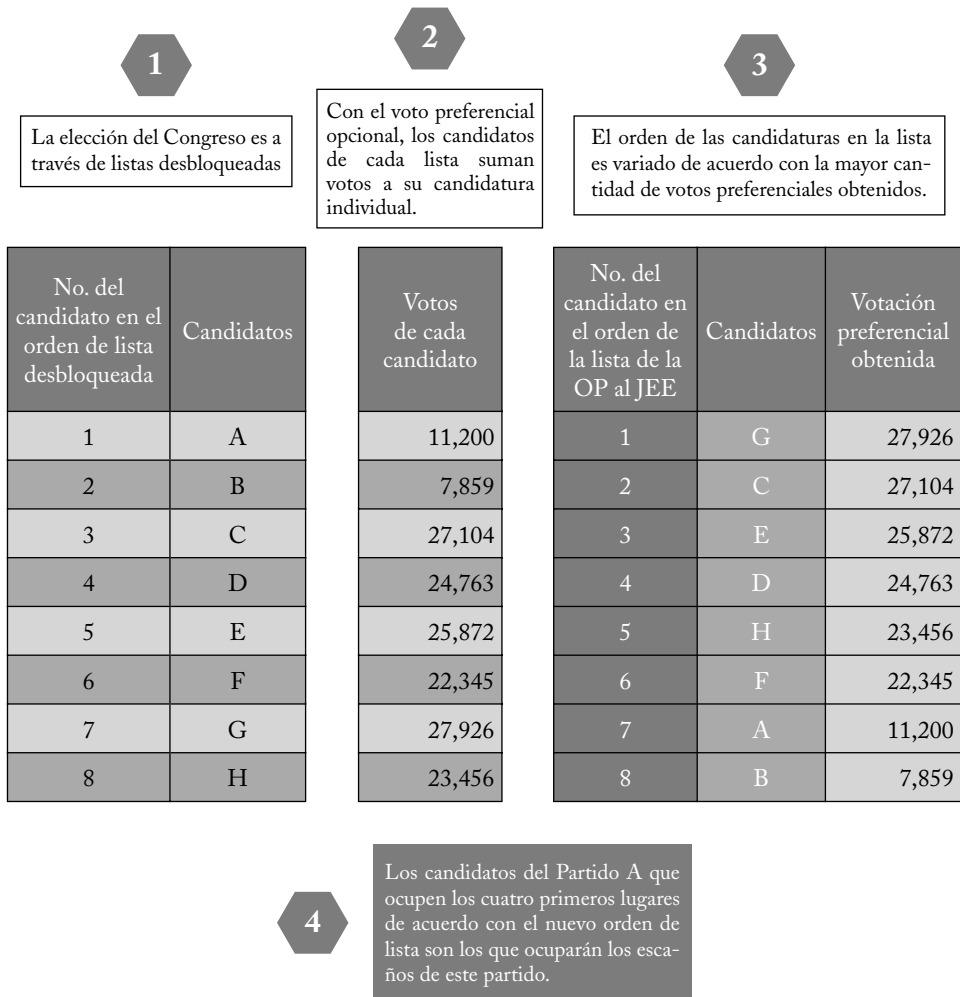


El carácter complementario y personalizado del voto preferencial fluye del texto del artículo 32 de la LOE, el cual prescribe lo siguiente:

Artículo 32°.- La cantidad de votos que cada candidato haya alcanzado sólo se toma en cuenta para establecer su nuevo orden de colocación dentro de su lista, sin que ninguno pueda invocar derechos preferenciales frente a candidatos de otras listas a las que corresponde la representación aunque individualmente éstos hubiesen obtenido votación inferior a la de aquél.

En consonancia con lo expuesto en el acápite 3.2), una vez que ya se tiene el dato de cuántos escaños corresponde a cada organización política por distrito electoral, corresponde aplicar el voto preferencial con el único propósito de reordenar la lista de candidatos de acuerdo con los votos que individualmente alcanzaron y sobre la base del nuevo orden de lista determinar a los candidatos que han sido elegidos. El voto preferencial, como ya hemos advertido, desbloquea la lista y permite a los electores personalizar sus preferencias políticas en las listas presentadas por los partidos.

Por ejemplo, en una circunscripción electoral con ocho escaños, al partido Alfa le corresponden cuatro escaños, luego de habersele aplicado la cifra repartidora. Presenta a sus ocho candidatos en determinado orden correlativo (Fig. 1). Concluido el cómputo de resultados al 100%, se tiene que la votación preferencial alcanzada por cada candidato de esta lista se reordena, pasando el candidato G que originalmente ocupó la séptima ubicación en la lista a ser el primero. El candidato C asciende a la segunda ubicación, el candidato E a la tercera y el D en la cuarta, alcanzando todos ellos los cuatro escaños del partido Alfa.



Por otro lado, la LOE señala cómo debe resolverse el caso en que dos candidatos resulten empatados en votación preferencial y pugnen por el escaño de su organización política. Esta situación se resuelve por sorteo.

IV CONSECUENCIAS DEL SISTEMA ELECTORAL APLICADO

Nuestro sistema electoral proporcional, como se evidencia de las elecciones congresales 2001, nos lleva a un modelo de democracia de consenso, toda vez que dada la fragmentación política de nuestra sociedad es altamente probable que ninguna organización política obtenga una ventaja electoral que le permita alcanzar la mayoría absoluta de los escaños del Congreso. Ante un Congreso demasiado fragmentado, la aprobación de las leyes y decisiones que le atañen a este Poder del Estado requerirá del consenso político (acuerdos y entendimientos) entre las distintas organizaciones políticas que integran los grupos parlamentarios o bancadas. Los resultados de las elecciones congresales del 2001, 2006 y 2011 han constituido valiosas experiencias que demuestran que es factible la sostenibilidad de la democracia también bajo un formato de representación proporcional, siempre que la oposición al gobierno sea responsable y moderada. Sin embargo, la excesiva presencia de organizaciones políticas hábiles para competir en elecciones sustentó la aprobación de la Ley 28617, que dispuso una barrera electoral para que solo obtengan representación política en el Congreso aquellas organizaciones que la superen, a efectos de garantizar la gobernabilidad y estabilidad política del país, que podría verse afectada con la presencia de un gran número de organizaciones políticas.

En el contexto político de la elección congresal 2011, en el que 28 partidos políticos inscritos se encontraban aptos para participar en la contienda electoral, se han formado alianzas electorales con el objeto de superar la barrera electoral y evitar el efecto negativo que es la cancelación de la inscripción de las organizaciones que no superaron la barrera en el Registro de Organizaciones Políticas, es decir, la pérdida de su personería jurídica, sin la cual ya no podría participar en los procesos electorales futuros, a no ser que reinicien un nuevo trámite de inscripción de la organización.

El voto preferencial también juega un rol importante en la medida de que permite dar un peso específico a las candidaturas partidarias que tienen mayor reconocimiento en el electorado. Sin perjuicio de que este tipo de voto genere una lucha intrapartidaria en la etapa de la campaña electoral, se convierte en una institución que permite al elector reordenar la lista presentada por la organización política, brindando mayor legitimidad a los elegidos y corrigiendo muchas veces los excesos de la selección interna de candidatos que realizan los partidos de acuerdo con la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos. Este mecanismo resulta necesario en tanto la democracia interna no se consolide como un mecanismo de selección eficiente y en un espacio donde verdaderamente se respete el derecho a ser elegido de todos los ciudadanos que participan en ella, o en tanto no se desarrollen legislativamente mecanismos

para tutelar el mencionado derecho, así como el derecho a elegir en el marco de la elección interna, la cual debe ser equitativa, competitiva y transparente para que las organizaciones políticas ofrezcan a la ciudadanía candidaturas legitimadas y serias. El proceso de selección de candidatos es una tarea que debe asumirse con suma responsabilidad por parte de las organizaciones políticas, para que sus estructuras sean más competitivas, recuperen la confianza del electorado y logren canalizar de manera efectiva la voluntad popular.

BIBLIOGRAFÍA

Dahl, Robert.

La Democracia. Una guía para los ciudadanos. Buenos Aires: Taurus, 1999.

García, María.

Elementos de Derecho Electoral. Valencia: Tirant lo Blanch, Editores, 1999.

Hurtado, Virgilio.

«El Voto Preferencial y La Democracia de Partidos». En: *Boletín informativo del Jurado Nacional de Elecciones.* Lima, 24 (Setiembre, 2004).

Lijphart, Arend.

Las Democracias Contemporáneas. Segunda Edición, Barcelona: Ariel, 1991.

Nohlen, Dieter.

Gramática de los Sistemas Electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación. Serie Ciencia y Democracia. Quito: Instituto de la Democracia. Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 2012.

«Sistemas Electorales Parlamentarios y Presidenciales». En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., Thompson, J., compiladores. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina.* Segunda Edición, México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Segunda Edición revisada y aumentada, México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

Elecciones y Sistemas Electorales. Tercera Edición, Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad, 1995.

Sartori, Giovanni.

Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. Segunda reimpresión de la primera edición en español. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Solano, Orlando.

Tratado de Ingeniería Electoral y Derecho Electoral. Bogotá: Leyer, 2002.

Torrens, Xavier.

«Los Sistemas Electorales». En: Caminal, M., (editor). *Manual de Ciencia Política.* Tercera Edición. Madrid: Tecnos, 2007.

Torres del Moral, Antonio.

Estado de Derecho y Democracia de Partidos. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991.

Valles, Josep; y, Bosch, Agustí.

Sistemas Electorales y Gobierno Representativo. Barcelona: Ariel, 1997.

La (in)disciplina partidaria. Una mirada al parlamento peruano (2001-2011)¹



ÁNGEL LORENZO GARAY.²

Licenciado en Ciencia Política

Director Académico de Investigaciones

de la Revista Andina de Estudios Políticos.

SUMARIO

I) INTRODUCCIÓN.- II) LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA.- III) DETERMINANTES FORMALES-INSTITUCIONALES DE LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA.- 3.1 LAS REGLAS ELECTORALES.- 3.2 LAS REGLAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS.- 3.3 LAS REGLAS INTERNAS DE LAS LEGISLATURAS.- IV) EL TRANSFUGUISMO.- V) POSIBLE INSTRUMENTO.- 5.1 DETERMINANTES FORMALES-INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA.- 5.2 TRANSFUGUISMO O MUDANZA PARLAMENTARIA.- VI) LA (IN)DISCIPLINA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS (2001-2011).- VII) CONCLUSIONES.

¹ El presente trabajo forma parte del estudio sobre las Coaliciones Gubernamentales en el Sistema Presidencial Peruano (2001-2011).

² Director Académico y de Investigaciones de la Revista Andina de Estudios Políticos. Docente de la E.A.P. Ciencia Política y Gobernabilidad de la Universidad Nacional Micaela Bastidas de Abancay. Actualmente cursa la Maestría en Estudios Políticos en la Unidad de Postgrado de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y es becario en el Primer Programa de Formación de Líderes Políticos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

I. INTRODUCCIÓN

La existencia de la disciplina partidaria es vital para el desarrollo consecuente de los partidos políticos; por ende, contar con integrantes disciplinados garantiza la obediencia y el acatamiento de las decisiones tomadas en la organización. En este sentido, diremos que es fundamental contar con reglas de juego que fortalezcan la disciplina en los partidos: 1) en el plano interno de los partidos (democracia interna) y 2) en el plano externo de los partidos (reglamentos internos del parlamento, la ley de partidos, ley electoral, etc.).

En las últimas décadas la indisciplina partidaria se ha presentado como un fenómeno frecuente en el comportamiento de los actores miembros del legislativo peruano, debido a la posible existencia de algunos factores (reglas formales e informales) que permiten múltiples vacíos disciplinarios, los cuales se pueden reflejar en las mudanzas o transfuguismos y en la desviación del voto (a favor o en contra) de un mismo grupo partidario.

En este sentido, el presente estudio estará dividido en dos partes: En la primera, haremos un desarrollo general sobre la literatura académica de la (in)disciplina en los partidos políticos; en la segunda, desarrollaremos empíricamente los indicadores que detallen si el Perú carece de partidarios disciplinados (periodo de estudio 2001-2011).

II. LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA

En las democracias modernas, la disciplina partidaria es definida como la habilidad de un partido para controlar los votos de sus miembros dentro del parlamento (Tsebelis 1995, 311) o como la capacidad de dirección de un partido para controlar a sus miembros en la legislatura (Zudenkova 2011, 2). Para Barry Ames, la disciplina es la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido (Pérez 2006, 31), mientras que para Michael Laver y Kenneth Shepsle es entendida como el acatamiento de los miembros de un partido (sin importar si apoyaron esa decisión) a las instrucciones o a la influencia de su líder (Laver y Shepsle 1999, 29).

De estas definiciones podemos inferir dos ideas entorno a la disciplina: 1) la habilidad o capacidad del partido para direccionar a sus miembros y 2) el acatamiento de los miembros sin importar si apoyaron una decisión. Sin embargo, muchos se preguntarán: ¿cuál es el motivo de la obediencia por parte de los miembros de un partido pese a su independiente posición? o ¿cuál es el motivo de la no obediencia de los miembros pese a la existencia de una serie de reglas establecidas dentro de la organización? La complejidad del cuestionamiento parte posiblemente de la capacidad de entender si el parlamentario debe omitir cualquier opción propia simplemente por acatar la dirección del partido, generándose expectativas para comprender aquellos incentivos que hacen que estos se sometan.

Respondiendo a la primera pregunta, diremos que la existencia de una serie de sanciones o incentivos hacen que los miembros obedezcan las decisiones del partido. En este sentido, se han desarrollado algunas variables institucionales que intervienen en la disciplina: reglas internas en el congreso, reglas en el partido y reglas en el sistema electoral. Gary Cox y Mathew McCubbins (2007) manifiestan que la disciplina partidaria se mantiene gracias a los incentivos y poderes existentes al interior de los congresos.³ Por otro lado, Shaun Bowler (2002, 158) señala que los miembros representantes del legislativo tienden a apoyar las decisiones dirigenciales cuando la organización (partido) mantiene el control sobre las nominaciones de los puestos de elección popular. Por ejemplo, existen partidos en donde se puede ascender dentro de la organización y así poder candidatear en una eventual elección (pasar de diputado a senador, etc.), es decir, se puede hacer carrera política dentro del partido, por lo cual existen incentivos para mantener la disciplina. Por último, David Mayhew (1974) y Manuel Sánchez de Dios (1999) expresan que la necesidad común de competir en las elecciones tiende a disciplinar a los partidos.

Respecto de la segunda pregunta, diremos que también existen sanciones e incentivos que hacen que los miembros desacaten las decisiones del partido. En este sentido, nos referimos a la variable *voters* o electorado, ya que los legisladores tienden a inclinarse de alguna manera a las expectativas de los votantes. Es interesante analizar este dilema que presentan los congresistas o legisladores, ya que estos cumplen un rol fundamental: el de representar una serie de intereses.⁴ La representación política se involucra como un posible factor en la toma de decisiones de los legisladores, es por ello, que resulta difícil saber si los parlamentarios deben atender los intereses de su partido, de su electorado o de la nación en su conjunto.

En la obra "*The Concept of Representation*", escrito por Hanna Fenichel Pitkin (1972 [1965]), se describe la relación entre representante (*representative*) y representado (*represented*), generándose dos teorías: la de la autorización y la del control. En la teoría de la autorización: a) el representante es quien, mediante las elecciones, ha sido autorizado para actuar y b) los representados adquieren las obligaciones y responsabilidades que provienen de las actividades realizadas por los representantes, por ende, existen mayores probabilidades para que los representantes hagan lo que quieran durante el tiempo que dure su cargo (Pitkin 1972, 38-39). En la teoría del control: a) el representante es quien está sujeto al control de los representados y b) los representados evalúan y sancionan los comportamientos del representante,

³ Asimismo, Cox y McCubbins (2007) manifiestan que los partidos (disciplinados) ayudan a mejorar la eficiencia electoral, ya que permiten evitar la sobreproducción de leyes particularistas y la subproducción de leyes con beneficios colectivos.

⁴ Como expresa Mascott Sánchez, la representación puede llevarse a cabo a través de distintas instituciones, entre ellas, la presidencia, los partidos políticos y los sindicatos. Sin embargo, en los sistemas democráticos los parlamentos y congresos son las instituciones clave de la representación (Mascott 2004, 3).

aumentando las posibilidades para que los representantes (sujetos de control) actúen conforme a las necesidades y deseos del electorado (Pitkin 1972, 55-58),⁵ ya que de estos últimos dependerá la reelección del legislador.⁶

Finalmente, diremos que de lo mencionado en párrafos anteriores se puede inferir que existen incentivos para que los miembros de un partido desacten las líneas partidarias, pudiéndose reflejar en dos fenómenos indisciplinarios a) el transfuguismo o mudanza parlamentaria y b) la desviación del voto, también conocida como voto dividido (Mascott 2006, 3). Estas son acciones realizadas por los legisladores de una misma fracción que desafían las líneas partidarias establecidas en la toma de decisiones para aprobar, rechazar o abstenerse de emitir una opinión, comprendiendo tanto la (in)disciplina como la falta de cohesión. De esta manera, diremos que la indisciplinaria partidaria será *la desobediencia o el desactamiento de los miembros de un partido respecto a la dirección establecida por el partido*.

III. DETERMINANTES FORMALES-INSTITUCIONALES DE LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA

La literatura existente sobre los estudios de la disciplina partidaria ha clasificado una serie de factores que inciden en este fenómeno. Autores como Valencia Escamilla (2005), Pérez Vega (2006) y Barry Ames (2000) han desarrollado en sus textos algunos de estos determinantes. En este sentido, el presente apartado desarrolla los factores institucionales más relevantes de la (in)disciplina partidaria proveniente de reglas formales.⁷ Tomaremos como base el estudio realizado por García Martínez (2009) sobre la disciplina partidaria en México.⁸ Este autor clasifica tres determinantes: reglas electorales, reglas internas del partido y reglas internas del parlamento.

⁵ Para un mayor entendimiento véase: *The Concept of Representation*. Capítulo 3: Formalistic View Representation (pág. 38-60).

⁶ Es importante aclarar que no todos los países mantienen reglas de reelección directa, por ende, es más probable que la indisciplinaria en función de los voters o electorado se dé en donde sí lo hay. Por ejemplo, en el caso mexicano no existe reelección inmediata en el legislativo, por lo tanto hay más probabilidades de que el miembro del partido se discipline en función de su organización política que del electorado, sin embargo esto no es determinante (México hasta 2010).

⁷ Algunos determinantes obedecen a factores institucionales formales y otros son de carácter informal.

⁸ Véase: García, J. (2009). "La disciplina partidaria en México: La LX Legislatura". En *Política y Sociedad* (8), 75-82.

Cuadro 1

DETERMINANTES FORMALES-INSTITUCIONALES DE LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA			
	Valencia Escamilla (2005)	Pérez Vega (2005)	Barry Ames (2000)
Factores formales	Reglas electorales <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas mayoritarios • Sistemas de financiamiento • Reelección 	Sistemas electorales <ul style="list-style-type: none"> • Representatividad personal o colectiva • Nominación de candidatos 	Reglas electorales
	Reglas internas del partido	Procedimientos partidistas para selección de candidatos	
	Reglas internas del Congreso		Reglas internas del Congreso
Factores informales	Carrera política		Currículum de cada diputado
	Lazos clientelares y geográficos		Características del electorado
	Afinidad ideológica		Ideología

Fuente: García Martínez (2009)

3.1 LAS REGLAS ELECTORALES

Se han identificado cuatro variables que inciden sobre la disciplina referente a las reglas electorales (García 2009, 77).

- Tipo de votación

Esta variable alude a dos factores, a saber: la naturaleza mayoritaria del distrito electoral y los sistemas proporcionados. En cuanto al primero, se trata de si el distrito electoral es mayoritario (un solo representante), en el que el ganador de la contienda electoral resulta ganador absoluto. El efecto esperado cuando el tipo de votación es mayoritario consiste en que la preponderancia de la persona es importante, generándose menor disciplina, pues se supone cierta identificación con la comunidad (influencia de los *voters*), lo cual abre la posibilidad de “chantaje” por parte del candidato, es decir, este puede diferir de las líneas dictadas por su líder parlamentario y no sujetarse a algún castigo, ya que puede amenazar con cambiar de partido llevándose consigo la lealtad de sus votantes (Ames, 2000):⁹ b) los sistemas

⁹ Para un mejor entendimiento véase: Ames, B. (2000). “Disciplina partidaria en la legislatura brasileña”. En *Política y Gobierno*, VII (1), 15-60.

proporcionales (comparte el triunfo de acuerdo con los porcentajes de votación obtenidos) en donde los candidatos participan en “listas que presentan al votante nombres de los candidatos de los partidos representantes de circunscripciones que abarcan amplias extensiones territoriales y distritales” (Valencia 2005).¹⁰ El efecto esperado es una mayor disciplina, aunque de manera diferenciada, dependiendo de si los candidatos aparecen en listas abiertas o cerradas. Las listas abiertas en donde los electores tienen la posibilidad de cambiar el orden en el que aparecen los candidatos da mayor importancia a la persona, lo que supone menor disciplina. En cambio, si la lista es cerrada, el voto es emitido hacia el partido y no al candidato; el efecto esperado en esta situación es una mayor disciplina.

- La financiación

Los sistemas electorales contemplan distintas formas de financiar a los candidatos en los procesos políticos electorales. En este sentido, los esquemas van desde la financiación total externa, la financiación total interna y la financiación mixta. La primera forma otorga mayor independencia al candidato, lo cual incide en una mayor indisciplina y la interna representa una total dependencia al partido.

- La reelección

Los sistemas electorales que permiten la reelección inmediata generan incentivos para la carrera del legislador. Por tanto, el sentido del voto del legislador posiblemente obedece más a los intereses de sus electores que a la línea del partido, pues de los primeros dependerá su continuación en el Congreso. Es así, que, ante la posibilidad de reelección, se crea una relación clientelar entre el legislador y sus votantes, además de permitir el desarrollo de una carrera legislativa que se traduce en mayor experiencia y acumulación de capital político.

- El origen de nominación del candidato

Otro aspecto importante del sistema electoral sobre la disciplina partidaria es la posibilidad de que puedan existir candidaturas independientes a los partidos. Cuando los candidatos a ocupar un curul en el legislativo no requieren pertenecer a algún partido político es previsible que no condicionen su voto a ningún partido; por otro lado, los legisladores que ya pertenecen a algún partido tenderán a ser más disciplinados, ya que si quieren aspirar a un puesto de elección estarán sujetos a las decisiones del partido.

¹⁰ Para una mejor comprensión respecto de lo mencionado, véase: Valencia, L. (2005). *La disciplina parlamentaria en México: La LVII legislatura de la Cámara de Diputados*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

3.2 LAS REGLAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS

Las reglas de los partidos que inciden sobre la disciplina generalmente tienen que ver con la forma en la que eligen o designan a sus candidatos a los puestos de elección. Respecto de este tema, Mark P Jones en su obra: *Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress* identifica tres métodos de selección de candidatos: a) arreglo entre élites locales o nacionales, b) elección por asamblea y c) celebración de primarias (Jones 2002, 163). Por otro lado, Flavia Freidenberg y Francisco Sánchez identifican cuatro métodos: a) internas abiertas; b) internas cerradas; c) órganos colegiados internos, y d) liderazgo partidista (Freidenberg y Sánchez 2002, 329-330). De esta manera, cuanto mayor participación tengan los electores en la elección de los candidatos, menor disciplina se puede esperar por los elegidos y viceversa, con lo cual los partidos que tengan más concentradas la toma de decisión de quienes pueden ocupar los puestos de representación presentan mayores grados de disciplina (García 2009, 78).

3.3. LAS REGLAS INTERNAS DE LAS LEGISLATURAS

Los mecanismos de las reglas internas de las legislaturas que inciden en la disciplina provienen de los siguientes rubros:

- La asignación de comisiones

Se refiere a los grupos que se forman dentro de la legislatura para dividir el trabajo por temas; así esto es una forma de organizar el trabajo de grupo y dar celeridad a las iniciativas. Generalmente las decisiones de qué comisiones se forman, quiénes las integran, quiénes las presiden y las propuestas que se priorizan quedan en manos del liderazgo de cada partido, con lo cual se promueve la disciplina (García 2009, 79).

- La asignación de recursos económicos y asesorías

Se hace referencia a los recursos materiales, humanos, técnicos o financieros que son puestos a disposición de los legisladores para facilitar su trabajo. Estos recursos pueden ser asignados tanto a la institución parlamentaria (individualmente a cada congresista) o a los partidos. Cuando los recursos son asignados para los partidos políticos, se espera que los grupos partidarios muestren mayor disciplina que cuando son otorgados a los legisladores en forma individual.

- La agenda legislativa

Integra los temas o iniciativas que serán discutidos y votados por los grupos parlamentarios; sobre este tema se requiere identificar “quiénes son los actores que determinan los asuntos que serán discutidos en el pleno, así como el calendario legislativo” (Pérez

2006, 53).¹¹ Este aspecto es de suma importancia, ya que la forma en la que se deciden estos asuntos puede incidir fuertemente en la disciplina de los legisladores. Cuando las decisiones están centradas en el liderazgo partidario, se deja pocas o nulas opciones para que los legisladores independientes, sin partido o los indisciplinados puedan incidir en las iniciativas que pueden ser votadas y aprobadas y, por lo tanto, el compromiso que estos pudieran tener con la comunidad al tratar de impulsar medidas que beneficien a sus electores queda condicionado a la disciplina hacia su partido.

- La organización interna de los grupos parlamentarios

Esta variable se refiere a las reglas de que disponen los partidos para regular la actividad de sus miembros dentro del Congreso. Generalmente los partidos diseñan reglamentos que les permiten controlar las acciones de sus representantes en beneficio de las líneas partidistas, tales como la obligación de formar parte de un grupo y la forma en que se asignan liderazgos dentro de la Cámara, así como las sanciones a las que puede ser sujeto el legislador que se aparte de las reglas.

Cuadro 2

TENDENCIA (IN)DISCIPLINARIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS			
Reglas electorales	Tipo de votación	- Mayoritario - Proporcional - Listas abiertas - Listas cerradas	- d +d - d +d
	Financiación	- Externa - Mixta - Interna	- d ±d +d
	Reelección	- Inmediata - No reelección	- d +d
	Origen de nominación	- No pertenece al partido - Pertenece al partido	- d +d
Reglas internas de los partidos	Mayor participación de los electores en la elección	-	- d
	Mayor concentración de toma de decisiones	-	+d

¹¹ Véase: Pérez, M. (2006). *Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México: La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003)*. Guadalajara: Instituto Electoral del Estado.

Reglas internas de las legislaturas	Asignación de comisiones	- Dirigido individualmente - Dirigido por el partido	- d +d
	Asignación de recursos económicos y asesoría	- Recursos asignados a los congresistas individualmente - Recursos asignados a los partidos	- d +d
	Agenda legislativa	- Decisiones no centradas en el liderazgo partidario - Decisiones centradas en el liderazgo partidario	- d +d
	Organización interna del grupo parlamentario	- Ausencia de reglas de regulación (partidos) - Reglas que disponen los partidos para regular las actividades de sus partidarios	-d +d

Fuente: *Elaboración propia.*

IV. EL TRANSFUGUISMO

Una débil disciplina y cohesión partidaria puede poner en peligro las interacciones interparlamentarias de los miembros, distorsionando la realidad y las posibilidades del control legislativo y político-parlamentario. Sin duda alguna, la ausencia de estos dos factores (disciplina y cohesión partidaria) alimenta la presencia y el desarrollo del transfuguismo.¹² Cuando hablamos de transfuguismo¹³ nos referimos a aquellas situaciones en las cuales un legislador, por diversas razones, decide abandonar o es expulsado de su bancada legislativa sin renunciar a su escaño. Este (el legislador) tiene todas las posibilidades de pasarse de un grupo parlamentario a otro, siempre y cuando existan vacíos disciplinarios que posibilite su accionar de tráfuga.¹⁴ El

¹² El desarrollo del transfuguismo obedece a múltiples factores; sin embargo, se ha podido identificar dos grandes categorías, en cuanto a sus causas explicativas: i) *los factores político-institucionales*. El diseño institucional trae consigo una serie de incentivos y restricciones, tanto formales e informales, que influyen en la interacción de los actores, y tienden a fortificar, absorber o corregir las posibles asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales (las reglas electorales, los procedimientos de designación de los candidatos, el diseño reglamentario en el parlamento, etc.) y, ii) *los factores socio-culturales*. Son concernientes a la cultura política, es decir, al conjunto de valores e ideales vigentes en una sociedad determinada (posibles cambios de orientación ideológica, ya que estos puede ser verdaderos o fingidos; el oportunismo político como parte de la cultura política; una cultura política pasiva y permisiva del transfuguismo; la institucionalización de los partidos políticos y el grado de identificación entre el electorado y los party label; etc).

¹³ Respecto de este tema, Carol Mershon y Olga Shvetsova manifiestan que el transfuguismo se refiere a las evoluciones del sistema de partidos durante los períodos interelectorales, es decir los cambios en la distribución de escaños parlamentarios que ocurren durante un período constitucional (Mershon y Shvetsova, 2008).

¹⁴ Entendemos por tráfuga todo aquel que ocupa un cargo público representativo y que no se ubica en el grupo político que le corresponde desde una perspectiva político-electoral (Rodríguez 2008, 299).

transfuguismo puede generar un efecto en la reconfiguración de las relaciones de poder al interior del parlamento, o sea, esta situación puede representar un hecho altamente peligroso para las estructuras de los partidos y el desarrollo de la dinámica interna de la Asamblea, haciendo más difícil la negociación entre las fracciones, incrementando el número de actores individuales racionales y complicando más la consecución de acuerdos, ya que la lealtad partidaria deja de ser un valor importante al interior del partido.

Esta reconfiguración de interacción de poder puede generar dos posibles escenarios: 1) fragmentación del gobierno y fortalecimiento efectivo de la oposición parlamentaria, o 2) fortalecimiento del gobierno (hegemónico y de control total), y una oposición débil y seriamente deteriorada. Ambos escenarios complejizan el desarrollo de los partidos en el parlamento; así por ejemplo: si existiera un partido mayoritario, no tendría garantizada su estabilidad numérica de escaños, debido a que sus miembros podrían mudar y convertirse en oposición. Ahora, si el caso fuera el contrario, existiera una oposición fuerte y con mayoría relativa, tampoco tendría garantizado su superioridad numérica de escaños, ya que sus integrantes podrían mudar al partido de gobierno. En un sistema donde existe un alto grado de fragmentación partidaria y el partido de gobierno no obtiene mayoría absoluta, es más complejo el desarrollo de la dinámica parlamentaria, por lo que si el partido de gobierno necesita hacer coaliciones para poder obtener mayoría en el legislativo, las posibilidades para que se dé o perdure la coalición es menor, ya que, al existir transfuguismo, los miembros pueden abandonar muy fácilmente la coalición.

Por lo tanto, diremos que este fenómeno se convierte en un elemento desestabilizador de la labor parlamentaria, altera la representatividad de los partidos políticos y contribuye a acrecentar la crisis de la representación y el debilitamiento de la legitimidad institucional del Congreso. Asimismo, el transfuguismo afecta la calidad de la democracia en la medida de que deslegitima a los partidos políticos, los cuales son las instituciones intermedias entre los ciudadanos y el gobierno.

V. POSIBLE INSTRUMENTO

El posible instrumento tiene como finalidad medir la (in)disciplina partidaria en el Perú (2001-2011). Para ello, se tendrá dos criterios de medición: 1) se hallarán los principales factores que inciden en la indisciplina partidaria, es decir, aquellos posibles determinantes institucionales que facilitan la presencia de vacíos disciplinarios; 2) se medirá el transfuguismo o mudanza parlamentaria con este último propósito: a) se registrará el número de congresistas que mudaron de un grupo parlamentario a otro y b) se evaluará el impacto que generó el transfuguismo en el partido de gobierno y en la oposición. Una vez desarrollada esta parte, se podrá corroborar la existencia de la (in)disciplina partidaria en nuestro país.

5.1. DETERMINANTES FORMALES-INSTITUCIONALES DE LA DISCIPLINA PARTIDARIA

En esta parte desarrollaremos cuatro tablas (1, 2, 3 y 4), las cuales mostrarán si los factores establecidos en el cuadro 2 facilitan la (in)disciplina en los partidos políticos peruanos. Como mencionamos en páginas anteriores hay tres dimensiones:

Reglas electorales (con cuatro indicadores),

Reglas internas de los partidos (con un indicador)

Reglas internas de los parlamentos (con cuatro indicadores),

Criterio de medición

Para el desarrollo de este apartado, tomaremos como criterio el trabajo de García Martínez (2009); en este sentido, construiremos una tabla de medición (en la que se posicionará cada determinante encontrado), en donde habrá una relación de 1 a -1 (los valores cercanos o iguales a 1 indican mayor grado de disciplina y los cercanos o iguales a -1, menor grado de disciplina).

- Reglas electorales

La tabla 1 ha sido elaborada con datos obtenidos de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), la Ley de Partidos Políticos (LPP) y la Constitución Política del Perú (CPP). Esta información ha sido empleada para los cuatro indicadores (tipo de votación, financiación, reelección y origen y nominación del candidato). De la información obtenida podemos decir: a) que el tipo de votación es proporcional con listas cerradas, lo cual incentiva una mayor disciplina en los partidos peruanos, b) el tipo de financiación que reciben los partidos es mixta, es decir, que reciben transferencias del Estado, de sus miembros partidarios y de las empresas privadas, lo que incentiva a una menor disciplina c) en el Perú no está prohibida la reelección para los congresistas, presidentes regionales, alcaldes provinciales y alcaldes distritales, lo cual incentiva la indisciplina partidaria y d) a pesar de que para los partidos en el Perú se establecen reglas de elección interna, en donde se determina el formato de votación y la decisión final de los candidatos, existe una quinta parte que son invitados, esto es, no afiliados al partido. Esta última característica posibilita una menor disciplina en el partido.

Tabla 1

REGLAS ELECTORALES	
Tipo de voto	(Ley Orgánica de Elecciones) Elección vía distrito electoral múltiple, mediante cifra repartidora (fórmula proporcional), con doble voto preferencial, excepto en los distritos donde se elijan menos de dos congresistas (art. 21 LOE y art. 90 CPP). A la vez, se presenta en lista cerrada pero no bloqueada. El partido determina los nombres y el orden de los candidatos, aunque el elector tiene la opción de preferencia.

<p>Financiamiento de los partidos</p>	<p>(Ley de Partidos Políticos) Por cada voto emitido por el representante de un partido, el Estado destinará el equivalente al 0,1% de UIT [...] para ser utilizado en actividades de formación, capacitación e investigación [...]</p> <p>La transferencia de los fondos a cada partido se realizará a razón de un quinto por año, distribuyéndose un 30% en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en el Congreso y un 70% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido en la elección de representantes al congreso (art. 29 LPP). En forma privada puede recibir recursos mediante: a) cuotas o aportes de los afiliados, b) productos producidos por el propio partido, c) ingresos de otras aportaciones, d) créditos, e) legados que reciban y cualquier prestación en dinero (art. 30 LPP).</p>
<p>Reelección congresal</p>	<p>(CPP y LOE). No está prohibida la reelección (art. 90). Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Para ser elegido se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho de sufragio (concordancia con el art. 112 LOE). Art. 91: no pueden ser elegidos miembros del parlamento nacional si no han renunciado al cargo seis meses antes de la elección [...] (Concordancia con arts. 113 y 114 LOE). Art. 134: en caso de disolución [...] dichas elecciones se realizarán dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que se altere el sistema electoral preexistente. (concordancia, art. 124 LOE)</p>
<p>Origen de la nominación del candidato</p>	<p>(LPP) Establece que cada partido político establece las reglas de elección interna. Art. 19: la elección de las autoridades y candidatos del partido político en todos los niveles debe regirse por las normas de democracia interna establecidas en la presente ley y en el estatuto. Art. 23: están sujetos a elección interna los candidatos a los siguientes cargos: [...] b) representantes al Congreso y al Parlamento Andino [...]</p> <p>Los candidatos que postulen [...] deben presentar al partido o alianza [...] una declaración jurada de vida [...] (concordancia Resolución 1287-2006-JNE). Art. 24: Corresponde al órgano máximo del partido decidir la modalidad de elección de los candidatos [...] deben ser elegidos bajo alguna de las siguientes modalidades: elecciones con voto universal [...] de los afiliados y ciudadanos no afiliados; solo afiliados; órganos del partido. Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el estatuto. [...] Para el caso de los representantes al Congreso y otros cargos, hay representación proporcional, en la medida en que dichas candidaturas sean votadas por lista completa (concordancia Resolución 047-2006-JNE, arts. 5 y 13).</p>

Fuente: *Elaboración propia.*

- Reglas internas de los partidos

La tabla 2 ha sido elaborada con los datos obtenidos de los estatutos partidarios (2005-2006) de las siguientes organizaciones políticas: Apra, AP, PPC, PP.¹⁵ De la información obtenida podemos decir: a) que en los cuatro partidos existe una mayor

¹⁵ Para una mayor información, véase ONPE (2006). *Democracia en los partidos políticos peruanos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

concentración de toma de decisiones por parte de los órganos principales al interior del partido y b) que de los cuatro partidos, solo uno permite acceso a electores no militantes (el Apra); por el contrario, la normativa interna del resto de partidos prioriza la actividad interna de sus militantes, lo cual posibilita una mayor disciplina, ya que los candidatos se deben al partido y no a los votantes externos de la organización. Es importante mencionar que en las últimas elecciones internas del PPC (2010), se implementaron votaciones abiertas, es decir con votantes externos al partido.

Tabla 2

LAS REGLAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS	
APRA	<p>Modalidad de elección del candidato a la Presidencia de la República y de los candidatos al Congreso de la República: conforme a la decisión adoptada por la Dirección Política Nacional, los procesos de elección del candidato a la Presidencia de la República y de candidatos al Congreso de la República se realizaron mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y no afiliados (primera modalidad, también denominada “abierta”). Modalidad de elección de candidatos a las Vicepresidencias y al Parlamento Andino: de acuerdo a la decisión adoptada por la Dirección Política Nacional, la elección de los candidatos a Vicepresidentes se realizó a través de un órgano partidario, en este caso la Convención Nacional Electoral (tercera modalidad, también denominada “indirecta”). En el caso de los candidatos al Parlamento Andino, en un primer momento la elección se realizó conjuntamente con la elección de candidatos al Congreso, con el voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y ciudadanos no afiliados.</p>
AP	<p>Candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República: son elegidos por el Congreso Nacional del partido (artículo 55° - Estatuto). En el 2006, la forma de elección se realizó mediante voto secreto y directo de los delegados acreditados ante el Congreso Nacional Extraordinario y a través de listas cerradas y bloqueadas, “pudiendo cada lista constar solamente del cargo de Presidente de la República, o incluir además el cargo de Segundo Vicepresidente de la República, dependiendo de la decisión que hasta la fecha de realización del Congreso haya tomado la Alianza Frente de Centro con relación a quien corresponde la segunda Vicepresidencia” (Directiva N° 023-2005/CNE-AP).</p> <p>Candidatos al Congreso Nacional: el Estatuto y el Reglamento establecen que el Plenario Nacional decide la modalidad de elección, la que podrá ser (artículo 55° - Estatuto): elecciones con voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados; o elecciones a través de órganos partidarios conformados por delegados elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados. El Plenario Nacional decidió que el proceso electoral se efectuara mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de los afiliados, determinándose además el sistema de la cifra repartidora (Directivas 010-2005/CNE-AP y 015-2005/CNE-AP). Candidatos al Parlamento Andino: mediante Directiva N° 019-2005/CNE-AP se dispuso que la elección de los candidatos se efectúa mediante voto secreto de los delegados acreditados ante el Congreso Nacional Extraordinario, aplicándose el sistema de lista completa, bloqueada y cerrada.</p>
PPC	<p>El artículo 86° del Estatuto y el 15° del Reglamento precisan la modalidad de elección para los candidatos a la Presidencia, Vicepresidencias y al Congreso de la República: la elección de los candidatos a Presidente, Vicepresidentes y candidatos al Congreso se realiza mediante voto universal, directo y secreto de todos los militantes del Partido; la elección es por lista completa en cada circunscripción; un mismo candidato al Congreso puede ser propuesto por dos o más candidatos a la Presidencia. En la elección de candidatos al Parlamento Andino, se utilizó de forma supletoria lo regulado para la elección de candidatos al Congreso.</p>

PP	El artículo 87° del Estatuto establece la modalidad de elección de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al Congreso, a las Presidencias, Vicepresidencias y Consejerías Regionales así como Alcaldes y Regidores de los Consejos Municipales. Estos son elegidos por el Congreso Nacional Extraordinario. Al respecto, el partido deberá desarrollar los mecanismos de funcionamiento de este Congreso cuando es convocado para un evento electoral.
----	---

Fuente: Elaboración propia

- Reglas internas de las legislaturas

La tabla 3 ha sido elaborada con la data obtenida del Reglamento del Congreso de la República (RC). Se han desarrollado cuatro indicadores (asignación de comisiones, asignación de recursos económicos y asesorías, agenda legislativa y organización interna de los grupos parlamentarios) para poder establecer la relación que tienen las reglas institucionales del Congreso en la disciplina partidaria. De la información obtenida podemos decir lo siguiente: a) El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones. El cuadro es propuesto por el Presidente y la Junta de Portavoces con acuerdo del Consejo Directivo. En su conformación se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos grupos parlamentarios¹⁶ (por ejemplo, el pleno de un grupo parlamentario propone a sus miembros la conformación de las comisiones); por ello, estos deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones. En este sentido, existe una dirección en el grupo parlamentario, que posibilita incentivos a la disciplina interna del grupo; b) los congresistas tienen derecho a contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el mejor desarrollo de sus funciones. Para ello, los portavoces de los grupos parlamentarios gestionan estos requerimientos (los que están en proporción al número de sus miembros) según lo dispuesto por la Mesa Directiva, lo cual posibilita la disciplina al interior del grupo parlamentario; c) al inicio del periodo anual de sesiones, los grupos parlamentarios presentan una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho periodo. Para esto, el pleno del grupo parlamentario, aprueba la Agenda Legislativa y el Plan de Trabajo del Grupo Parlamentario, lo cual será coordinado por los portavoces o voceros parlamentarios; d) cada uno de los partidos en la legislatura posee un reglamento que regula el trabajo legislativo de sus miembros y condiciona sus acciones, pues, también incluyen sanciones específicas en caso de incumplimiento, lo cual incentiva una mayor disciplina.

¹⁶ La dinámica legislativa en el Congreso peruano es desarrollada por los grupos parlamentarios, los cuales representan formalmente a los partidos políticos. Para la formación de un grupo se necesita como mínimo seis integrantes, aunque pueden existir grupos especiales con menos de seis y más de dos integrantes (solo para los efectos de presentación de proyectos de ley).

Tabla 3

LAS REGLAS INTERNAS DE LAS LEGISLATURAS	
Asignación de comisiones	RC: Art.34.- [...] Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios [...] Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como congresistas. El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio, con excepción de la Comisión de Inteligencia que se elige por todo el período parlamentario. El cuadro es propuesto por el Presidente y la Junta de Portavoces, con acuerdo del Consejo Directivo. En su conformación, tanto de miembros titulares y accesitarios, se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios. Para este fin, los Grupos Parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones, con indicación de los miembros titulares y accesitarios y el orden sucesivo en que éstos reemplazarán a los primeros. No son admisibles las suplencias para el ejercicio de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión.
Asignación de recursos económicos y asesorías	RC. Según este reglamento, el Estado les provee de recursos. Art. 22.- Los congresistas tienen derecho: f) A contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones. Los congresistas perciben una asignación por el desempeño de la función congresal, la misma que no tiene carácter remunerativo. [...] j) A recibir las mismas facilidades materiales, económicas, de personal que requiera para el mejor desarrollo de sus funciones.
Agenda legislativa	RC: Art. 29.- [...] Al inicio del periodo anual de sesiones, los grupos parlamentarios y el consejo de ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho periodo. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la agenda legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma solo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos tiene prioridad, tanto en comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la CP y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos. Artículo 66.- Las propuestas parlamentarias son instrumentos destinados a promover el desarrollo de los procedimientos parlamentarios. Pueden ser: a) proposiciones de ley, b) proposiciones de resolución legislativa, c) mociones de orden del día y d) pedidos de información.
Organización interna de los grupos parlamentarios	RC: Art. 37. Los grupos parlamentarios son conjuntos de congresistas [...] se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: 1) Los partidos o alianzas de partidos que logren representación [...] siempre que cuenten con un número mínimo de 6; 3) en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los congresistas que pertenezcan a un mismo partido y 4) cada grupo parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4 mide nueve indicadores que permiten establecer la relación que existen entre las principales reglas formales/institucionales tanto en el sistema electoral, los partidos políticos y al interior del Congreso, respecto a la (in)disciplina. Según los datos podemos decir: a) que en las reglas electorales, la elección de los parlamentarios es bajo un sistema plurinominal cerrado (1), la financiación de los partidos es mixta-

mayoritaria, es decir, predomina la transferencia del sector privado ajeno al partido (0,5), se permite la reelección inmediata de los congresistas peruanos (-1), y el origen de la nominación del candidato es partidario especial (0,5), es decir, que a pesar de que los partidos tienen el control de la elección del candidato, existe una quinta parte que puede ser invitada (quienes son ajenos al partido —llamados independientes—); b) que en las reglas internas de los partidos, la designación de candidatos (2005-2006) presenta un liderazgo partidario (1); c) que en las reglas internas de la legislatura, la asignación de comisiones (1), de recursos (1), de agenda legislativa (1) y la organización de los grupos parlamentarios (1) poseen un liderazgo partidario o mejor dicho un liderazgo del grupo parlamentario. Como resultado de esta medición, diremos que el promedio de la suma total de los indicadores es 0,66, lo cual demuestra que los principales determinantes formales/institucionales pasan la media (0,5) y se inclinan hacia la derecha (más cerca al 1), situación que nos induce a pensar que los determinantes formales-institucionales tienden a incentivar el desarrollo de la disciplina partidaria en el Perú, aunque todavía estamos muy lejos del numeral 1.

Tabla 4

MIDIENDO LOS DETERMINANTES DE LA (IN)DISCIPLINA PARTIDARIA EN EL PERÚ					
Reglas electorales					
Tipo votación	Uninominal		Plurinominal lista abierta	Plurinominal lista cerrada	
	-1		0.5	1	
Financiación	Externa al partido	Mixta mayoritaria externa	Mixta equilibrada	Mixta mayoritaria interna	Interna
	-1	0.5	0	0.5	1
Reelección	Inmediata		Interrumpida		No reelección
	-1		0		1
Origen de la nominación del candidato	Nominación apartidaria		Nominación partidaria especial		Nominación partidaria
	-1		0.5		1
Reglas internas de los partidos					
Designación de candidatos	Internas abiertas	Internas cerradas		Órganos colegiados internos	Liderazgo partidista
	-1	0.5		0.5	1
Reglas internas de la legislatura					
Asignación de comisiones	Afinidad personal			Liderazgo partidista	
	-1			1	
Asignación de recursos	Individual			Partido	
	-1			1	
Agenda legislativa	Negociación individual			Liderazgo partidista	
	-1			1	
Organización de los grupos parlamentarios	Negociación individual			Liderazgo partidista	
	-1			1	

Fuente: García Martínez (2009) modificado para el Perú.

Tras la obtención de este resultado alentador surge una nueva interrogante: ¿serán suficientes los determinantes formales-institucionales para disciplinar a los miembros partidarios en el Perú? Este cuestionamiento nace, debido a que, en el presente trabajo se pudo encontrar la presencia de una gran cantidad de tránsfugas (parlamentarios que mudaron de un grupo a otro) durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García (ver tablas 5, 6, 7 y 8).

5.2. TRANSFUGUISMO O MUDANZA PARLAMENTARIA

En esta parte desarrollaremos el transfuguismo en el parlamento peruano (2001-2011). Como mencionamos en páginas anteriores, a pesar de que contamos con determinantes formales/institucionales que posibilitan la disciplina partidaria, existe un gran número de parlamentarios peruanos que mudaron de un grupo parlamentario a otro. Por lo tanto, a) haremos un registro de los congresistas tránsfugas (tasa de transfuguismo 2001-2011) y b) se evaluará el impacto que genere el transfuguismo en el partido de gobierno y en la oposición (índice de transfuguismo 2001-2011).

Tabla 5

DINÁMICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS/ PERÚ 2001-2006										
Grupo Parla- mentario	N° de integrantes/partido por el que postularon									
Perú Posible	-	-	-	-	-	31(PP)	-	-	-	1(RA)
Partido Aprista Peruano	-	-	-	-	-	-	-	28 (APRA)	-	-
Unidad Nacional	12(UN)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unión Parla- mentaria Des- centralista	1(UN)	-	1(FIM)	-	UPP(5)	-	1(SP)	-	3(AP)	-
Alianza Nacional	1(UN)	3(SP)	1(FIM)	-	1(UPP)	2(PP)	-	-	-	-
Concertación Parlamentaria	3(UN)	-	-	-	-	4(PP)	-	-	-	-
Frente Indepen- diente Morali- zador	-	-	6(FIM)	-	-	-	-	-	-	-
Perú Ahora-In- dependiente	-	-	1(FIM)	-	-	5(PP)	-	-	-	-
No Agrupado	-	-	2(FIM)	3(C90)	-	3(PP)	1(SP)	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Criterio de medición

i) Registro del número de congresistas tránsfugas

La tabla 5 ha sido elaborada con la base de datos del Congreso de la República (2001-2006), referente a la composición de los grupos parlamentarios. Según la información obtenida, podemos observar que en el periodo parlamentario 2001-2006 se llegaron a formar nueve grupos parlamentarios, debido a que cuatro partidos políticos perdieron escaños, es decir, que sus miembros partidarios mudaron hacia la formación-composición de otros grupos parlamentarios.

De la información obtenida podemos señalar lo siguiente: a) El partido oficialista, Perú Posible, obtuvo un promedio de 45 escaños; sin embargo 14 de sus miembros mudaron a otros grupos parlamentarios (dos a Alianza Nacional, cuatro a Concertación Parlamentaria, cinco a Perú Ahora-Independiente y tres a No Agrupado); b) Unidad Nacional, perdió cinco escaños, ya que sus miembros mudaron a otros grupos (uno a Unión Parlamentaria Descentralista, uno a Alianza Nacional y tres a Concertación Parlamentaria); c) el Frente Independiente Moralizador perdió cuatro escaños (uno a Alianza Nacional, uno a Perú Ahora-Independiente y dos a No Agrupado); Unión por el Perú perdió un escaño, ya que su integrante mudó a Alianza Nacional. Por lo tanto, hubo un transfuguismo parlamentario de cerca de 24 congresistas, o sea el 20%, quienes optaron por formar nuevos grupos en el legislativo peruano (ver tabla 6).

Tabla 6

Organización política	Escaños (Julio-2001)	Transfuguismo	Escaños (Julio-2006)	Oficialismo/Oposición
Perú Posible	45	-14	31(1) ¹⁷	Gobierno
Unidad Nacional	17	-5	12	Oposición
Frente Independiente Moralizador	11	-4	7	Oposición
Unión por el Perú	6	-1	5	Oposición
Tasa de tránsfugas	-	20%	-	-

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 9 ha sido elaborada con la base de datos del Congreso de la República (2006-2011), referente a la composición de los grupos parlamentarios. Según la información obtenida, podemos observar que en el periodo parlamentario 2006-2011, se llegaron a formar 9 grupos parlamentarios de los cuales 3 partidos políticos perdieron escaños, es decir, que sus miembros partidarios mudaron hacia la formación-composición de otros grupos parlamentarios.

¹⁷ El partido Perú Posible terminó con 32 escaños, ya que un parlamentario del partido Renacimiento Andino mudó hacia este grupo parlamentario.

Tabla 7

DINÁMICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS/ PERÚ 2006-2011							
Grupo Parlamentario	N° de integrantes/partido por el que postularon						
Alianza Nacional	UPP(4)	RN(2)	UN(4)	PP(1)			
Alianza Parlamentaria				PP(1)	FC(5)		
Bloque Popular Compromiso Democrático	UPP(6)						
Fujimorista						AF(12)	
Nacionalista	UPP(25)						
Partido Aprista Peruano							APRA(36)
Unidad Nacional			UN(13)				
Unión por el Perú	UPP(7)						
Sin Grupo	UPP(3)					AF(1)	

Fuente: Elaboración propia.

De la información obtenida podemos señalar lo siguiente: a) Unión por el Perú postuló en alianza con el Partido Nacionalista y obtuvo 45 escaños en el parlamento peruano. Sin embargo, esta alianza que en teoría era la oposición mayoritaria se desintegró. De sus miembros totales hemos considerado tráfugas a aquellos que no formaron parte ni del partido Nacionalismo ni del partido Unión por el Perú. En este sentido, fueron 13 escaños los que mudaron hacia otros grupos parlamentarios (cuatro a Alianza Nacional, seis a Bloque Popular Compromiso Democrático y tres a Sin Grupo); b) Unidad Nacional perdió cuatro escaños que mudaron a Alianza Nacional; c) Alianza por el Futuro perdió un escaño que mudó a Sin Grupo. Por lo tanto, hubo un transfuguismo parlamentario de cerca de 18 congresistas, o sea el 15%, quienes optaron por formar nuevos grupos en el legislativo peruano (ver tabla 8).

Tabla 8

Organización Política		Escaños (Julio-2001)	Transfuguismo	Escaños (Julio-2006)	Oficialismo/Oposición
Partido Aprista		36	0	36	Gobierno
Unión por el Perú	PNP			25	Oposición
	UPP	45	-13	7	Oposición
Unidad Nacional		17	-4	13	Oposición
Alianza por el Futuro		13	-1	12	Oposición
Tasa de tráfugas		-	15%	-	-

Fuente: Elaboración propia.

Pese a que hubo una disminución del 5% de congresistas tráfugas entre el periodo 2001-2006/2006-2011, este fenómeno logró incrementar el Número Efectivo de Partidos Parlamentarios (NEPP)¹⁸ y fragmentó más el sistema legislativo peruano, generando mayores complicaciones para el desarrollo de mecanismos coalicionales y las negociaciones (ver tabla 9).

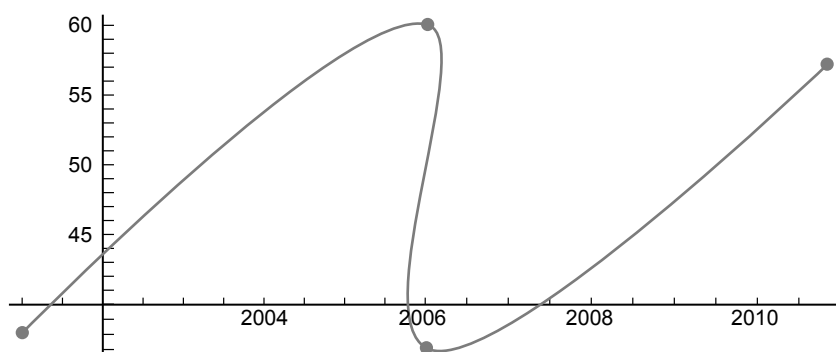
Tabla 9

NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN EL PERUANO (2001-2011)				
Periodos	NEPP al comienzo ($1/\Sigma p^2$)	Fragmentación al comienzo ($1-\Sigma p^2$)	NEPP al fina ($1/\Sigma p^2$)	Fragmentación al final ($1/\Sigma p^2$)
2001/ 2006	3, 869927439	0, 741597	6, 012089	0, 833668
2006/ 2011	3, 777227293	0, 735255	5, 778491	0, 826944

Fuente: Elaboración propia.

De la información obtenida podemos decir: a) al comenzar el legislativo 2001-2006, se tuvo un NEPP de 3,86, es decir, que existieron tres partidos preponderantes; sin embargo, al terminar la legislatura el NEPP se duplicó a 6,01, lo cual significó que el Congreso terminó con seis partidos preponderantes; esta situación complejizó todo tipo de dinámica parlamentaria. Asimismo, la fragmentación parlamentaria aumentó de 0,74 a 0,83, impidiendo el control del parlamento (ver gráfico 1: la evolución del NEEP 2001-2011).

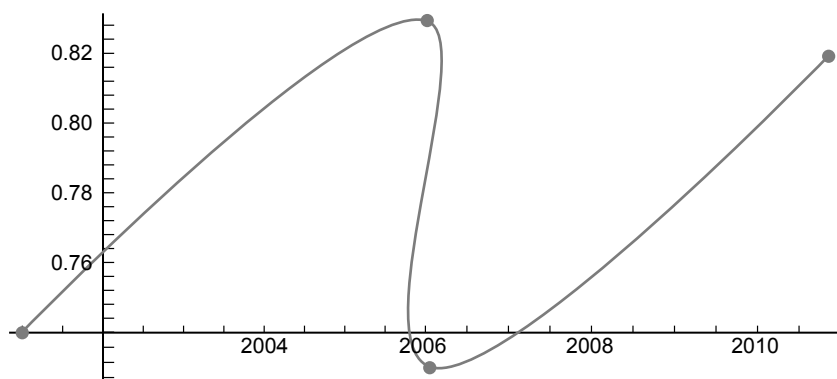
Gráfico 1.



¹⁸ Para una mayor información, respecto al NEPP, véase: Taagepera, R., y Shugart, M. (1989). *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.

b) Al comenzar el legislativo 2006-2011 se tuvo un NEPP de 3,77, es decir, que existieron tres partidos preponderantes; sin embargo, al terminar la legislatura, el NEPP pasó a 5,77, lo cual significó que el Congreso terminó con cinco partidos preponderantes, complejizando todo tipo de dinámica parlamentaria. Asimismo, la fragmentación parlamentaria aumentó de 0,73 a 0,82, impidiendo el control del parlamento (ver gráfico 2: la evolución de la fragmentación 2001-2011).

Gráfico 2.



De lo expuesto, diremos que en suma los dos periodos parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011 generaron un NEPP en crecimiento (fragmentando más el sistema legislativo peruano), en donde las posibilidades efectivas de la oposición política respecto a la toma de decisiones se incrementaron. Para una mayor precisión en la comprensión de estos efectos utilizaremos el Índice Efectivo de la Oposición (IEO)¹⁹ de Altman y Pérez-Liñán²⁰. Este mide la combinación del tamaño y fragmentación de los partidos de oposición²¹ en relación con la fuerza política del gobierno.

$$IEO^{22} = \frac{\sum o_i^2 / \sum o_i}{\sum g_i^2 / \sum g_i}$$

¹⁹ El índice efectivo de oposición (IEO) nace de una interrogación sobre la forma más adecuada para cuantificar cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en los sistemas presidencialistas. Es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el parlamento.

²⁰ Para una mayor información, véase: Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (2002). «Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries» *Democratization*, 9 (2), 85-100.

²¹ Para Altman y Pérez-Liñán, “oposición” incluye a todos los partidos con curules en la cámara baja que no sean el partido (o miembro de la coalición) del gobierno (Altman y Pérez-Liñán 1999, 89).

²² Donde o_i es la proporción de escaños del partido i -ésimo en la oposición y g_i es la proporción de escaños del partido o los partidos del gobierno. Este índice tiende a 0 cuando el partido del gobierno controla la legislatura y a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido gobernante. El índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que el gobierno en la arena legislativa (Altman y Pérez-Liñán 2002, 90).

La tabla 10 muestra el comportamiento del IEO al comienzo y al final de los periodos constitucionales 2001-2006 y 2006-2011. De la data obtenida, se pueden observar dos escenarios diferentes: 1) en el periodo 2001-2006: el IOE empezó con un 0,6 y finalizó con un 0,87. Esto quiere decir que al principio había una mayor inclinación hacia el cero, lo cual posibilitó que el partido de gobierno controle relativamente el parlamento como muestra de ello tenemos los 45 escaños de Perú Posible frente a los 28 escaños de la primera oposición (APRA). Sin embargo, al transcurrir los años el IOE se modificó y terminó más cerca al 1, lo que implicó que las posibilidades del control relativo disminuyeron y por el contrario aumentó la efectividad de la oposición en la toma de decisiones parlamentarias. Ejemplo de ello tenemos los 35 escaños de Perú Posible (14 perdidos) frente a los 28 escaños de la primera oposición (APRA). 2) En el periodo 2006-2011 el IOE empezó con 1,23 y finalizó con 0,7. Esto quiere decir que al principio la inclinación del IOE superó al 1, lo cual significaba que el partido de la oposición era más poderoso que el partido de gobierno. Como muestra de ello tenemos los 45 escaños de Unión por el Perú frente a los 36 escaños del partido de gobierno (APRA). Sin embargo, al transcurrir los años el IOE se modificó y terminó más cerca al 0, es decir, que las posibilidades del control relativo por parte del partido oficialista aumentaron y por el contrario disminuyó la efectividad de la oposición en la toma de decisiones parlamentarias. Muestra de ello, tenemos los 25 escaños de la primera oposición política (20 perdidos) frente a los 36 escaños del APRA.

Tabla 10.

ÍNDICE DE OPOSICIÓN EFECTIVA EN EL PARLAMENTO PERUANO			
Periodos de gobiernos	IEO al comienzo del periodo	IEO al final del periodo	%de diputados tráfugas
2001/2006	0,6	0,87	20%
2006/2011	1,23	0,7	15%

Fuente: Elaboración propia.

ii) Impacto que generó el transfuguismo

Una vez obtenida, la evolución del IEO, elaboraremos el Índice de Transfuguismo (IT).²³ Tomaremos como base el índice de Vargas y Petri.²⁴ Cuando el IT es positivo significa que el transfuguismo tiende a reforzar la principal fracción de oposición; y por el contrario, cuando su resultado es negativo significa que el transfuguismo viene a reforzar al oficialismo. Si el resultado es un cero casi perfecto, —poco probable—,

²³ El índice de transfuguismo no debe confundirse con la tasa de transfuguismo (porcentaje de diputados tráfugas).

²⁴ Véase en: Vargas, J., y Petri, D. (2008). *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, C. R.: Fundación DEMUCA.

entonces el IT se encuentra ante un escenario cuya evolución es bastante similar al IEO. Entre más cercano o menos alejado sea el IT del cero, el efecto es una leve dispersión y fragmentación parlamentaria, que no necesariamente viene a reforzar ni a la oposición ni a la bancada oficialista. Asimismo, este índice puede interpretarse como una especie de medición de la volatilidad entre configuraciones parlamentarias, pudiéndose producir tres situaciones genéricas: a) el transfuguismo tiende a reforzar el oficialismo; b) el transfuguismo tiende a reforzar la oposición, —la oposición entendida como el principal partido de oposición—; c) el transfuguismo contribuye a una mayor dispersión y fragmentación parlamentaria (con la conformación de bancadas unipersonales, por ejemplo), pero sin reforzar ni al oficialismo, ni a la oposición (Vargas y Petri 2008,144).

Tabla 11

ÍNDICE DE TRANSFUGUISMO EN EL PARLAMENTO PERUANO (2001-2011)			
Periodos de gobierno	$[(IEO, t-1 - IEO, t) / IEO, t]$	Interpretación	Análisis
2001/2006	0,367	B C	Mayor dispersión y fragmentación parlamentaria que debilita al oficialismo y refuerza a la oposición.
2006/2011	-0,437	A C	Mayor dispersión y fragmentación parlamentaria que debilita a la principal oposición pero no refuerza al oficialismo.

Fuente: Elaboración propia.

La información obtenida de la tabla 11 demuestra que el Índice del Transfuguismo en el Perú (2001-2011) generó dos situaciones diferentes: 1) en el periodo parlamentario 2001-2006, el IT fue de 0,367, lo que quiere decir, que el efecto del transfuguismo parlamentario debilitó al oficialismo y reforzó a la oposición. 2) En el periodo parlamentario 2006-2011, el IT fue de -0,437; esto significó que el efecto del trasfuguismo parlamentario debilitó a la principal oposición pero no reforzó al oficialismo.

VI. LA INDISCIPLINA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS (2001-2011)

Como manifestamos en páginas anteriores, el objetivo de este estudio consiste en demostrar si los integrantes de los partidos políticos peruanos son o no disciplinados, es decir, si estas organizaciones garantizan la obediencia y el acatamiento de las

decisiones tomadas en ellas. En este sentido, hemos elaborado la tabla 12, que representa el resumen de los criterios tomados para poder medir la indisciplina en los partidos políticos peruanos (2001-2011).

Tabla 12

RESUMEN DE LAS MEDICIONES UTILIZADAS PARA CALCULAR LA INDISCIPLINA PARLAMENTARIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS PERUANOS (2001-2011)					
Criterio 1 Determinantes formales-institucionales (Reglas electorales)	0.11	Criterio 1 Determinantes formales-institucionales (Reglas internas del legislativo)	0.44	Criterio 2 Transfuguismo o mudanzas (Índice de Oposición Efectiva 2001-2006/ 2006-2011)	0.87 0.7
Criterio 1 Determinantes formales-institucionales (Reglas internas de los partidos)	0.11	Criterio 2 Transfuguismo o mudanzas (Tasa de tráfugas 2001-2011)	0.18	Criterio 2 Transfuguismo o mudanzas (Índice de Transfuguismo 2001-2006/ 2006-2011)	0.367 -0.437

Fuente: elaboración propia a partir de datos LOE, RC, CPP, LPP, ONPE (2006) y García Martínez (2009).

La tabla 12 nos muestra el resumen de los criterios utilizados para medir la (in)disciplina partidaria en el Perú. En este sentido, diremos que el criterio 1 abarcó tres mediciones (reglas electorales, reglas internas de los partidos y reglas internas de los parlamentos), de las cuales obtuvimos un resultado de 0,66; esto significa que los principales determinantes formales-institucionales tienden a disciplinar a los partidos políticos (esto no significa que garantice la disciplina). El criterio 2 (tasa de transfuguismo, Índice de Oposición Efectiva y el Índice de Transfuguismo) corrobora lo mencionado anteriormente: que los determinantes formales-institucionales no garantizan la disciplina, ya que existió una tasa de 18% de tráfugas y esto generó un gran impacto en el desarrollo de los partidos de la oposición y del gobierno, reflejados en el IEO y en el IT. En este sentido, diremos que durante los periodos parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011, existió indisciplina parlamentaria reflejada para este caso en el transfuguismo parlamentario.

VII. CONCLUSIONES

Aunque parecieran contradictorios los resultados, es decir, contar simultáneamente con un conjunto de reglas formales-institucionales que oriente a los partidos a disciplinarse y con un conjunto de parlamentarios tráfugas (aproximadamente 42 congresistas), esta situación tiene una posible explicación: la ausencia de una restricción-sanción de escaños a los parlamentarios. Debido a la inexistencia de esta restricción, los miembros de los partidos que ganaron un escaño en el parlamento pueden decidir de manera inmediata romper con su partido de origen y conformar un grupo parlamentario (posiblemente porque ya no simpatizan con los ideales partidarios iniciales o porque se individualizan racionalmente y buscan satisfacer de la mejor manera sus intereses).²⁵ Al formar un grupo parlamentario, este tiene la ventaja de ser parte de la creación de una nueva agenda, aunque está bajo un reglamento interno del grupo. Este reglamento puede sancionar al miembro del grupo; sin embargo, se convierte en un círculo vicioso mudar —de grupo a grupo— sin restricciones, por lo que el parlamentario no se verá afectado, ya que no se le restringe el escaño. Finalmente, diremos que los vacíos disciplinarios, «factores formales e informales», especialmente la ausencia de una restricción-sanción de escaños, permiten la indisciplina parlamentaria en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA:

Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (1999).

«Mas allá de la poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 83-105.

Altman, D., y Pérez-Liñán, A. (2002).

«Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries». *Democratization*, 9(2), 85-100.

Ames, B. (2000).

«Disciplina partidaria en la legislatura brasileña». *Política y Gobierno*, 7(1), 15-60.

Bowler, S. (2002).

«Parties in Legislature: Two Competing Explanations». En R. Dalton, y M. Wattenberg, *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

²⁵ Como sabemos, el transfuguismo puede generarse por múltiples razones que van desde (a) oportunismos personales, (b) una mayor vinculación a una posición ideológica —más allá de la asumida por la bancada—, (c) necesidad de responder a un fuerte vínculo con el electorado, aún a expensas de una escisión partidaria o, incluso, (d) por la defensa de una posición o interés de carácter nacional; entre muchas otras razones posibles (Vargas y Petri 2008, 143).

- Cox, G., y McCubbins, M. (2007).
Legislative Leviathan: Party Government in the House (Second Edition ed.).
San Diego: Cambridge University Press.
- Freidenberg, F., y Sánchez, F. (2002).
«¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina». *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época)(118), 321-361.
- García, J. (2009). «Disciplina partidaria en México: La LX legislatura». *Política y Sociedad*, 75-81.
- Heller, W., y Mershon, C. (2008).
«Dealing in Discipline: Party Switching and Legislative Voting in the Italian Chamber of Deputies, 1988-2000». *American Journal of Political Science*, 52, 910-925.
- Jones, M. (2002).
Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern, y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, M., y Shepsle, K. (1999).
«How Political Parties Emerged from the Primeval Slime: Party Cohesion». En S. Bowler, D. Farrell, y R. Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio University Press.
- Mascott, M. (2004).
«La representación en la Cámara de Diputados: ¿regla de la mayoría?» *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* (5), 1-70.
- Mascott, M. (2006).
«Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas». *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 1-52.
- Mayhew, D. (1974).
Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press.
- ONPE. (2006).
Democracia en los partidos políticos peruanos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Perez, M. (2006).
Las fuentes institucionales de la disciplina partidaria en México: La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003). Guadalajara: Instituto Electoral del Estado.

- Pitkin, H. (1972).
The Concept of Representation (First Paperback Edition ed.). Berkeley: University of California Press.
- Rodríguez, V. (2008).
«Algunas reflexiones sobre el transfuguismo político». *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas del Eche*, 1(3), 289-306.
- Sánchez de Dios, M. (1999).
«Parliamentary Party Discipline in Spain». En S. Bowler, D. Farrell, y R. Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio: University Press, Columbus.
- Taagepera, R., y Shugart, M. (1989).
Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems. New Haven: Yale University Press.
- Tsebelis, G. (1995).
«Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism». *British Journal of Political Science*, 25, 289-235.
- Valencia, L. (2005).
La disciplina parlamentaria en México: La VII legislatura de la Cámara de Diputados. D.F. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Vargas, J., y Petri, D. (2008).
Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua. San José, C. R.: Fundación DEMUCA.
- Zudenkova, G. (2011).
«A Model of Party Discipline in Congress». Department of Economics and CREIP, Universitat Rovira i Virgili, 1-23.

La inviolabilidad parlamentaria: finalidad, características y límites



JORGE CAMPANA RÍOS¹

Magíster en Derecho Constitucional

Jefe de la Oficina de Defensa de las Leyes

Congreso de la República

SUMARIO

I) ANTECEDENTES HISTÓRICOS.- II) DEFINICIÓN Y ALCANCES DE LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA.- III) RELACIÓN DE LA INVOLABILIDAD CON LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.- IV) LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.- V) LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.- VI) LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA EN EL DERECHO Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADOS.- VII) CONCLUSIONES.

¹ Abogado y Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría de Derecho Internacional Económico por la misma Universidad. Doctorando en Derechos y Libertades Constitucionales de la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Ha realizado estudios de posgrado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica, en el Centro de Altos Estudios Nacionales y en la Universidad del Pacífico. Es apoderado especial del Congreso de la República para la defensa de procesos de inconstitucionalidad interpuestos ante el Tribunal Constitucional desde 1996. Ha defendido la posición del Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se ha desempeñado como profesor universitario de Derecho Constitucional y de Política Internacional en la Universidad de Lima.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La inviolabilidad es una de las prerrogativas que integra el estatuto parlamentario y se entiende como una protección que se otorga a las opiniones que el congresista emite con ocasión del ejercicio de su función.

La inviolabilidad tiene su origen en el parlamentarismo medieval inglés, en el cual se estatuyeron dos instituciones que también se asocian con la figura actual. El denominado *freedom of speech* que operaba como garantía que el monarca otorgaba a los grupos estamentales o sociales con derecho a ser consultados por el parlamento, cuyos consejos serían escuchados sin amenazas o amedrentamientos. El parlamentario medieval era, en realidad, un mandatario de los burgos o corporaciones, los cuales, en contraprestación del deber de cancelar impuestos, tenían la facultad de expresar su voluntad, lo que no fue óbice para que la garantía se vulnerara por el poder judicial que el propio parlamento ejercía sobre los parlamentarios.²

Pero es solo hasta la denominada Revolución Gloriosa de 1689, cuando el parlamento logró una preponderancia sobre el monarca, que la garantía de libertad de expresión —*freedom of speech*— de los parlamentarios cobra real sentido. Ello tuvo lugar gracias a la consagración positiva de la garantía en el Bill of Rights de 1688, conforme al cual se dispuso, en el artículo 9: «la libertad de expresión y de los debates y procedimientos en el Parlamento no podrá ser incriminada ni cuestionada en ningún tribunal fuera de este Parlamento».³ Uno de los logros más importantes de la Revolución Gloriosa fue la citada disposición, que estableció la inviolabilidad como producto de la larga pugna entre la Cámara de los Comunes y la monarquía inglesa durante la cual se dieron con frecuencia persecuciones judiciales con el fin de intimidar a los parlamentarios que tenían una posición crítica.

Esta prerrogativa fue incorporada, en términos similares, en la Constitución de Estados Unidos y en la Constitución Francesa de 1791.

Complementando lo anteriormente reseñado, González Regueral señala, al examinar la historia de los antiguos reinos de España, que en las cortes de Navarra, Aragón, Cataluña y Valencia los diputados gozaban de inviolabilidad, lo que demuestra que en España estas prerrogativas se conocieron «mucho antes de que aparecieran consignadas en la letra de las Constituciones, si bien no constituían un derecho permanente, concediéndose como merced real lo que era un atributo esencial de la procuración».⁴ Dicho autor destaca, además, que la primera vez que se establece en España la inviolabilidad como un derecho permanente de los

² Sentencia C-1174/04 de la Corte Constitucional de Colombia, de fecha 24 de noviembre de 2004.

³ *Ibidem*.

⁴ «(...) Si examinamos ahora la historia parlamentaria de nuestros antiguos reinos, podemos desde luego afirmar, que por lo que toca a Navarra, a pesar de ser en ella poco frecuentes las Cortes, los representantes de los tres brazos que a ellas asistían, eran inviolables por razón de su cargo; en Aragón, según antiguo fuero reconocido expresamente por el de Valderrobes de 1429, los Diputados eran inviolables por sus opiniones, y las Cortes aragonesas establecieron la incompatibilidad del cargo de Diputado con todos

parlamentarios es en el decreto de las Cortes del 24 de septiembre de 1810, en el que se decretó la inviolabilidad e inmunidad de los diputados en los siguientes términos: "Las Cortes generales y extraordinarias declaran que las personas de los Diputados son inviolables, y que no se puede intentar por ninguna Autoridad, ni persona particular, cosa alguna contra los diputados, sino en los términos que se establezcan en el Reglamento General (para el régimen interior de las Cortes) que va a formar, y a cuyo efecto se nombrará una Comisión".⁵

En general, la inviolabilidad parlamentaria por votos y opiniones remonta sus orígenes al conflicto en el que se enfrascaron los parlamentos en el propósito de afirmar su independencia frente a la Monarquía y posteriormente frente a otros órganos de poder (como el Poder Ejecutivo) y que se entendía como libertad de expresión y debate en el parlamento, de modo que ningún parlamentario fuera perseguido ante la justicia por sus expresiones. Esta prerrogativa llega a consolidarse para constituirse actualmente en una especie de «irresponsabilidad parlamentaria», debido a la cual el congresista no puede ser investigado, detenido, juzgado o condenado, por los votos u opiniones que haya formulado en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Por eso se puede afirmar que la inviolabilidad se origina con el parlamento moderno y tiene como finalidad garantizar su independencia ante los demás poderes, en especial frente al Gobierno y a los órganos jurisdiccionales.

A continuación revisaremos con detenimiento, tanto el significado como el ámbito de protección que ofrece esta prerrogativa parlamentaria.

II. DEFINICIÓN Y ALCANCES DE LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA

Tal como habíamos señalado, la inviolabilidad constituye una de las prerrogativas de las que son titulares los congresistas en nuestro ordenamiento jurídico. Ha sido recogida en el segundo párrafo del artículo 93° de la Constitución peruana, que establece que

aquellos que pudieran convertirse en medio de opresión o seducción. Fueron muy semejantes las Cortes catalanas a las aragonesas en cuanto a su organización interna; la inviolabilidad parlamentaria tiene en Cataluña la peculiaridad de que duraba seis horas más, después de disueltas las Cortes, y privilegio fue de los catalanes, conocido con el nombre de derecho de prórroga, poder discutir y deliberar durante estas seis horas a pesar de la disolución decretada por el Monarca.

Propio de las Cortes valencianas fue también, el rigor con que se estableció el principio de la independencia del Diputado, prohibiéndose obtener para sí o para otro cosa alguna, sino solamente para la ciudad que lo enviaba.

Todos estos precedentes históricos demuestran de un modo fehaciente, que las garantías parlamentarias de que tratamos, se conocieron en nuestra Patria mucho antes de que aparecieran consignadas en la letra de las Constituciones, si bien no constituían un derecho permanente, concediéndose como merced real lo que era un atributo esencial de la procuración." González Regueral y Bailly, Salustio G. Estudio crítico de las garantías parlamentarias. La inviolabilidad y la inmunidad. Madrid: Ramona Velasco, 1915, 83-88

⁵ *Ibidem.*

los congresistas «no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.»

La inviolabilidad —también denominada irresponsabilidad— al igual que la inmunidad, integra el estatuto del parlamentario. Alonso de Antonio la trata como una garantía cuya finalidad es proveer de libertad de expresión al parlamentario y establecer que no tiene responsabilidad por las expresiones manifestadas en el ejercicio de su función parlamentaria. Se trata por tanto de una garantía *finalista*, orientada a facilitar al parlamentario el desarrollo de su cargo amparándole frente a las consecuencias negativas que de ordinario debería asumir por lo que dijera en el desempeño de su cargo. Por lo tanto, se tutela de una forma especial la libertad de expresión del parlamentario que por ello puede decir lo que crea oportuno sin tener que consultar previamente el Código Penal.⁶

Un aspecto de indudable importancia en la definición de la inviolabilidad es el que se relaciona con su ámbito de actuación y protección. Esta procede únicamente respecto de las opiniones emitidas en el ejercicio de la función del parlamentario. De similar opinión resulta Plácido Fernández-Viagas cuando señala que la inviolabilidad supone la total irresponsabilidad de que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, quedando liberado en cualquier tiempo, de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él puedan dirigirse.⁷

De acuerdo con la doctrina más autorizada, la inviolabilidad es la prerrogativa según la cual el parlamentario tiene la plena libertad de expresar sus opiniones, garantizando que pueda expresarse de la manera que considere más conveniente, siempre y cuando lo haga en el ejercicio de sus funciones.

Manuel Alba coincide con esta última limitación a la inviolabilidad en el sentido de que solo se protegerán las opiniones relacionadas con el ejercicio de la función parlamentaria y señala que esta delimitación restrictiva del ámbito funcional se centra en dos parámetros:

⁶ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Angel Luis. *Derecho Parlamentario*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2000 Pág. 87.

⁷ Fernández-Viagas Bartolomé Plácido. *La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores*. La crisis de los `privilegios` parlamentarios Madrid: Civitas S.A., 1990.

Pág. 21. Del mismo modo, Eloy García resalta, respecto de la inviolabilidad, que ésta exime de responsabilidad en términos absolutos y perpetuos al congresista por sus votos y opiniones en el ejercicio de la labor parlamentaria que realiza:

«La inviolabilidad, como supuesto típico de quebrantamiento constitucional que es, otorga al parlamentario una dispensa de la ley penal y civil, que lo exime, por completo y para siempre, del deber general de responder jurídicamente de todas aquellas actuaciones que estén relacionadas con su función de representante público. Sus efectos necesariamente han de ser, por tanto absolutos en cuanto a su intensidad —dando lugar a la total irresponsabilidad jurídica del parlamentario— y perpetuos en cuanto a su duración ni aún en el caso de que hubiera transcurrido ya el plazo de su mandato, puede serle exigida a los diputados responsabilidad jurídica alguna por actuaciones relacionadas con su gestión.» [García López, Eloy. *Op. Cit.* Madrid: Tecnos, 1989. Pág. 78].

«a) respecto del ámbito espacial, la inviolabilidad protege sustancialmente (y con muy determinadas excepciones) los actos realizados en sede parlamentaria, esto es, dentro de los recintos parlamentarios:

b) respecto del ámbito material funcional, podríamos sintetizar diciendo que la prerrogativa que ahora analizamos cubre los actos parlamentarios, pero no todos los actos del parlamentario (...). Dado que lo que se trata de proteger es la libre formación de la voluntad de la Cámara (no cualquier ámbito de la libertad de expresión del parlamentario)».⁸
(subrayado nuestro)

No obstante, cabe señalar que dicho autor realiza una precisión adicional, que es la referida al ámbito espacial, pues sostiene que la inviolabilidad protege esencialmente las actuaciones del congresista realizadas en sede parlamentaria. Esta precisión ha sido acogida por diversos ordenamientos jurídicos de América y Europa, tal como apreciaremos más adelante.

Con relación al ámbito material funcional en que se delimita la referida prerrogativa, la inviolabilidad de opinión queda circunscrita únicamente a la emisión de opiniones en el ejercicio de las funciones propias de la actividad parlamentaria. Por tanto, no comprende aquellas de carácter personal o privado, por cuanto están al margen de la actividad de representación. La exención de responsabilidad en la emisión de opiniones no exime al parlamentario de ser pasible de la imposición de medidas disciplinarias e inclusive de la comisión de eventuales delitos tipificados en el Código Penal, en la eventualidad de verificarse el uso indebido o abusivo de la libertad de expresión.⁹

Sin embargo, esta prerrogativa, aunque reiterada en el ordenamiento constitucional comparado, no ha dejado de ser cuestionada porque en ocasiones los parlamentarios incurrir en abusos al amparo de ella. En ese sentido, cabe mencionar las reflexiones de Bernales con relación a la delimitación del ámbito protegido por la inviolabilidad; dicho autor se pregunta si todo lo que opine el parlamentario fuera del recinto de su Cámara y del horario habitual de sus actividades es opinión correspondiente al ejercicio de sus funciones¹⁰ A esta interrogante el citado autor señala que:

«La opinión preservada por la inmunidad es la que se circunscribe al ámbito de lo estrictamente parlamentario; las demás gozan de las mismas garantías que alcanzan a todos los ciudadanos en cuanto derecho a la libertad de expresión. Quienes sostienen este punto de vista señalan que es necesario poner coto a excesos frecuentes en las opiniones

⁸ Alba Navarro, Manuel. *Prerrogativas Parlamentarias y Jurisprudencia Constitucional*. Serie 9 Cuadernos y Debates. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996. 9-11.

⁹ Bernales Ballesteros, Enrique y otros. *Manual Parlamentario*. Serie: Democracia N° 5. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002. 75-76.

¹⁰ Bernales Ballesteros, Enrique. *Parlamento y Democracia*. Citado por Enrique Bernales Ballesteros. *La Constitución de 1993*. Análisis comparado. Lima: Rao Jurídica, 1998. 447-448.

de los parlamentarios, que abusan de su condición de tales para ofender la honorabilidad de personas, calumniándolas, difamándolas o injuriándolas, con el agravante de que por tratarse de parlamentarios sus expresiones son difundidas por la prensa.

Es evidente que estos extremos no pueden ser amparados por la inmunidad y que la tolerancia en estos excesos por parte del parlamentario, así como otros que significan abuso de la función: faltamiento a la autoridad policial, toma de locales, auspicio de actos violentos, etc., no pueden consentirse porque convierten a la inmunidad en impunidad. Confundir una cosa con otra atenta contra la naturaleza misma del mandato y afecta el prestigio y la credibilidad del Parlamento.»¹¹

En similar sentido, Francisco Eguiguren, reconociendo que la inviolabilidad es una prerrogativa esencial de los representantes a Congreso hace énfasis en que no tiene un carácter absoluto y que debe estar centrada en la finalidad para la cual ha sido instituida, que es garantizar el libre ejercicio de la función parlamentaria, porque atribuir un carácter absoluto y protección sin límites a las opiniones de los congresistas propiciaría la impunidad.¹²

Como ha podido apreciarse, la doctrina coincide en que la protección que otorga la inviolabilidad se presenta ante las opiniones que emita el congresista en el ejercicio de su función, es decir, en el Pleno, en Comisiones y en otros encargos íntimamente relacionados con su condición de parlamentario y en ejercicio de éstos. Cuando el parlamentario sobrepase el límite constituido por el ejercicio de su función y su opinión constituya una calumnia, una injuria o una difamación, estaremos frente a un delito común que se regula de acuerdo con las normas del Código Penal, previa aplicación de las reglas del levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

¹¹ Bernales Ballesteros, Enrique. *Parlamento y Democracia*. Citado por Enrique Bernales Ballesteros. Op. Cit. 447-448.

Hay que destacar que autores como Bernales y Duverger denominan “inmunidad” a lo que la mayoría de los autores llama “inviolabilidad”.

¹² Eguiguren Praeli, Francisco José. La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios. Op. Cit. 151. :

«(...) Respecto de la inviolabilidad del parlamentario (...) si bien se trata de un derecho y una prerrogativa esencial del parlamentario, no tiene ni puede asignársele un carácter absoluto. (...)

La inviolabilidad por los votos y opiniones tiene indudables límites impuestos por la propia Constitución y el Reglamento del Congreso. Así, por ejemplo, no puede considerarse como parte de una opinión del parlamentario el proferir frases ofensivas contra el honor o la dignidad de un colega o de otra persona. El Reglamento del Congreso, en armonía con lo dispuesto en el artículo 95° de la Constitución, permite incluso la imposición de sanciones, como la suspensión temporal, al parlamentario que cometa estos actos impropios, sin perjuicio de los procesos o responsabilidades penales a que tal conducta pudiera dar lugar.

(...) Atribuir a la inviolabilidad por votos u opiniones un carácter absoluto, excede los alcances razonables de esta prerrogativa o privilegio parlamentario. La convertiría en una institución que, lejos de garantizar el libre ejercicio de la función parlamentaria, propiciaría la impunidad, atentando contra los principios de nuestro ordenamiento constitucional, en la medida en que en un Estado constitucional de Derecho, los actos del poder público no deben estar exentos de control (...)» (subrayado nuestro).

Al respecto, Alonso de Antonio, coincidiendo con lo resuelto por el Tribunal Constitucional español, opina que la noción de ejercicio de la función no ha de ser delimitada por la ubicación del congresista en la sede parlamentaria, sino más bien en función del requisito de que los actos parlamentarios sean convocados de acuerdo a Reglamento:

«(...) Se necesita por ello que se trate de actos parlamentarios, aunque materialmente se celebren fuera de su sede natural, y convocados reglamentariamente. Lo normal es que se desarrollen en las cámaras pero nada impide que se produzcan en otro lugar con motivo, por ejemplo, de un viaje oficial o de los trabajos de una Comisión de estudio o de investigación que necesariamente tengan que desarrollarse, total o parcialmente, fuera del parlamento. En todo caso se excluyen los actos puramente de partido que, aunque tengan relación con la función política, no son actos parlamentarios. Una rueda de prensa o un mitin son ejemplo de ello»¹³ (subrayado nuestro).

Queda pues claramente establecido que si bien es cierto que el congresista lo es tal en todo momento, ya que no deja de serlo cuando sale del recinto parlamentario, debe tenerse presente que en el ámbito de su vida privada no tiene prerrogativa de inviolabilidad que lo proteja, ya que ésta solamente se relaciona con el ejercicio efectivo de su función congresal. De ahí que el Tribunal Constitucional español haya afirmado que no corresponde la protección otorgada por la inviolabilidad cuando el congresista no actúa jurídicamente como tal,¹⁴ es decir, no lo ampara esta prerrogativa ni en su condición de ciudadano ni en la de político inclusive, ya que en ninguna

¹³ Alonso de Antonio, José Antonio. Op. Cit., 88.

En la misma línea, David Cienfuegos Salgado afirma que el ejercicio de la función no se reduce al recinto parlamentario, sino al lugar destinado para desempeñar la función parlamentaria:

«La resolución en comento [resolución del proceso de amparo en revisión 2214/98, fallado el 24 de mayo de 2000 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación] consideró: Se ha dicho que la condición de eficacia de esta protección es que se trate de opiniones emitidas por los diputados y senadores, y además, que sea en el desempeño de sus cargos. Y en lo que a esta última parte concierne, el espacio donde se lleven a cabo las opiniones no se reduce al recinto parlamentario, basta con que sea el lugar que se destine para el desempeño de la función específica de que se trate, toda vez que hoy en día, el quehacer parlamentario ha desbordado con mucho los estrechos cauces de dicho recinto legislativo, pues aún cuando la labor preponderante sigue siendo la de intervenir en la aprobación de las leyes, hay otros ámbitos en que se manifiesta este poder, como es la configuración de comisiones de diversa especie que se desenvuelven fuera de la sede del parlamento, entendidas como grupos de trabajo en las cuales se distribuye a los diputados y senadores para desempeñar sus actividades parlamentarias.

(...)

Carece de todo sustento suponer que el lugar donde externa su opinión el legislador condiciona su inviolabilidad o no, pues si lo que importa es que la opinión se haya externado con motivo del ejercicio de sus funciones, estará acompañado de esa garantía en todos aquellos lugares en que se vea precisado a cumplir la función legislativa particular.(...)» Cienfuegos Salgado, David. «La Inviolabilidad de Diputados y Senadores y daño moral». Revista Iniciativa N° 11. Toluca, Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos. Fuente: <<http://www.cddiputados.gob.mx/>> POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa11/articulo2.htm].

¹⁴ «Así, las funciones relevantes para el artículo 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal (...).» Fundamento jurídico 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 51/1985, en el recurso de amparo núm. 781/1983. Citada en García López, Eloy. *La Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos. Temas clave de la Constitución Española*. Madrid: Tecnos, 1989, 70.

de estas condiciones desempeña funciones parlamentarias en que se deba proteger la formación de la voluntad del Congreso. En consecuencia, «(...) el interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad, es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentaria (...), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de `político` incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.»¹⁵ Además, una interpretación estricta de la prerrogativa, según el mismo colegiado, no impide las necesarias matizaciones, reconociendo «(...) que la prerrogativa puede amparar, también, los actos “exteriores” a la vida de las Cámaras, que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario».¹⁶

Evidentemente, así se encuentre el congresista en la sede parlamentaria, ello no es suficiente para que toda opinión que emita se la considere beneficiada con la inviolabilidad, pues como anota Abellán-García, tampoco será aplicable la inviolabilidad a las manifestaciones que los parlamentarios hagan en los pasillos de las Cámaras, ni a sus trabajos, actividades y declaraciones como políticos, hombres públicos o líderes políticos en sedes de partidos políticos, mítines, ruedas de prensa, conferencias, publicaciones, revistas, medios de comunicación, etc., ni en relación con los electores, porque se entiende que estas actuaciones no contribuyen a la formación de la voluntad de las Cámaras y permanecen al margen de las funciones que constitucional o estatutariamente les corresponden.¹⁷

En similar sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado, sobre los alcances y límites de la inviolabilidad de votos y opiniones que «sólo será amparada constitucionalmente cuando se haga, como lo señala el artículo 93, en el “ejercicio de (sus) funciones”. No podrán tener amparo las declaraciones ante los medios de comunicación respecto a temas de la realidad nacional, proclamación que inclusive pueda ser realizada dentro del recinto parlamentario. La protección se restringe a las expresiones hechas en el ejercicio de la función parlamentaria.»¹⁸

Todo lo dicho permite afirmar que si un congresista emite una opinión con contenido injurioso, difamatorio o calumnioso, en una entrevista, en el recinto de la Cámara, en un mitin político o en cualquier otro contexto que no corresponde al ejercicio de su función, ello excede el ámbito protegido por la inviolabilidad, correspondiendo más bien al ámbito de la inmunidad.

La Corte Constitucional colombiana resume en forma clara las características y alcances de esta prerrogativa parlamentaria:

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Fundamento jurídico 6 de la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional español, STC 51/1985, emitida el 10 de abril de 1985, en el recurso de amparo núm. 781/1983.

¹⁷ Abellán-García González, Ángel Manuel. El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales. Madrid: Tecnos, 1992. Págs. 52-53.

¹⁸ Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano publicada el 18 de marzo de 2007 en el Diario Oficial El Peruano y recaída en el Expediente N° 0026-2006-PI/TC.

«(...) la inviolabilidad es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal, así como en que la actuación de un senador o representante se encuentra amparada por la inviolabilidad sólo si i) se trata de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto del Congreso; ii) la opinión o voto es emitido en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual no son inviolables aquellas opiniones o votos que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano.

Dijo la Corte [en la sentencia SU-047/99]:

(...) la inviolabilidad es perpetua (...) incluso después de que ha cesado en sus funciones. Y es natural que sea así, ya que si la función de la figura es asegurar la libertad de opinión del congresista, es obvio que ésta puede verse limitada por el temor a futuras investigaciones en su contra, por haber votado u opinado de determinada manera.

(...) la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general, (...) el congresista escapa no sólo a las persecuciones penales sino también a cualquier eventual demanda de naturaleza civil por los votos u opiniones formulados en ejercicio de sus funciones.(...)

(...) la inviolabilidad es específica (...) cubre exclusivamente los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo, por lo cual, como bien lo señala José María Samper al comentar los alcances de esta figura en la Constitución de 1886, cuyo sentido es idéntico al actual, «lo que sale de la esfera de la opinión y del voto, y lo que no se hace en ejercicio del cargo, no asegura ni debe asegurar la inviolabilidad porque no está fundado en razones de necesidad y justicia.»

Esto significa que una actuación de un senador o representante se encuentra cubierta por la inviolabilidad solo si cumple con las siguientes dos condiciones: de un lado, que se trate de una opinión o de un voto, por lo cual no quedan amparadas las otras actuaciones de los senadores y representantes, incluso si las desarrollan dentro del propio recinto parlamentario. De otro lado, la opinión debe ser emitida en el ejercicio de sus funciones como congresista, por lo cual **no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano**. (...) si un representante, en su campaña para ser reelecto, formula afirmaciones injuriosas contra una determinada persona, podría incurrir en responsabilidad penal o civil, ya que la opinión no fue manifestada en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. (...)

[L]a inviolabilidad (...) es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica. (...)»¹⁹ (subrayado nuestro).

En este sentido, queda claro que si el congresista emite opiniones calumniosas, injuriosas o difamatorias, que constituyen delito, el Congreso deberá analizar si ello ha ocurrido con ocasión del ejercicio de la función, porque de ser así tales opiniones estarían amparadas por la inviolabilidad. Por el contrario, si la opinión que constituye delito no se emitió ejerciendo la función parlamentaria, ello implica la comisión de un delito común, ante lo cual el congresista, luego de la declaración del levantamiento de su inmunidad, deberá ser procesado como corresponde a cualquier ciudadano; **salvo que se trate de una denuncia formulada con la intencionalidad política de alterar la composición del parlamento o perturbar su funcionamiento,**²⁰ **porque en tal caso, el Congreso puede decidir no levantar su inmunidad, por lo que el Poder Judicial no podrá investigar ni juzgar los hechos ilícitos que se le imputen al congresista, en tanto dure su mandato** (en el caso peruano, de acuerdo a lo que establece la Constitución en su artículo 93, «hasta un mes después de haber cesado en sus funciones»).

III. RELACIÓN DE LA INVOLABILIDAD CON LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.

La inviolabilidad se encuentra estrechamente relacionada con la prerrogativa de inmunidad parlamentaria. Por ello, cuando el congresista exceda los límites constituidos por el ejercicio de su función, y las opiniones que emita constituyan una calumnia, injuria o difamación, estaremos frente a un delito común, el cual se tramitará conforme a las normas del Código Penal, previo procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Así, la trasgresión de los límites de la inviolabilidad habilitará el levantamiento de la inmunidad.

¹⁹ Considerando 3.3.3.1. de la Sentencia C-1174/04 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 24 de noviembre de 2004 en acción pública de inconstitucionalidad.

²⁰ En el fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano publicada el 5 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial El Peruano recaída en el Expediente N° 0006-2003-PI/TC, dicho organismo jurisdiccional precisa que la Inmunidad Parlamentaria es una garantía procesal penal de carácter político cuya finalidad es prevenir procesos penales originados en móviles políticos. En tal sentido señala lo siguiente:

«(...) Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación.

Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado (...)» (subrayado nuestro).

La inviolabilidad es una prerrogativa parlamentaria vinculada con la inmunidad, dado que ambas constituyen las prerrogativas clásicas del parlamentario.²¹

En opinión de Manuel Abellán-García, estas prerrogativas tienen una vinculación estrecha, debido a que la inmunidad efectiviza la inviolabilidad. En ese sentido señala el autor lo siguiente:

«En el Derecho español las dos garantías parlamentarias, técnica y perfectamente diferenciadas, son la inviolabilidad y la inmunidad. Lo que no es óbice para que ambas estén relacionadas, ya que, como afirmaba Felipe Sánchez Román, la inmunidad es un corolario de la inviolabilidad; la inmunidad es un complemento necesario de la inviolabilidad que contribuye a hacer a ésta efectiva.

Ciertamente las dos garantías tienen una misma finalidad por cuanto cumplen una función constitucional de naturaleza objetiva e instrumental para garantizar directamente la libertad e independencia del parlamento e indirectamente el status individual de los parlamentarios, pero al mismo tiempo es evidente que la inviolabilidad y la inmunidad, dentro de esa finalidad última, presentan sus diferencias conceptuales y jurídicas.»²²

En similar sentido, el Tribunal Constitucional español destaca el propósito común y el carácter complementario de ambas instituciones de garantizar la libertad e independencia del parlamento, debiendo ceñirse al ámbito estricto de funcionalidad para las que fueron establecidas, pese al contenido distinto de estas prerrogativas. Así afirma lo siguiente: «La inviolabilidad e inmunidad parlamentarias son dos prerrogativas, que, teniendo distinto contenido y finalidad específica, encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias.»²³

De igual manera, el Tribunal Constitucional peruano hace énfasis en la estrecha conexión entre la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, señalando lo siguiente:

«Como parte del mandato parlamentario, la Constitución reconoce la inviolabilidad de votos y opiniones, que también está desarrollada en el artículo 93, pero en el párrafo segundo (...).

²¹ «Las garantías de las que se habla son la inviolabilidad y la inmunidad que deben entenderse complementarias como sostiene el Tribunal Constitucional (S.243/1988, de 19 de diciembre).» Alonso de Antonio, José Antonio. Op. Cit., 85.

²² Abellán-García González, Ángel Manuel. Op. Cit. Págs. 31-32.

²³ Fundamento jurídico 3.A de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 9/1990 sobre cuestión de inconstitucionalidad núm. 194/1989, emitida el 18 de enero de 1990 y publicada el 15 de febrero de 1990 en el Boletín Oficial del Estado.

Su relación con la inmunidad parlamentaria es innegable, tal como lo han advertido los demandantes:

Inviolabilidad e inmunidad son las llamadas prerrogativas de los congresistas, y tienen (...) [por] finalidad protegerlos y proteger al órgano al cual pertenecen de las arbitrariedades del abuso de los otros Poderes del Estado. Protegen a los congresistas porque tienen un fuero especial del que sólo pueden ser despojados por su propio órgano. Protegen al Congreso porque le permiten trabajar sin obstáculos colocados por terceros» (énfasis nuestro).²⁴

Así, tanto la inviolabilidad como la inmunidad son prerrogativas de las que gozan los congresistas, y comparten como objetivo común garantizar la libertad e independencia del parlamento. No obstante, estas prerrogativas, tal como apuntara líneas arriba el Tribunal Constitucional español, tienen ámbitos de actuación muy distintos, como veremos a continuación.

Una de las principales diferencias entre la inviolabilidad y la inmunidad consiste en que una de ellas incide en el ámbito sustancial de la Constitución, mientras que la otra solo lo hace en el ámbito procesal. Así, mientras la inviolabilidad dispensa al parlamentario una protección de fondo que necesariamente habrá de traducirse en una ruptura de la Constitución, en el caso de la inmunidad se trata más bien de un requisito procesal, capaz de congelar, de retardar en el tiempo, la eficacia de ciertos preceptos constitucionales, pero no de quebrantarlos.²⁵

La inviolabilidad, como supuesto típico de quebrantamiento constitucional otorga al parlamentario una dispensa de la ley penal y civil que lo exime por completo y para siempre del deber general de responder jurídicamente de todas aquellas actuaciones que estén relacionadas con su función de representante público. Los efectos de la inviolabilidad necesariamente han de ser, por tanto, absolutos en cuanto a su intensidad —dando lugar a la total irresponsabilidad jurídica del parlamentario— y perpetuos en cuanto a su duración. Por el contrario, los efectos de la inmunidad son, o al menos en buena lógica jurídica deberían ser, mucho más reducidos en intensidad y duración, ya que la inmunidad se limita, en principio y desde una perspectiva teórica, a demorar la eficacia de los preceptos constitucionales que imponen al parlamentario el deber de responder jurídicamente de sus conductas privadas.²⁶

Así, mientras la inviolabilidad implica irresponsabilidad absoluta y perpetua del deber general de responder jurídicamente por aquellas actuaciones relacionadas con la función parlamentaria, la inmunidad se limita a «demorar» el deber de responder

²⁴ Fundamento jurídico 10 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente N° 0026-2006-PI/TC y publicada el 18 de marzo de 2007 en el Diario Oficial *El Peruano*.

²⁵ García López, Eloy. «Inmunidad Parlamentaria y Estado de Partidos». En: IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: UNAM, 1992, 297.

²⁶ García López, Eloy, 78-79.

jurídicamente por aquellas conductas privadas que generen acciones de naturaleza penal, pues ésta lo protege hasta el término del mandato como congresista, salvo que la solicitud de levantamiento de inmunidad le sea concedida al solicitante.

En este orden de ideas, Ángela Figueruelo destaca que la inviolabilidad se relaciona con el derecho penal sustantivo y, en cambio, la inmunidad responde a la lógica del derecho procesal penal. La autora prosigue señalando que la inviolabilidad permite que los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones puedan decir todo lo que consideren necesario sin que se cierna sobre ellos la amenaza de una persecución judicial, promovida por el gobierno o por los particulares. En cambio, el concepto de inmunidad persigue impedir que los parlamentarios sean apartados inmotivadamente de sus escaños, siendo necesaria la autorización de la Cámara para que se les pueda detener o procesar. Estas garantías parlamentarias, entendidas desde el marco del derecho penal sustantivo o del derecho procesal penal, respectivamente, provocan la sustracción del parlamentario a la aplicación del derecho común, asegurándole una plena libertad de expresión en el ejercicio de sus funciones, y protegiéndolo de persecuciones del Ejecutivo o de los tribunales que pretendan impedirle arbitrariamente su asistencia a las tareas parlamentarias.²⁷

De esta manera, hemos podido apreciar tanto las semejanzas y relación que guardan la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias, como sus diferencias en cuanto a sus alcances y contenido.

Cuando un parlamentario sobrepase el límite constituido por el ejercicio de su función, es decir por el ámbito protegido por la inviolabilidad parlamentaria y su opinión o expresiones constituyan una calumnia, injuria o difamación, nos encontraremos frente a un supuesto de delito común cometido por dicho congresista, cuyo procesamiento estará supeditado, como requisito previo, al levantamiento de su inmunidad parlamentaria.

A continuación analizaremos la relación de la inviolabilidad parlamentaria con la libertad de expresión.

IV. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

Tal como explicáramos al inicio, la inviolabilidad parlamentaria presenta en su naturaleza jurídica la característica de eliminar la antijuridicidad de la expresión del parlamentario, amparándose en el ejercicio del cargo. Sobre el particular, Ángel Abellán-García sostiene que se trata de una condición, basada en razones políticas y democráticas, indispensable para el ejercicio o cumplimiento de la función parlamentaria

²⁷ Figueruelo Burrieza, Ángela. «Derechos fundamentales y abuso de inmunidad». En: *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM, 1992. 204.

y agrega que la jurisprudencia del Tribunal Supremo español mantiene también este criterio respecto de la inviolabilidad como causa de justificación, eliminadora de la antijuridicidad en la acción, por ampararse en el ejercicio de un derecho o cargo.²⁸

Ahora bien, el ejercicio de esta prerrogativa parlamentaria guarda una estrecha conexión con una libertad fundamental de toda sociedad democrática que es la libertad de expresión. Tal como hemos señalado, la inviolabilidad parlamentaria constituye una garantía cuya finalidad es proveer de libertad de expresión al parlamentario y de falta de responsabilidad por sus expresiones como tal.

En este sentido, una sociedad cuyos representantes no puedan manifestar sus votos y opiniones libremente en el Parlamento, es decir, que no cuenten con una efectiva inviolabilidad parlamentaria como una prerrogativa inherente a su estatuto de Congresistas, será una sociedad carente de democracia y sometida a una forma desviada del poder. En buena cuenta, estas libertades y prerrogativas se erigen como elementos sustanciales de una sociedad política moderna y democrática.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que esta última es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática, siendo indispensable para la formación de la opinión pública y *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente; es decir, es condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Además, la Corte sostiene que sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad; por tanto, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.²⁹

No obstante, cabe precisar que la libertad de expresión, como toda otra libertad o derecho fundamental, tampoco es absoluta, sino que presenta una serie de límites. Así, tal como lo señala el Tribunal Constitucional español, con relación a la libertad

²⁸ «(...) *La doctrina penalista ha configurado la irresponsabilidad propia de la inviolabilidad parlamentaria, ya como causa de exclusión de la pena, o ya como causa de justificación e incluso como causa de inimputabilidad, aunque esta última postura, como afirma Luis Portero García, es insostenible respecto al parlamentario, cuya capacidad de entender y querer, salvo en supuesto excepcionales, está fuera de toda duda (...).*

[E]l planteamiento, como excusa o justificación absolutoria de carácter funcional-personal es el correcto, de acuerdo con Gómez Benítez, para entender la auténtica naturaleza jurídico-penal de la inviolabilidad. Se trata de una condición, basada en razones políticas y democráticas, indispensable para el ejercicio o cumplimiento de la función parlamentaria.» [Abellán-García González, Angel Manuel. Op Cit., 38 – 39].

²⁹ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos 112-116.

de expresión, que aunque los límites de la crítica son más amplios si esta se refiere a quienes, por dedicarse a actividades políticas, están expuestos a un control más riguroso de sus actitudes y manifestaciones que si se tratara de particulares sin proyección pública; no significa que en tal supuesto haya de otorgarse cobertura a las expresiones injuriosas o insultantes que, por constituir una mera exteriorización de sentimientos personales ajenos a la finalidad de contribuir a la formación de una opinión pública libre y responsable, exceden del derecho a la crítica y quedan por ello fuera del ámbito constitucionalmente protegido de la libertad de expresión, resultando claramente atentatorias para la honorabilidad de aquel cuyo comportamiento o manifestaciones se critican, incluso si se trata de persona con relevancia pública. En suma, puede decirse, según el Tribunal Constitucional español, que la Constitución no protege un pretendido derecho al insulto.³⁰

En este orden de ideas, compartimos la noción del Tribunal Constitucional español, en el sentido que la Constitución no genera un derecho al insulto, pues aunque la libertad de expresión no requiera de una previa autorización, ni esté sujeta a censura o impedimento alguno, no es absoluta, pues la misma implica aceptar las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que hubiere lugar *a posteriori*.

En el Perú, la libertad de expresión se encuentra expresamente reconocida en el artículo 2° inciso 4), de la Constitución Política, que establece que «toda persona tiene derecho (...) [a] las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley. (...)»

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Constitucional peruano también señala que las libertades de información y de expresión son garantías institucionales del sistema democrático constitucional y, por ello, tienen la condición de libertades preferidas, en particular cuando su ejercicio permite el debate sobre la cosa pública, lo que a su vez requiere que, cada vez que con su ejercicio se contribuya con el debate sobre las cosas que interesan a todos, deban contar con un margen de optimización más intenso, aun cuando con ello se pudiera afectar otros derechos constitucionales. No obstante el referido órgano colegiado peruano señala que ello no implica que éstas tengan que considerarse como absolutas, esto es, no sujetas a límites o que sus excesos no sean sancionables, puesto que como anteriormente ha señalado, con carácter general, todos los derechos fundamentales pueden ser objeto de limitaciones o restricciones en su ejercicio, las cuales, sin embargo no pueden afectar su contenido esencial, pues la limitación de un derecho no puede entenderse como autorización para suprimirlo.³¹

³⁰ Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional español, STC 78/1995, emitida el 22 de mayo de 1995, en el Recurso de Amparo 3.694/93. (Fundamento jurídico 2).

³¹ Fundamentos jurídicos 13 y 14 de la sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el Expediente 0905-2001-AA/TC y publicada el 12 de setiembre de 2002 en el portal electrónico del Tribunal Constitucional.

En el mismo sentido que el Tribunal Constitucional peruano, su homólogo español estima que el ejercicio constitucional de las libertades de expresión e información no puede ser absoluto; por el contrario, debe ser analizado para evitar posibles afectaciones a otros valores o bienes jurídicos constitucionales como el derecho al honor, correspondiendo entonces un juicio ponderativo de las circunstancias que se presentan en cada caso concreto; porque el valor preponderante de esas libertades solo es protegido cuando ellas se ejercen en conexión con asuntos que son de interés general y contribuyan a la formación de una opinión pública libre y plural, alcanzando entonces un máximo nivel de eficacia justificada frente a los derechos de la personalidad.³²

Como hemos señalado, la libertad de expresión no es absoluta, pues la misma implica aceptar las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que hubiere lugar *a posteriori*. En consecuencia, surge la interrogante sobre qué sucede en el caso de los congresistas —que son protegidos por la prerrogativa de inviolabilidad parlamentaria— cuando incurren en excesos en su libertad de expresión.

V. LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Todo Estado democrático de derecho se rige por el principio de igualdad que rige el ordenamiento jurídico y cuya vigencia debe ser preservada por el mismo sistema democrático. En consecuencia, los congresistas también deberán aceptar las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que hubiere lugar *a posteriori* por sus expresiones emitidas en caso de que sean injuriosas, calumniosas o difamatorias. No obstante, esto no será así si tales expresiones han sido emitidas por el congresista en el desempeño de su cargo, es decir, en su condición de parlamentario y en el ejercicio de sus funciones. En este supuesto, tal como habíamos señalado, dicha irresponsabilidad será absoluta y perpetua, pues el congresista queda liberado en cualquier tiempo de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él puedan dirigirse. Ahí radica la diferencia del grado de libertad de expresión que ostenta un congresista en relación con el que puede ostentar un ciudadano cualquiera que no goza de tal prerrogativa. ¿Podría señalarse que a través de la inviolabilidad se vulnera el principio de igualdad ante la ley?

El Tribunal Constitucional peruano, coincidiendo con el Tribunal Constitucional español ha establecido que la igualdad de trato, de la que somos titulares todos los seres humanos, implica que a supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.³³ En efecto, el principio de igualdad admite

³² Fundamento jurídico 6 de la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional español, STC 214/1991 emitida el 11 de noviembre de 1991, en el Recurso de Amparo núm. 101/1990.

³³ Fundamento jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 49/1982 emitida el 14 de julio de 1982. Citado en: Eguiguren Praeli, Francisco. *Estudios Constitucionales*. Lima: ARA, 2002, 102.

la distinción de trato, que se resume en la idea de «tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales», porque si hay diferencias en los hechos, en lo jurídico también debe haberlas, y estas deberán ser necesariamente razonables. El Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado acerca del alcance de este principio:

«(...) el principio de igualdad no garantiza que siempre y en todos los casos deba tratarse por igual a todos, sino que las diferenciaciones que el legislador eventualmente pueda introducir, obedezcan a razones objetivas y razonables. Es decir, no está prohibido que el legislador realice tratamientos diferenciados. Lo que sí está prohibido es que dicha diferenciación en el trato sea arbitraria, ya sea por no poseer un elemento objetivo que la justifique o una justificación razonable que la respalde»³⁴ (subrayado nuestro).

A partir de estos conceptos es que consideramos, al igual que numerosos autores, que la inviolabilidad no vulnera el principio de igualdad porque este no se conculca cuando existe un trato diferenciado sobre la base de situaciones objetivamente desiguales ya que, la igualdad ante la ley no puede ser entendida literalmente como igualdad al margen de las particularidades objetivas.³⁵

En este caso, la inviolabilidad no ha sido instituida como un derecho subjetivo o un privilegio personal del parlamentario, sino que esta desigualdad ha sido establecida por la propia Constitución, en razón de las funciones públicas que debe desempeñar como integrante del Poder Legislativo de un Estado y como una garantía para asegurar la independencia y el libre funcionamiento de dicho poder. Como señala Plácido Fernández-Viagas, «se trataría de una auténtica situación de desigualdad, pero una desigualdad que ha sido querida constitucionalmente en razón de los superiores fines de la institución».³⁶

En consecuencia, la diferenciación establecida al darle un especial ámbito de protección a la libertad de expresión del parlamentario no es arbitraria sino que, por el contrario, tiene un fundamento sólido, razonable y objetivo que es el de garantizar la independencia y el libre funcionamiento de uno de los Poderes del Estado. La razón de ello, como se ha mencionado anteriormente, es que la inviolabilidad y las otras garantías o prerrogativas del parlamentario existen para la protección de la función que desempeña el parlamento, no siendo derechos subjetivos del congresista.

³⁴ Fundamento jurídico 211 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 0010-2002-AI/TC y publicada el 4 de enero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*.

³⁵ Alonso de Antonio señala que “[c]on frecuencia se dice que la inmunidad y en concreto, el *supplicatorio* lesionan dos derechos fundamentales, la igualdad y la tutela judicial efectiva. (...). Realmente hay que señalar que la igualdad ante la ley no puede ser entendida literalmente, como igualdad al margen de las particularidades objetivas. Por eso el Tribunal Constitucional entiende que el derecho a la igualdad ante la ley no se conculca con un tratamiento diferenciado de situaciones objetivamente desiguales (entre otras SS.62/1987, de 20 de mayo; 148/1990, de 1 de octubre)” 37 (subrayado nuestro). Alonso de Antonio, José y Angel Luis Alonso de Antonio. *Op. Cit.* 94.

³⁶ Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido. *Op.Cit.* 38.

Por el contrario, si se partiera de considerar que la inviolabilidad es un privilegio sustentado solamente en la protección personal del congresista, evidentemente caería por su propio peso la consecuencia de que, en tal caso, sí se vulneraría el principio de igualdad. Si, en cambio, partimos de la premisa distinta que es de la que debemos partir cuando nos referimos al alcance de esta prerrogativa y su pertenencia al estatuto del parlamentario, la conclusión es sustancialmente diferente, como comprobaremos a continuación.

La inviolabilidad parlamentaria resulta plenamente compatible con el principio de igualdad ante la ley, pues de lo que se trata es de realizar un tratamiento diferenciado sobre la base de circunstancias objetivamente diferentes.

Lo que se busca con la inviolabilidad parlamentaria es dotar de la máxima independencia al parlamentario en sus actuaciones, es decir, en sus votos y opiniones. Por medio de esta prerrogativa se protegen y viabilizan las funciones parlamentarias, de manera que con ello se pueda garantizar igualmente la independencia del parlamento, que es una institución fundamental del Estado de derecho. No obstante, hacemos énfasis en que la protección a sus expresiones u opiniones será estrictamente con ocasión del ejercicio de su función parlamentaria.

En este sentido, cuando el parlamentario sobrepase el límite constituido por el ejercicio de su función y su opinión constituya una calumnia, injuria o difamación, estaremos frente a un supuesto de delito común, el mismo que demandará, como trámite procesal previo, el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Es por ello que el Tribunal Constitucional español incide en que estas prerrogativas, entre las cuales está la inviolabilidad, deben ser objeto de «una interpretación estricta —STC 51/1985—, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin que responden, debiendo rechazarse, en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley.»³⁷

En consecuencia, la inviolabilidad parlamentaria no vulnera el principio de igualdad siempre que sea ejercida dentro de límites constitucionalmente legítimos.

Ahora analizaremos el tratamiento que el derecho y la jurisprudencia constitucional comparados le dan a la inviolabilidad parlamentaria.

³⁷ Fundamento jurídico 3.A de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 9/1990 sobre la Cuestión de Inconstitucionalidad 194/1989, emitida el 18 de enero de 1990 y publicada el 15 de febrero de 1990 en el Boletín Oficial del Estado.

VI. LA INVIOLABILIDAD PARLAMENTARIA EN EL DERECHO Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADOS.

Una revisión de los textos normativos y jurisprudencia constitucional de diferentes países de América y Europa nos permitirá apreciar comparativamente el tratamiento de la inviolabilidad parlamentaria con relación al caso peruano.

La legislación constitucional comparada vigente permite reafirmar la idea de que los miembros de los poderes legislativos no pueden ser cuestionados ni son responsables por los votos y opiniones que emitan mientras se encuentran en el ejercicio de sus funciones. Podemos comprobar que se trata de una institución difundida en el continente americano. Así, la Constitución de **Ecuador** de 2008 dispone en su artículo 128° que los asambleístas no son responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones:

«Artículo 128.- Las asambleístas y los asambleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional.» (...) (subrayado nuestro).

De igual modo ocurre en el caso de **Paraguay**, de acuerdo con la Constitución de 1992. Dicha norma dispone en su artículo 191° que ningún miembro del Congreso responde por sus opiniones:

«Artículo 191.- DE LAS INMUNIDADES

Ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. (...)»

Asimismo, el artículo 112 de la Constitución de **Uruguay** de 1967 dispone que ningún senador o representante es responsable de sus votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones:

«Artículo 112.- Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.

Por su parte, la Constitución **Argentina** de 1994 dispone en su artículo 68 que ningún senador o diputado puede ser cuestionado sobre las opiniones o discursos que emita en el desempeño de su mandato, con lo cual observamos un ligero cambio en la redacción del ámbito de protección del parlamentario:

«Artículo 68.- Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador» (subrayado nuestro).

La primera diferencia con relación al tratamiento constitucional dado por otros países, incluido el Perú, la aporta Colombia, cuya Constitución de 1991 establece en su artículo 185º que los congresistas no responden por los votos y opiniones que emiten mientras se encuentren en el ejercicio del cargo, pero precisando que ello no obsta a la aplicación de eventuales sanciones disciplinarias:

«Artículo 185.- Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo» (subrayado nuestro).

En el caso de **Chile**, la Constitución de 1980 hace una delimitación estricta de la inviolabilidad parlamentaria sometiéndola a determinado ámbito espacial, disponiendo que los diputados y senadores igualmente no respondan por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones en el Pleno o en la Comisión:

«Artículo 58.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión (...)» (subrayado nuestro).

En la misma línea, la Constitución de los **Estados Unidos de Norteamérica** establece en el artículo I, sección 6ª, cláusula 1, que «los senadores y representantes (...) no podrán ser interrogados en lugar alguno, por los discursos o debates habidos en alguna de las Cámaras.»

Del mismo modo, **República Dominicana** establece en su Constitución del 2002 que la inviolabilidad de opinión se limita a las sesiones, entendemos nosotros, sean estas de Pleno o de Comisión:

«Artículo 31.- Los miembros de una y otra Cámara gozarán de la más completa inmunidad penal por las opiniones que expresen en las sesiones». (subrayado nuestro).

Igualmente, **Puerto Rico** en su constitución, artículo III, del Poder Legislativo, sección 14, referida a los privilegios e inmunidades de sus miembros, establece una restricción de la misma índole al ejercer la inviolabilidad y dispone que:

«Ningún miembro de la Asamblea Legislativa será arrestado mientras esté en sesión la cámara de la cual forme parte, ni durante los quince días anteriores o siguientes a cualquier sesión, excepto por traición, delito grave, o alteración de la paz, y todo miembro de la Asamblea Legislativa gozará de inmunidad parlamentaria por sus votos y expresiones en una u otra cámara o en cualquiera de sus comisiones» (subrayado nuestro).

En un sentido similar, en el caso de **Nicaragua**, la Constitución de 1987 delimita el ámbito espacial de la inviolabilidad circunscribiéndola al espacio de la Asamblea Nacional:

«Artículo 139.- Los Representantes estarán exentos de responsabilidad por sus opiniones y votos emitidos en la Asamblea Nacional y gozan de inmunidad conforme a la ley» (subrayado nuestro).

La Constitución de **Costa Rica** de 1949, en idéntica línea que la de Nicaragua, restringe la inviolabilidad de opinión al espacio de la Asamblea:

«Artículo 110.- El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el Diputado lo consienta. (...)» (subrayado nuestro).

Inclusive, en el caso del Perú, esta delimitación restrictiva de la inviolabilidad parlamentaria sometida a un determinado ámbito espacial la podemos hallar, a manera de antecedente, en la Constitución vitalicia de 1826, cuyo artículo 33 establecía que «los miembros del Cuerpo Legislativo serán inviolables por las opiniones que emitan dentro de sus Cámaras en el ejercicio de sus funciones».

De otro lado, el artículo 199 de la Constitución de la República Bolivariana de **Venezuela** de 1999 dispone que los diputados no responden por los votos y opiniones que hayan emitido en el ejercicio de sus funciones y agrega que sí son responsables ante su electorado, así como al interior del parlamento:

«Artículo 199.- Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no son responsables por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante los electores o electoras y el cuerpo legislativo de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos» (subrayado nuestro).

De las disposiciones constitucionales citadas, podemos corroborar que indudablemente la inviolabilidad excluye cualquier opinión relacionada con aspectos diferentes al desempeño de la función de congresista, en cuyo caso son responsables como cualquier ciudadano.

En relación con ello, cabe afirmar que la inviolabilidad es, naturalmente, una prerrogativa específica. Diversos textos constitucionales han establecido expresamente limitaciones específicas, como hemos apreciado en el caso de Chile, Estados Unidos, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana y Puerto Rico, que circunscriben su protección a las opiniones emitidas solamente en las sesiones del Pleno o Comisiones o en la Asamblea Nacional; postura que se adopta no sólo en América sino también en el mundo.³⁸ Otros países como Colombia y Venezuela dejan a salvo las sanciones disciplinarias que el reglamento parlamentario establezca. Al respecto, Abellán-

³⁸ A mayor abundamiento, podemos señalar que no solamente las constituciones de países de América o Europa (como es el caso de Alemania, que establece en su artículo 46.1 que «[l]os diputados no podrán en ningún momento ser perseguidos judicial o administrativamente ni de otra manera fuera de la Dieta Federal por su voto o manifestaciones en el seno de ésta o de alguna de sus Comisiones»), han delimitado el ámbito espacial de la inviolabilidad de opinión a las sesiones de la Cámaras o de Comisiones, pues la

García reafirma las limitaciones de la inviolabilidad cuando refiere que la actuación del parlamentario ha de inscribirse en el procedimiento constitucional y lícito, necesario para la formación de la voluntad de la Cámara; en una palabra, la inviolabilidad no es ilimitada, no pudiendo amparar las calumnias, las injurias, la apología a la rebelión o de un delito, ni conceptos ofensivos contra personas o instituciones. Así, en algunas constituciones se excluyen expresamente de la inviolabilidad las injurias calumniosas, como en la Ley Fundamental de Bonn (art. 46.1), o las expresiones difamatorias, como en la Constitución griega (art. 61.2).³⁹

En lo que se refiere a Europa, podemos citar algunos casos. Así, en **España**, el artículo 71° constitucional establece lo siguiente:

«Artículo 71.

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. (...)»

Asimismo, en **Francia** la inviolabilidad parlamentaria protege al miembro del parlamento por opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Así, el artículo 26° de la Constitución francesa de 1958, modificado el 4 de agosto de 1995, dispone lo siguiente:

«Artículo 26.- Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones. (...)»

Con relación a este artículo constitucional, Pierre Hontebeyrie afirma que es en esos términos en que la Constitución garantiza a los parlamentarios el derecho a expresarse y decidir en conciencia, sin temer por las consecuencias para su persona, de sus palabras, sus escritos o sus votos. La redacción del texto constitucional traduce muy claramente la voluntad del constituyente de garantizar lo más ampliamente posible el libre ejercicio del mandato parlamentario y protege a sus titulares contra toda acción judicial, civil o penal, teniendo por efecto hacer desaparecer el carácter ilícito del acto.

Constitución egipcia de 1956 establece en su artículo 106 que «los miembros de la Asamblea Nacional no pueden ser molestados en razón de sus opiniones o pareceres emitidos en ejercicio de sus funciones, ya sea en el seno de la Asamblea o en el de sus comisiones» y la Constitución de Irak, modificada en 1943, establece que «[n]ingún proceso judicial puede ser intentado contra los parlamentarios en razón del voto emitido, opinión expresada o discurso pronunciado durante los debates de la Asamblea». De igual manera, la República de Siria dispone en su Constitución de 1953 que «los diputados no responden penal o civilmente por las recomendaciones, observaciones y opiniones emitidas en las sesiones o comisiones». Asimismo, la Constitución de la República de Vietnam, de 1956, prohíbe en el artículo 54 «que los diputados sean procesados, detenidos o sentenciados por las palabras o votos emitidos en la Asamblea Nacional o en cualquiera de sus comisiones». [Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L., 1960. 955 - 957] (subrayado nuestro).

³⁹ Abellán-García González, Ángel Manuel. *Op. Cit.* 42-43.

Así, la inviolabilidad tiene un carácter absoluto, pues ningún procedimiento permite levantarla sea por el motivo que sea; es permanente, cubriendo al parlamentario independientemente del ritmo de las sesiones; en definitiva es perpetua y se opone a los procesamientos, incluso después del fin del mandato.⁴⁰

No obstante, el referido autor señala que en el caso francés, por muy extensiva que sea la inviolabilidad, choca con dos límites: no obstaculiza la puesta en marcha de sanciones disciplinarias previstas por los reglamentos de las asambleas, y aquellas que no impliquen ni la búsqueda, ni el arresto, ni la detención, ni el enjuiciamiento del parlamentario.⁴¹ Asimismo, destaca que la inviolabilidad no obstaculiza la aplicación de sanciones disciplinarias previstas en los reglamentos de las asambleas; sin duda, esto constituye una manera de frenar aquellos eventuales abusos en las expresiones de los parlamentarios que puedan dañar el prestigio e imagen del parlamento, independientemente de que no puedan ser detenidos, presos o procesados por dichas opiniones. Podríamos decir entonces, que la irresponsabilidad no es del todo absoluta, pues en la mayoría de los ordenamientos jurídicos se permite una sanción disciplinaria en tales casos.

En **Italia**, la inviolabilidad parlamentaria es contemplada en el primer párrafo del artículo 68° de la Constitución, el cual dispone lo siguiente:

«Artículo 68.- Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. (...).»

Al respecto, Giampiero Buonomo destaca que la eficacia de la inviolabilidad parlamentaria, como lo reconoce la doctrina casi unánimemente, es absoluta y *erga omnes*, es decir, que vale tanto en relación con los órganos públicos investidos de potestad jurisdiccional o disciplinaria, como en relación con los particulares, que no podrían acudir a juicio para la tutela de derechos eventualmente dañados por afirmaciones del parlamentario, ni ejercitar contra el parlamentario eventuales poderes de supremacía especial. Por ello, señala el autor, cualquier medida sancionadora que fuera adoptada en el ámbito del ordenamiento general del Estado o en ordenamientos públicos menores (autónomos e independientes, institucionales o territoriales), o en ordenamientos de asociaciones, empresas o institutos privados, contra un parlamentario, en consecuencia y a causa de las opiniones expresadas por éste en el ejercicio de sus funciones, sería ilegítima en contraposición con el citado primer párrafo del artículo 68° de la Constitución italiana. La jurisprudencia de la Corte Constitucional de dicho país ha afirmado expresamente el carácter absoluto de tal inmunidad, en el sentido de que cubriría la responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria.⁴²

⁴⁰ Hontebeyrie, Pierre. «Las competencias del Parlamento francés en materia de sanciones». En: *Derecho Parlamentario Sancionador*. Bilbao: Parlamento Vasco, 2005. 227.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Buonomo, Giampiero. «Sanciones disciplinarias y policía interna en el ordenamiento parlamentario italiano». En: *Derecho Parlamentario sancionador*. Bilbao: Parlamento Vasco, 2005. 250-251.

Acorde con esto, las sanciones disciplinarias, según el propio autor, en el caso de Italia, van dirigidas al modo de ejercicio de las funciones parlamentarias, a la forma en que expresa su opinión, y no a la sustancia de ella, con los problemas que implica tal valoración.⁴³

Como podemos apreciar, en similar sentido al caso francés, en Italia se considera que la inviolabilidad parlamentaria no impide la aplicación de sanciones disciplinarias para hacer frente a aquellos excesos en la forma de las expresiones de los parlamentarios, y que en el caso de Italia, impliquen palabras inconvenientes, alteraciones que afecten a la libertad de las discusiones o el orden de las sesiones, injurias, violencia, amenazas o provocaciones de desórdenes, entre otros.

En **Alemania** se protege al parlamentario con respecto a manifestaciones o a determinados comportamientos en las votaciones con la finalidad de salvaguardar la actividad del parlamentario, excepto para el caso de injurias calumniosas. El numeral 1 del artículo 46 de la «Ley Fundamental de Bonn» establece lo siguiente:

«Artículo 46.-

1. Los diputados no podrán en ningún momento ser perseguidos judicial o administrativamente ni de otra manera fuera de la Dieta Federal por su voto o manifestaciones en el seno de ésta o de alguna de sus Comisiones, si bien no se aplicará esta norma a las injurias calumniosas (...)» (subrayado nuestro).

Sobre el particular, Niklas Görlitz, al explicar con detalle el ámbito de protección de la inviolabilidad, hace hincapié en que excluye los insultos calumniosos y que su finalidad es la protección de la actividad del parlamentario así como de la capacidad de trabajo y del funcionamiento del parlamento:

«A través de él [el principio de inviolabilidad] los parlamentarios estarán protegidos de posibles sanciones en la esfera del Parlamento con respecto a manifestaciones o a determinados comportamientos en las votaciones. El artículo 46, párrafo 1, de la Constitución prevé expresamente esta protección para miembros del Parlamento Federal Alemán, donde sin embargo se excluyen de manera específica los insultos calumniosos. (...) El sentido y la finalidad de la inviolabilidad está en la protección de la actividad parlamentaria del parlamentario frente a posibles restricciones. Con ello se sirve en primer lugar no a los

⁴³ «Por otra parte, la existencia de una responsabilidad disciplinaria interna del parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de las funciones parece contradicha por el examen del derecho positivo y así como de los casos singulares de responsabilidad disciplinaria, previstos por los Reglamentos parlamentarios. La responsabilidad disciplinaria en sentido propio está contemplada de hecho en caso de palabras inconvenientes, de alteraciones que afecten a la libertad de las discusiones o del orden de las sesiones, de injurias, violencia, amenazas, provocaciones de desórdenes, etc.: es decir, todos son hechos que no deberían referirse al contenido de las opiniones expresadas o al tipo de voto manifestado, sino más bien al modo de ejercicio de las funciones, a la forma y no a la sustancia de las opiniones. (...)» Buonomo, Giampiero. *Op. Cit.*, 251-252.

intereses de amparo personales de cada parlamentario individualmente, sino a la protección de la capacidad de trabajo y del funcionamiento del Parlamento en su conjunto»⁴⁴ (subrayado nuestro).

Görlitz también destaca que las conductas de los parlamentarios que conlleven determinadas sanciones en el marco del derecho sancionador del parlamento no son sometidas a ningún tipo de procesamiento y que la condición para que entre en juego la inviolabilidad de la Constitución es, sin embargo, que la correspondiente manifestación o hecho se produzca en la esfera parlamentaria. Consecuentemente, no disfrutan de protección las manifestaciones que se hagan en otros ámbitos, como por ejemplo en actos de partido, en actos electorales o en *talkshows* televisivos.⁴⁵

Finalmente, en **Finlandia**, la inviolabilidad parlamentaria está prevista en el artículo 30 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 30.- Los Diputados no podrán ser inculcados ni detenidos por las opiniones manifestadas en las deliberaciones ni por su proceder en la tramitación de los asuntos, salvo consentimiento del Parlamento por acuerdo aprobado por al menos cinco sextas partes de los votos emitidos. (...)» (subrayado nuestro).

La citada norma de la Constitución de Finlandia establece un aspecto singular sobre la inviolabilidad que no ha sido contemplado en otras constituciones, pues contempla la posibilidad de que la inviolabilidad sea levantada si el parlamento, por acuerdo aprobado por al menos cinco sextas partes de los votos emitidos, así lo consiente, caso en el cual podrán ser inculcados o detenidos por aquellas opiniones manifestadas en las deliberaciones o por su proceder en la tramitación de los asuntos parlamentarios.

Habiendo revisado la doctrina y legislación acerca del tratamiento de la inviolabilidad parlamentaria, corresponde hacer una breve mención de la jurisprudencia constitucional comparada más relevante sobre el tema, específicamente la de Colombia, Argentina, Bolivia, España y Francia, destacando aquellos casos en los que se establece algún límite a la inviolabilidad que no está previsto por el ordenamiento jurídico del correspondiente país.

En **Colombia**, la Corte Constitucional resalta la importancia de la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria al permitir garantizar la libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del Congreso:

«(...) la inviolabilidad de los congresistas -que cabe diferenciar aunque tengan objetivos similares de otras figuras como la inmunidad o el fuero parlamentario-, es consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación

⁴⁴ Görlitz, Niklas. «Derecho parlamentario sancionador en el parlamento alemán». En: *Derecho Parlamentario Sancionador*. Bilbao: Parlamento Vasco, 2005, 291.

⁴⁵ *Ibidem*.

de los poderes y la soberanía popular. Así, ha expresado la Corte que la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, puesto que evita las injerencias de las otras ramas del poder cuando los senadores y representantes ejercen sus funciones. (...)

Esta institución juega entonces como lo ha explicado la Corte un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho para que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del Congreso.»⁴⁶

En este sentido, para la Corte Constitucional colombiana resulta esencial que los parlamentarios puedan opinar y votar libremente de acuerdo con lo que consideran justo y beneficioso para el bien común, sin temor a eventuales represalias o persecuciones en el plano jurídico. No obstante, la referida Corte resalta que «(...) la inviolabilidad no puede entenderse en el sentido de que con ella se amparan conductas delictivas que se cometan por fuera del preciso marco señalado para la inviolabilidad, a saber los votos y opiniones de los congresistas en el ejercicio del cargo, y que en este sentido nada impide que se persigan conductas como por ejemplo el tráfico de influencias, o cualquier otro delito que se cometa por el Congresista por fuera de dicho marco, bien relacionado con el ejercicio de sus funciones o por fuera de ellas (...)»⁴⁷

⁴⁶ Considerando 3.2. de la Sentencia C-1174/04 de la Corte Constitucional de Colombia, de fecha 24 de noviembre de 2004, en la acción pública de inconstitucionalidad contra las expresiones «Senadores y Representantes», contenidas en el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 678 de 2001 «por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición».

Complementando lo anteriormente expuesto acerca de la finalidad de la citada prerrogativa, el referido órgano colegiado colombiano señaló en jurisprudencia emitida posteriormente lo siguiente: «(...) el hecho de que la inviolabilidad por los votos y opiniones que se emitan en ejercicio del cargo se reserve al Congreso, no es de ningún modo gratuito y, por el contrario, goza de un claro fundamento en un estado democrático como el nuestro: garantizar la libertad e independencia del órgano político por excelencia, el Congreso. Sobre el particular, vale la pena citar algunos apartes de la sentencia SU-047 de 1999, en la que se precisó con claridad el alcance y la razón de ser de esta institución. Dijo la Corte:

(...) el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso.

Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar “consultando la justicia y el bien común” (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas. (...).» [Considerando 3 de la sentencia C-959/99 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 1 de diciembre de 2004, en la acción de inconstitucionalidad ejercida por el ciudadano José Miguel Arango Isaza, demandando el artículo 59 del decreto 1222 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Departamental”].

⁴⁷ Considerando 3.3.3.6. de la Sentencia C-1174/04 de la Corte Constitucional de Colombia, de fecha 24 de noviembre de 2004, en la acción pública de inconstitucionalidad contra las expresiones «Senadores y Representantes», contenidas en el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 678 de 2001 «por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición».

Por ello, en la misma sentencia, el citado colegiado colombiano hace énfasis en que no pueden considerarse amparadas por dicha inviolabilidad las actuaciones que el congresista adelanta por fuera de sus funciones y que en consecuencia por fuera del ámbito preciso de la inviolabilidad, los senadores y representantes bien pueden llegar a causar un daño que deba ser resarcido por el Estado.⁴⁸

En el caso de **Argentina**, la Corte Suprema de Justicia considera que, si bien puede resultar difícil decidir judicialmente si un acto se encuentra o no comprendido dentro de la esfera de la inviolabilidad, toda duda al respecto desaparece si al artículo 68 de la Constitución de ese país se lo examina a la luz de sus antecedentes y del sistema institucional a que pertenece. De ahí que el carácter absoluto de la inviolabilidad, en atención a su propia naturaleza, es requisito inherente a su concreta eficacia. Por ello, dicha Corte señala que el reconocimiento de excepciones al ámbito de la inviolabilidad significaría abrir un resquicio que permitiría distinguir entre opiniones lícitas e ilícitas de un legislador y penetrar la acción sojuzgadora, intimidatoria o simplemente perturbadora de otros poderes del Estado o aun de particulares, con desmedro del fin constitucional perseguido.⁴⁹

De otro lado, el Tribunal Constitucional de **Bolivia** señala que la inviolabilidad parlamentaria es la garantía que brinda el orden constitucional destinado a preservar la independencia y libertad necesarias para que las Cámaras legislativas ejerzan de

⁴⁸ Considerando 4 de la Sentencia C-1174/04 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 24 de noviembre de 2004, en la acción pública de inconstitucionalidad contra las expresiones «Senadores y Representantes», contenidas en el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 678 de 2001 «por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición».

⁴⁹ «9) Que la disposición contenida en el citado art. 68 supone la irresponsabilidad penal y civil de los legisladores nacionales con referencia a los actos que ese precepto contempla, con excepción del supuesto previsto en el art. 29 de la Ley Fundamental (Fallos: 234:250). Es cierto que el Tribunal ha reconocido que “puede resultar difícil decidir judicialmente si un acto determinado se encuentra o no comprendido dentro de la esfera que la inmunidad abarca”, pero también ha afirmado “que toda duda que pudiera existir al respecto con motivo de la forma en que ha sido concebida la norma constitucional, desaparece si a ésta se la examina a la luz de sus antecedentes y del sistema institucional a que pertenece” (...).

10) (...) Resultaría contradictorio con semejante propósito, pues, que por vía interpretativa se asignara a la inmunidad del art. 68 una extensión menor que la reconocida a la norma equivalente de la Constitución de los Estados Unidos de América.

11) (...) no parece dudoso que (...) el carácter absoluto de la inmunidad en examen, en atención a su propia naturaleza, es requisito inherente a su concreta eficacia. La atenuación de ese carácter mediante el reconocimiento de excepciones a la prohibición del art. 68, que esta norma no contiene, significaría, presumiblemente, abrir un resquicio por el cual, mediante el argumento de que cabe distinguir entre las opiniones lícitas e ilícitas de un legislador, podría penetrar la acción sojuzgadora, intimidatoria o simplemente perturbadora de otros poderes del Estado o aun de particulares, con desmedro del fin constitucional perseguido. Así lo entendió esta Corte al declarar, en uno de sus primeros pronunciamientos, dictado el 19 de septiembre de 1864, que la inmunidad del art. 68 “debe interpretarse en el sentido más amplio y absoluto; porque si hubiera un medio de violarla impunemente, él se emplearía con frecuencia por los que intentasen coartar la libertad de los legisladores.” [Considerandos 9, 10 y 11 de la sentencia recaída en el Expediente C. 1526 XXXVI de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, de fecha 17 de febrero del 2004, en el recurso de hecho deducido por Ricardo Juan Alfredo Cossio en la causa Cossio, Ricardo Juan c/ Viqueira, Horacio, para decidir sobre su procedencia].

manera eficaz sus funciones. Por ello, la inviolabilidad es una prerrogativa funcional y no un privilegio personal de los parlamentarios, dado que la ruptura del principio general de igualdad que se provoca con este privilegio se justifica en la salvaguarda de un bien jurídico prevalente como es la libertad del parlamento, como institución básica del sistema democrático y por ende del Estado de Derecho; por ello es que la inviolabilidad no es renunciable. En consecuencia, según sostiene el colegiado boliviano, los parlamentarios están excluidos de toda responsabilidad por las opiniones vertidas en el proceso de formación de la ley y otras actividades propias del parlamento, no pudiendo ser enjuiciados por esta causa, incluso, después de terminado el mandato; sin embargo, tal privilegio no se extiende a actos extraparlamentarios, que pudieran ejecutar los senadores o diputados.⁵⁰

De otro lado, el Tribunal Constitucional de **España** señala que «la inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario, siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan(...)»⁵¹ (subrayado nuestro).

Esta concepción sobre la finalidad de la inviolabilidad parlamentaria, que consiste en **«asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan»**, se ha hecho presente en reiterada jurisprudencia del órgano colegiado español,⁵² así como en la de la Corte Constitucional colombiana.⁵³

⁵⁰ Fundamento III.5.1. de la Sentencia Constitucional 62/2002 del Tribunal Constitucional boliviano del 31 de julio de 2002. Expediente: 2002-04105-08-RR, recurso contra resoluciones legislativas, congresales o camarales interpuesto por Juan Evo Morales Ayma contra Luis Vásquez Villamor, presidente de la Cámara de Diputados, demandando la nulidad de la Resolución Camaral 108/2001-2002, de 24 de enero de 2002, por vulneración a sus derechos a la presunción de inocencia, defensa, legalidad e inviolabilidad parlamentaria.

⁵¹ Fundamento jurídico 3 de la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional español STC 243/1988, emitida el 19 de diciembre de 1988, recaída en el Recurso de Amparo 602/1987.

⁵² «(...) *Al margen ahora la discutida naturaleza, en el ámbito penal, de esta prerrogativa (causa de inimputabilidad para algunos, eximente de antijuridicidad desde otra perspectiva), es claro que la misma se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello el proceso de libre formación de voluntad del órgano (...)*». [Fundamento jurídico 6 de la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional español, STC 51/1985, emitida el 10 de abril de 1985, en el Recurso de Amparo núm. 781/1983] (subrayado nuestro).

⁵³ Considerando 3 de la Sentencia C-959/99 de la Corte Constitucional de Colombia, de fecha 1 de diciembre de 2004, en la acción de inconstitucionalidad ejercida por el ciudadano José Miguel Arango Isaza, demandando el artículo 59 del decreto 1222 de 1986, «por el cual se expide el Código de Régimen Departamental».

No obstante, al igual que la Corte Constitucional colombiana, el Tribunal Constitucional español considera que la referida prerrogativa institucional, junto con la inmunidad parlamentaria, **«han de ser interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros** (en este caso, por ejemplo, los reconocidos por el art. 24.1 de la Constitución). Tal entendimiento estricto debe hacerse a partir de una comprensión del sentido de la prerrogativa misma y de los fines que ésta procura. Desde este enfoque, como se ha señalado doctrinalmente, las prerrogativas parlamentarias son «sustracciones al Derecho común conectadas a una función», y sólo en tanto esta función jurídica se ejerza, pueden considerarse vigentes. (...) [L]a legitimidad de la garantía se ha de reconocer, en la medida en la que su estructura la haga adecuada a su objetivo sin que en ningún caso pueda ser desvirtuada para convertirla en origen de privilegio(...)»⁵⁴ (énfasis nuestro).

Tal como habíamos señalado anteriormente, coincidimos con esta postura con respecto a la interpretación del ámbito funcional de la inviolabilidad. Por ello, el lugar donde da su opinión el congresista, no puede condicionar la protección por esta prerrogativa, pues ésta lo protegerá en todo lugar destinado para desempeñar la función parlamentaria, siempre que la actuación del congresista esté íntimamente relacionada con su condición de parlamentario y en ejercicio de esta referida función, a lo que el Tribunal Constitucional español denomina “actos parlamentarios” o “votos emitidos en el ejercicio de su cargo”. También consideramos adecuada la excepción que hace dicho Tribunal al interpretar que la inviolabilidad protege “actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario” lo que podría interpretarse como declaraciones públicas de carácter estrictamente informativo sobre materias de interés general que estén siendo tratadas en el Congreso, debido a que tales actos están estrechamente vinculados con la función de representación que corresponde ejercer a los parlamentarios comunicando a sus representados las tareas, temas y resultados de la labor parlamentaria.

⁵⁴ *Ibidem*.

A mayor abundamiento, en la sentencia citada, STC 51/1985, el órgano colegiado español, con relación al ámbito espacial de la inviolabilidad parlamentaria, precisa que los actos en el ejercicio de la función parlamentaria protegidos por dicha prerrogativa pueden desarrollarse tanto al interior, como al exterior de la Cámara:

«El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio art. 71. 1 de la Constitución. A no ser que la expresión “funciones” que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales. Que esto es así lo confirman los Reglamentos de las Cámaras, y específicamente el Reglamento del Senado (el del Congreso —art. 10— se limita a reiterar, por lo que aquí importa, la fórmula constitucional). Así, el art. 21 del Reglamento del Senado señala ya que la inviolabilidad garantizará sólo “las opiniones manifestadas en actos parlamentarios” y los “votos emitidos en el ejercicio de su cargo”.

(...) El interés, a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias (en este sentido, Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 27 de marzo de 1975, núm. 81), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en

En lo relativo a lo establecido por los órganos jurisdiccionales de **Francia**, Hontebeyrie destaca que «la jurisprudencia considera que no está cubierto por la inviolabilidad más que el acto que supone en su actor la existencia del mandato parlamentario y que un no parlamentario, en consecuencia, no podría cometer. Tal es el caso, por ejemplo, de manifestaciones vertidas por un diputado o un senador en el transcurso de una entrevista televisada o radiada y que no están cubiertas por la inviolabilidad».⁵⁵

Más allá del hecho mencionado por Hontebeyrie, en el sentido de que ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones, que es un tratamiento similar que el ofrecido por otras constituciones, es interesante que la jurisprudencia francesa haya considerado que las declaraciones vertidas en una entrevista, por ejemplo, no están cubiertas por la inviolabilidad, lo cual coincide con el ámbito expresamente excluido de la protección de la inviolabilidad que ha establecido el Tribunal Constitucional peruano.

VII. CONCLUSIONES

Podemos afirmar, con relación a la inviolabilidad parlamentaria, lo siguiente:

- Es una prerrogativa cuya finalidad es proveer de libertad de expresión al congresista y de falta de responsabilidad por sus expresiones como tal, para garantizar la libre discusión y decisión parlamentaria con el fin de permitir la plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del Congreso, que es una institución fundamental del Estado de Derecho.
- Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, en el sentido de que el congresista queda liberado en cualquier tiempo de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él puedan dirigirse en relación con sus votos y opiniones, siempre y cuando hayan sido dados en el ejercicio de sus funciones.
- No es ilimitada sino específica, porque procede únicamente respecto de las opiniones emitidas en el ejercicio de la función parlamentaria, que pueden darse en el Pleno, en comisiones y en otros encargos íntimamente relacionados con su condición de parlamentario y en ejercicio de tal función.

calidad de ciudadano (de «político» incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Así las funciones relevantes para el art. 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal. Con carácter general, ésta debe ser la interpretación del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, por lo demás, no impide las necesarias matizaciones, reconociendo (como se ha hecho alguna vez en la experiencia parlamentaria extranjera) que la prerrogativa puede amparar, también, los actos «exteriores» a la vida de las Cámaras, que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario» (subrayado nuestro).

⁵⁵ Hontebeyrie, Pierre. *Op. cit.*, 227.

- Es una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia, y no un privilegio personal del parlamentario.
- Para cierto sector de la doctrina existe una restricción en el ámbito espacial, pues sostiene que la inviolabilidad protege esencialmente las actuaciones del congresista realizadas en sede parlamentaria; opinión que no compartimos porque consideramos que el lugar donde exterioriza su opinión el congresista no condiciona su protección por la inviolabilidad, sino que esta prerrogativa lo protegerá en todo lugar destinado para desempeñar la función parlamentaria, siempre que la actuación del congresista esté íntimamente relacionada con su condición de parlamentario y en ejercicio de esta referida función.
- Asimismo, queda claro que si el congresista emite opiniones calumniosas, injuriosas o difamatorias, que constituyen delito, deberá analizarse si ello ha ocurrido con ocasión del ejercicio de la función (que puede darse en el Pleno, en comisiones y en otros encargos íntimamente relacionados con su condición de parlamentario y en ejercicio de tal función ante lo cual se beneficiaría con la inviolabilidad. Y si la opinión que constituye delito se emitió fuera de tal supuesto, ello implica la comisión de un delito común, ante lo cual el congresista, luego de la declaración del levantamiento de su inmunidad, deberá ser procesado como corresponde a cualquier ciudadano.
- Un tema polémico es si las declaraciones públicas de los parlamentarios están amparadas por la inviolabilidad. Si bien es cierto que un congresista lo es en todo momento, ya que no deja de serlo cuando sale del recinto parlamentario, debe tenerse presente que en el ámbito de su vida privada no tiene prerrogativa de inviolabilidad que lo proteja, pues reiteramos que ésta solamente se relaciona con el ejercicio efectivo de su función congresal.
- En este sentido, cuando un parlamentario sobrepase el límite constituido por el ejercicio de su función y su opinión constituya una calumnia, injuria o difamación, en una entrevista, en un mitin político o en cualquier otro contexto ajeno a su función parlamentaria, estaremos frente a un delito común que se procesa de acuerdo a las reglas del levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Incluso un congresista puede incurrir en alguno de estos delitos de acción privada cuando sus expresiones injuriantes, difamatorias o calumniosas las formule en los ambientes del Pleno o de una comisión parlamentaria, si tales expresiones no son hechas durante los debates en los citados órganos parlamentarios.
- La inviolabilidad y la inmunidad son prerrogativas parlamentarias que integran el estatuto del parlamentario y se complementan, aunque la primera se relaciona con el derecho penal sustantivo y la segunda responde a la lógica del derecho procesal penal. Ambas garantías parlamentarias se orientan a dar una plena libertad en el ejercicio de sus funciones a los congresistas, protegiéndolos de persecuciones que utilicen mecanismos gubernamentales o jurisdiccionales que traten de impedir de modo arbitrario su asistencia a las labores parlamentarias.

- En el derecho constitucional comparado se observan limitaciones expresas en el ejercicio de esta atribución en diversos países de Latinoamérica, como Chile, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Puerto Rico, Colombia, y en países tales como Estados Unidos, Alemania y Finlandia, entre otros. En otros casos las limitaciones han sido previstas por la jurisprudencia constitucional, como en el caso de España, Francia, Bolivia y Argentina.

Finalmente, consideramos que sería recomendable modificar el Reglamento del Congreso para establecer expresamente que la inviolabilidad solo protege a los congresistas por sus opiniones emitidas en las sesiones del Pleno y de las comisiones y demás órganos parlamentarios de deliberación legislativa o de control político, así como en declaraciones públicas de carácter estrictamente informativo sobre materias de interés general que estén siendo tratadas en el Congreso. Es necesario tener presente que si en tales declaraciones públicas el congresista da una opinión personal que no sea informativa y que pueda ser considerada injuriente, difamatoria o calumniosa, dicha opinión no estaría amparada por la inviolabilidad.

BIBLIOGRAFÍA Y PRONUNCIAMIENTOS JURISDICCIONALES

Doctrina

Abellán-García González, Ángel Manuel.

El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales. Madrid: Tecnos, 1992.

Alba Navarro, Manuel.

Prerrogativas Parlamentarias y Jurisprudencia Constitucional. Serie 9 Cuadernos y Debates. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

Alonso De Antonio, José Antonio y Alonso De Antonio, Angel Luis.

Derecho Parlamentario. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 2000.

Bernales Ballesteros, Enrique y otros. *Manual Parlamentario*.

Serie: Democracia N° 5. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2002.

Bernales Ballesteros, Enrique. «Parlamento y Democracia».

Citado por Enrique Bernales Ballesteros. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Rao Jurídica, 1998.

Buonomo, Giampiero.

«Sanciones disciplinarias y policía interna en el ordenamiento parlamentario italiano». En: *Derecho Parlamentario Sancionador*. Bilbao: Parlamento Vasco, 2005.

Cienfuegos Salgado, David.

«La inviolabilidad de diputados y senadores y daño moral». Revista *Iniciativa* N° 11. Toluca, Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos.

Eguiguren Praeli, Francisco.

Estudios constitucionales. Lima: ARA, 2002.

Eguiguren Praeli, Francisco José.

«La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». Revista *Taller de Derecho*. Lima: Año 1, N° 1. Enero de 2002.

Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido.

«La Inviolabilidad e Inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los “privilegios” parlamentarios» Madrid: Civitas, 1990.

Figueruelo Burrieza, Ángela.

«Derechos fundamentales y abuso de inmunidad». En: *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 1992.

García López, Eloy.

La inmunidad parlamentaria y el estado de partidos. Temas clave de la Constitución Española. Madrid: Tecnos, 1989.

García López, Eloy.

«Inmunidad parlamentaria y estado de partidos». En: *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM, 1992.

González Regueral y Bailly, Salustio G.

Estudio crítico de las garantías parlamentarias. La inviolabilidad y la inmunidad. Madrid: Ramona Velasco, 1915.

Görlitz, Niklas.

«Derecho parlamentario sancionador en el parlamento alemán». En: *Derecho Parlamentario Sancionador*. Bilbao: Parlamento Vasco, 2005.

Hontebeyrie, Pierre.

«Las competencias del Parlamento francés en materia de sanciones. En: *Derecho Parlamentario Sancionador*. Bilbao: Parlamento Vasco, 2005.

Portero García, Luis.

Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias. Málaga: Universidad de Málaga, 1978.

Pronunciamientos jurisdiccionales

Del Tribunal Constitucional del Perú

Sentencia recaída en el Expediente 0010-2002-AI/TC y publicada el 4 de enero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC, emitida el 1 de diciembre de 2003 y publicada el 5 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Sentencia recaída en el Expediente 0026-2006-PI/TC y emitida el 8 de marzo del 2007.

Del Tribunal Constitucional de España

Sentencia STC 49/1982 en el Recurso de Amparo 21/1982, emitida el 14 de julio de 1982.

Sentencia STC 51/1985 en el Recurso de Amparo 781/1983, emitida el 10 de abril de 1985.

Sentencia STC 78/1995 en el Recurso de Amparo 3.694/93, emitida el 22 de mayo de 1995.

Sentencia STC 243/1988 en Recurso de Amparo 602/1987, emitida el 19 de diciembre de 1988.

Sentencia STC 9/1990, sobre la Cuestión de Inconstitucionalidad 194/1989, emitida el 18 de enero de 1990 y publicada el 15 de febrero de 1990 en el Boletín Oficial del Estado.

Sentencia STC 214/1991 en el Recurso de Amparo 101/1990, emitida el 11 de noviembre de 1991.

De la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

Sentencia recaída en el Expediente C. 1526 XXXVI, emitida el 17 de febrero de 2004.

Del Tribunal Constitucional de Bolivia

Sentencia 62/2002, recaída en el Expediente 2002-04105-08-RRL y emitida el 31 de julio de 2002.

De la Corte Constitucional de Colombia

Sentencia SU 047/99, en la Acción de Tutela T-180.650, emitida el 29 de enero de 1999.

Sentencia C-1174/04, en la acción pública de inconstitucionalidad, emitida el 24 de noviembre de 2004.

Sentencia C-959/99, en acción de inconstitucionalidad, emitida el 1 de diciembre de 2004.

De la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sentencia de la Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C N° 107.

SECCIÓN II

PARLAMENTO:
Camino al Bicentenario

Una mirada histórica a las constituciones del Perú



MANUEL CASTAÑEDA JIMÉNEZ¹
Asesor de la Dirección General Parlamentaria
Congreso de la República

I. SOBRE LOS DIVERSOS TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE HA TENIDO EL PERÚ

La importancia de estudiar la constitución estriba en que esta funciona como la norma fundamental, aquella bajo cuyos principios y disposiciones se estructura todo el resto del espectro legal, y que contiene el diseño básico de las principales instituciones del país. La Constitución opera como el alma del conjunto normativo, como el principio vital del esquema institucional.

Por su parte, conocer las constituciones que han regido al Perú desde la declaración de su independencia, el 28 de julio de 1821, no es solo conocer los antecedentes que explican el esquema actual del país, sino también los esfuerzos, dubitaciones, anhelos y hasta las carencias de los hombres y mujeres que, a lo largo de los casi doscientos años de vida republicana, han procurado edificar el país en que vivimos para que se encauce por las vías de la libertad, la paz social, el progreso y la prosperidad.

A consecuencia de la invasión napoleónica en España, que implicó la usurpación del trono por el emperador de los franceses para colocar a uno de sus hermanos, José Bonaparte -que pasaría a ser recordado como *Pepe Botella* por sus supuestas aficiones alcohólicas-, la reacción hispánica se propuso darle a los territorios del imperio español una constitución por la cual pudieran regirse.

Es así como las Cortes se reunieron en Cádiz, en 1810, con la participación de representantes de todas las provincias españolas, incluyendo progresivamente los de los diferentes virreinos y circunscripciones americanas. Entre ellos, asistieron por el Perú Vicente Morales Duárez, Dionisio Inca Yupanqui, Antonio Zuazo, José Lorenzo Bermúdez, Ramón Feliú, Pedro García Coronel, Blas Ostolaza, Francisco Salazar y José Antonio Navarrete. Varios otros representantes asistieron a las sesiones -tanto antes como después de la aprobación de la Constitución-, pero no suscribieron

¹ Abogado. Asesor en la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República

el documento. Es de destacar que el peruano Vicente Morales Duárez llegó a ser presidente de las Cortes, del 24 de marzo al 2 de abril de 1812, iniciando su período a los pocos días de haberse aprobado la Constitución y falleciendo en el cargo antes de concluir su mandato.



La promulgación de la Constitución de 1812 ²

A pesar de que la Constitución de Cádiz tuvo una aplicación limitada y que su vigencia fue frustrada por el propio rey de España, Fernando VII, al obtener su libertad,³ su confección sentó las bases para que las colonias hispanoamericanas hicieran lo propio y elaborasen sus constituciones tras la obtención de sus respectivas independencias.

Para 1822 el protector del Perú, general don José de San Martín, convocó a un Congreso Constituyente para que preparase la constitución que habría de regirnos, aunque gran parte del país se encontraba aún ocupada por las tropas virreinales. De este modo, el 20 de setiembre de 1822 se instaló solemnemente el Primer Congreso Constituyente de la historia de la República. Presidido inicialmente por el clérigo Francisco Javier de Luna Pizarro -quien tiempo después llegaría a ser Arzobispo de Lima-, funcionó en el local de la entonces Real y Pontificia Universidad de San Marcos, situada frente a la actual Plaza Bolívar.

Una verdadera constelación de personalidades integraron la Asamblea, entre los que se encontraron Toribio Rodríguez de Mendoza, rector del Convictorio de San Carlos; Hipólito Unanue, sabio peruano y lumbrera de su época; José de La

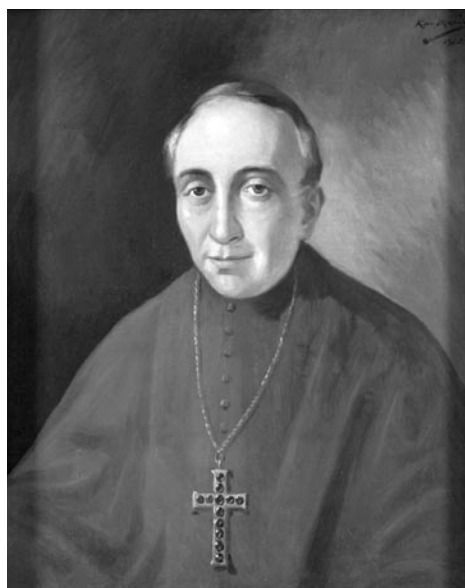
² Cuadro de Salvador Viniegra, Museo de las Cortes de Cádiz. Fotografía reproducida en: <http://unpa-seoporlaislaverde.blogspot.com/2012/07/20-de-julio-de-1813-las-cortes-de-cadiz_21.html>

³ Fernando VII había sido apresado por Napoleón.

Mar, quien presidió además la primera Junta Gubernativa designada por el mismo Congreso; José Faustino Sánchez Carrión, conocido como *El Solitario de Sayán* y que fuera uno de los principales ideólogos de la emancipación; y el clérigo Juan Antonio de Andueza, canónigo de Trujillo; así como Francisco Javier Mariátegui, José Larrea y Loredo, Justo Figuerola, José María Galdiano, Manuel Salazar y Baquijano y muchos otros sacerdotes, médicos, abogados, propietarios y militares; varios de ellos integraron posteriores Congresos, fueron ministros o miembros de la Corte Suprema de Justicia u ocuparon otros altos puestos públicos.

En la práctica, la Constitución que produjeron, conocida como de 1823 por el año de su promulgación, no tuvo sin embargo vigencia, puesto que el propio Congreso la dejó en suspenso en todo cuanto fuese incompatible con las facultades otorgadas al libertador Simón Bolívar, a quien le había concedido facultades ordinarias y extraordinarias propias de un poder dictatorial.

Asentado Bolívar en el poder, y alejado el fantasma de la vuelta al período colonial tras las victorias de Junín y Ayacucho y la capitulación del general Rodil en el Callao, quiso aquel imponer su propio proyecto constitucional, convocando a los Colegios Electorales con el fin de aprobar la denominada Constitución Vitalicia, en 1826. No obstante el rechazo que las actitudes de Bolívar habían provocado y la posibilidad del estallido de una guerra entre Colombia y Venezuela, lo llevaron a embarcarse de vuelta para Colombia y dejar el Perú sin poder ver concretados sus anhelos vitalicios.



Francisco Javier de Luna Pizarro, Primer Presidente del primer Congreso Constituyente en 1822, bajo cuya presidencia se aprobó también la Constitución de 1828.⁴

⁴ Cuadro reproducido en el libro *Palacio Legislativo: arquitectura, arte e historia*. Juan Günther y otros. Lima; Fondo Editorial del Congreso de la República, 2008. Fotografía: Daniel Gianonni.

Fue la Constitución de 1826 una norma fugaz pues rigió pocos meses, tras lo cual el Congreso General Constituyente, convocado por el general Andrés de Santa Cruz, produjo un nuevo texto constitucional en 1828, el que procuró recoger, básicamente, los principios de la carta de 1823. La Constitución de 1828 fue aprobada siendo presidente del Poder Legislativo Francisco Javier de Luna Pizarro, quien ya había ejercido el mismo cargo en el primer Congreso Constituyente.

En el nuevo documento constitucional previeron los diputados que en el plazo de cinco años se volvería a reunir una Convención Nacional para que, a la luz de la práctica y la experiencia obtenidas de la aplicación de la Constitución, decidiese los perfeccionamientos que considerara convenientes, modificándola en todo o en parte.



Tribuna desde la cual peroraron los diputados del primer Congreso Constituyente. Se conserva en el Salón de Grados de la antigua Facultad de Letras de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.⁵

El presidente de la República, gran mariscal Agustín Gamarra, procedió a realizar la convocatoria respectiva. Reunida la Convención Nacional, eligió como presidente provisorio de la República al gran mariscal Luis José de Orbegoso. El cuerpo legislativo tuvo, sin embargo, que asistir a la guerra civil que estalló al resistirse el general Pablo Bermúdez, junto con gran parte del Ejército, a la presidencia de Orbegoso. Esta primera guerra civil terminó, felizmente, con el magnífico episodio del abrazo de Maquihuayo, en que los dos bandos acordaron deponer las armas y, en lugar de matarse entre peruanos, se estrecharon ambas facciones en un caluroso abrazo.

⁵ Foto reproducida desde <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1044281&page=15>>

Aquel día, 24 de mayo de 1834, los peruanos de entonces dieron un ejemplo para la posteridad de cómo es posible, renunciando a las propias ambiciones y teniendo como fin supremo la grandeza del Perú, evitarle males y tragedias a la nación y caminar más bien en conjunto hacia un estado de concordia y de progreso. Por tal motivo, un decreto, expedido en agosto del mismo año, ordenó que en el sitio que fue testigo del acontecimiento se colocara un monumento con una placa que testimoniase para la posteridad como: *El amor a la Patria unió aquí, en el mismo sitio y en la misma hora, a quienes se iban a batir; y convirtió en campo de amistad el que iba a serlo en sangre.*

Poco tiempo duraría el intento constitucionalista de la Convención Nacional. Solo un par de años después se plasmaron los afanes federacionistas de muchos políticos de entonces, constituyéndose la Confederación Peruana-Boliviana, y dividiéndose, a ese efecto, en dos Estados independientes al Perú. Se formaron entonces los Estados Nor y Sud Peruanos, los cuales, en unión con Bolivia, conformaron la mencionada confederación. El 1 de mayo de 1837 se suscribió, en la ciudad de Tacna, la *Ley Fundamental de la Confederación Perú Boliviana*. El triunfo del Ejército Unido Restaurador en la Batalla de Yungay (20 de enero de 1839), puso fin a la ilusión federacionista.



Carátula de la autógrafo de la Constitución de 1860

Tras tanta convulsión acontecida durante la década del 30, Gamarra convocó a un Congreso General en Huancayo, en el centro del país, que en menos de tres meses ⁶ dictó una nueva constitución, la carta de 1839. Esta, de corte conservador, se mantuvo vigente por los siguientes catorce años: todo un triunfo para la época, que había asistido al nacimiento y extinción ya de cuatro documentos constitucionales, además de la división del país en dos para la formación de la confederación antes referida.

⁶ Del 15 de agosto al 10 de noviembre de 1839.

Una nueva Convención Nacional, convocada por el libertador gran mariscal Ramón Castilla, aprobó, en octubre de 1856, otra constitución, la sexta desde la independencia, o séptima si se considera la *Ley Fundamental de la Confederación*, que se citó antes. Pero la connotación liberal y -hasta cierto modo- anticlerical del nuevo texto aprobado condujo a una nueva guerra civil, tras la cual Castilla volvió a convocar un Congreso que, autoproclamado como Constituyente, reformó la Constitución de 1856, dando lugar a la de 1860 que, por su carácter moderado y de consenso, pudo mantenerse vigente por sesenta años. El récord de vigencia de la Constitución de 1860 no ha sido superado en la historia del Perú republicano.

El intento del presidente Mariano Ignacio Prado de imponer la vigencia de una nueva constitución, formulada en agosto de 1867 por un Congreso Constituyente de mayoría liberal, no perduró en razón de la caída de su régimen pocos meses después de aprobado el nuevo documento constitucional, que fue dejado de lado y restituida la vigencia de la Constitución de 1860 por el general Pedro Diez Canseco, una vez que asumió la presidencia de la República en enero de 1868.



General Pedro Diez Canseco, presidente de la República que, en enero de 1868, restituyó la vigencia de la Constitución de 1860 ⁷

Transcurrieron así seis décadas, hasta que, en 1919, el presidente Leguía, imbuido del propósito de crear lo que denominó la *Patria Nueva*, se propuso dar al Perú una nueva constitución política. Su proyecto se concretó en la carta aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada, con toda solemnidad, el 18 de enero de 1920, en medio de

⁷ Fotografía Courret, reproducida en <<http://perusigloxxix.blogspot.com/2011/09/pedro-diez-canseco.html>>

una salva de veintiún cañonazos, en el tricentésimo octogésimo quinto aniversario de la fundación de la ciudad de Lima, capital del Perú. El texto fue objeto de publicación en el diario oficial *El Peruano* dos días después.

Los once años de gobierno leguista⁸ concluyeron con su deposición por el general Luis Miguel Sánchez Cerro, sublevado en Arequipa en 1930. Después de diversos sucesos fue convocado un Congreso Constituyente, que procedió a discutir y aprobar la Constitución de 1933. La Constitución fue discutida sobre la base de un proyecto que preparó una comisión ad honórem presidida por el jurista Manuel Vicente Villarán e integrada por personalidades como Jorge Basadre Grohmann, José León Barandiarán y Víctor Andrés Belaunde. Aunque varios representantes suscribieron el texto con reservas, y otros no firmaron,⁹ la constitución fue promulgada y entró en vigencia. Sucesivos golpes de Estado perturbaron la aplicación plena de la Constitución, la que, asimismo, tuvo varias reformas, siendo de destacar la producida por la ley 15242, en 1964, para facilitar la expropiación de tierras agrícolas.



Asamblea Constituyente de 1978, presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre

El golpe de Estado del 3 de octubre de 1968, perpetrado contra el presidente Fernando Belaúnde Terry, instauró el llamado *Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas* e inició un período, que duró doce años, durante el cual la tesis predominante por parte del gobierno fue la de la *reforma de estructuras*, bajo cuya bandera obró, rigiendo solo de forma nominal la Constitución de 1933, y sin aplicación en aquello que fuese incompatible con el Estatuto Revolucionario y los objetivos de quienes detentaban el poder político.

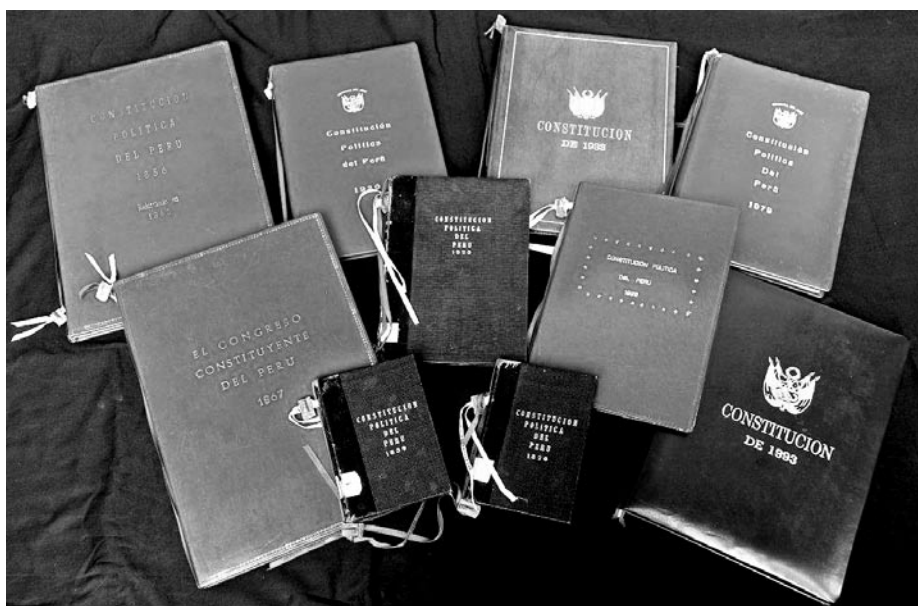
⁸ Se conoce este período como *el Oncenio*.

⁹ El representante Luis Velazco Aragón y los cuatro representantes socialistas no firmaron.

El general Francisco Morales Bermúdez, que en 1975 sucedió al general Juan Velasco Alvarado, que había encabezado el golpe de 1968, convocó, luego de diez años de gobierno militar, a una Asamblea Constituyente, la que fue presidida por el líder del Partido Aprista Peruano, Víctor Raúl Haya de la Torre. La asamblea discutió y aprobó la Constitución de 1979.

La década de 1980 estuvo afectada por la aparición y embate de grupos terroristas, así como por una hiperinflación que ocasionó la depresión del poder adquisitivo de la población. Ello, sumado a un crecimiento inorgánico del Estado, provocado por numerosas expropiaciones realizadas especialmente durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980) -las que hicieron crecer la intervención estatal en la economía a niveles nunca vistos anteriormente-, produjo tensiones políticas que se agudizaron luego del ascenso al poder del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori en 1990. En abril de 1992, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, el presidente Fujimori disolvió el Congreso e instauró un gobierno autodenominado *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*. La presión internacional, especialmente, propició la convocatoria al llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) el cual elaboró una nueva constitución que facilitó la realización de la reforma del aparato estatal y de la economía del país; a la par que el Gobierno combatía exitosamente al terrorismo.

La constitución aprobada por el CCD fue sometida a un referéndum que le resultó favorable, siendo así promulgada por el presidente de la República y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 1993; por lo que es conocida como *Constitución de 1993* y es la que en la actualidad rige al país.



Constituciones del Perú - Fotografía: Ivette Fashé

II. SOBRE EL CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES

Según haya primado el sector conservador o el liberal en el cuerpo constituyente que la produjo, cada constitución incide en mayor o menor medida en reforzar sea el Poder Ejecutivo, sea el Legislativo; facilitar el intervencionismo estatal o liberalizar la economía; y plasmar una u otra corriente de pensamiento. Aun así, es posible apreciar un nexo entre los diferentes documentos.

Todos los textos constitucionales estatuyen sobre las diferentes funciones del Estado, recogiendo la división de poderes enunciada por Montesquieu: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. La de 1823 hizo una mención al Poder Municipal, que no volvió a repetirse, ni siquiera en la de 1826, que procuró recoger los principios de la primera. Igualmente, la de 1823 contiene un capítulo sobre el Poder Electoral, lo que sí se repitió en ocasiones.

Al disponer sobre tales instituciones básicas, las constituciones señalan las principales atribuciones de cada una, sus limitaciones y forma de funcionamiento. Así, en el caso del Poder Legislativo, la primera Constitución (1823), la de 1867 y la de 1993, actualmente vigente, establecieron que fuese unicameral,¹⁰ mientras que la constitución Vitalicia (1826) dispuso la existencia de tres Cámaras: la de Tribunales, la de Senadores y la de Censores, pero tal carta no llegó a aplicarse, como ya está referido, en razón de haber sido declarada nula luego del retiro de Bolívar las demás constituciones dispusieron la existencia de dos cámaras legislativas, la de Senadores y la de Diputados. La actual Constitución precisa que el número de congresistas es de 130, elegidos por la ciudadanía cada cinco años, al igual que el presidente de la República.



Congreso Constituyente Democrático
Preside la sesión el doctor Carlos Torres y Torres Lara

¹⁰ La Constitución de 1823 estableció un Senado Conservador, con carácter consultivo para el dictado de leyes y determinadas funciones, pero que no formaba parte del Congreso, el que estaría conformado por los diputados.

Desde un inicio, en 1823, la Constitución estableció una Corte Suprema a la cabeza del Poder Judicial y cortes superiores, integradas todas ellas por vocales, a los cuales, como a los demás jueces, se les garantiza su independencia. Todas las demás constituciones han recogido el mismo esquema.

La Constitución de 1979 introdujo la figura del Tribunal de Garantías Constitucionales, redefinido en la de 1993 como Tribunal Constitucional, con competencia final en materia de hábeas corpus y demás acciones de garantía, y competente para ventilar las acciones de inconstitucionalidad de las normas.

Del mismo modo, otras instituciones fundamentales, como las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y las municipalidades, son reguladas en la Constitución. Épocas ha habido en que se clausuraron las municipalidades o se las intervino, decidiendo el Poder Ejecutivo cuáles ciudadanos ocuparían los cargos de alcalde; actualmente, los alcaldes y sus regidores son elegidos por votación popular. Igualmente, los miembros del Ministerio Público eran designados por el Congreso entre candidatos propuestos por el Gobierno, hasta que en la actualidad, la Constitución vigente les reconoce autonomía, siendo elegido el Fiscal de la Nación por la Junta de Fiscales Supremos.

De manera similar, las sucesivas constituciones han ido procurando perfeccionar algunas figuras, tales como la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo para el dictado de normas de carácter general, las que primero se promulgaban como *leyes* y actualmente bajo la denominación de *decretos legislativos*. Igualmente, aunque en 1979 fue discutida la figura de los decretos de urgencia, la identificación de estos bajo tal denominación fue recogida recién en la de 1993.

Hay, de otra parte, figuras que, al igual que la de las tres cámaras concebidas en la Constitución Vitalicia, o el Senado Conservador de la Constitución de 1823, no tuvieron mayor tiempo de vida o poca o nula aplicación. Así, el Consejo de Economía Nacional, dispuesto por la Constitución de 1933 no se concretó y los Congresos Regionales, establecidos por la de 1920 duraron lo que duró la Constitución.



Palacio Legislativo, plaza Bolívar, Lima

Aun así, esas figuras significaron el preludio de otro tipo de tratamiento de las problemáticas que procuraron ser atendidas con ellas. La actual Constitución aborda, más extensamente que en otros casos, el proceso de descentralización del aparato administrativo del Estado. Ya anteriores textos constitucionales habían dispuesto el establecimiento de Juntas Departamentales o de Consejos Departamentales, hasta que la de 1920 estableció los Congresos Regionales, que llegaron a tener cierta producción legislativa en materia de circunscripciones territoriales, en su mayoría vigente hasta la actualidad. La Constitución de 1979 contuvo un capítulo especial dedicado a la descentralización de los gobiernos locales y regionales, el que fue reformulado en la de 1993 y modificado a su vez por la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

Sin embargo, entre todos los importantes asuntos tratados por las constituciones, no hay, quizás, nada de mayor importancia que el respeto de las garantías y derechos fundamentales que las diversas cartas acogen sobre la base de los derechos básicos, como el de la libertad individual, de pensamiento, de imprenta, de opinión; de intangibilidad de la propiedad y del secreto de la correspondencia; de la inviolabilidad del domicilio, y de que *nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe*, que se busca edificar una nación orgullosa de sí misma, de hombres y mujeres que puedan desarrollar sus capacidades en una sociedad en que prime el respeto mutuo y la solidaridad entre peruanos.



Moneda de plata de 8 reales, de 1832. La figura femenina representa a la *Patria*. Se observa un gorro frigio sobre una lanza y un escudo que simbolizan *La Libertad*. Bordeando la moneda el lema: “Firme y feliz por la unión”¹¹

¹¹ Fotografía reproducida en <<http://en.numista.com/catalogue/pieces28262.html>>

III. REFLEXIÓN FINAL

No hemos pretendido, en este brevísimo recuento, efectuar un análisis de cada constitución; menos aún de las instituciones, figuras o asuntos tratados en ellas. Simplemente, hemos dado una mirada general a las circunstancias de su elaboración, reseñando algunos de los aspectos más relevantes de sus contenidos, que faciliten a quien se aproxime a ellas una mayor comprensión de sus textos.

Tampoco ha sido la intención confrontar los textos de las constituciones que han regido con la realidad constitucional del Perú; es decir, si los textos reflejan verdadera y eficazmente la manera como la nación se encuentra constituida. Menos aún si son pertinentes o no las ilusiones y anhelos que en los textos se contienen y que son el reflejo de sus respectivas épocas. Tales materias quedan para ser tratadas por los especialistas con la profundidad que ellas merecen.

SECCIÓN III

NOVEDADES
BIBLIOGRÁFICAS

1. JOSÉ ANTONIO ENCINAS POR LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO. DISCURSOS PARLAMENTARIOS

Autor: Selección de Guillermo Nugent

Materia: Documentos parlamentarios



Por la libertad de pensamiento recoge, por obra de Guillermo Nugent, las intervenciones más significativas de José Antonio Encinas durante el periodo 1919-1923, en el que representó a Puno, su tierra natal, como diputado en el Parlamento peruano.

Encinas es conocido por su papel revolucionario en la pedagogía peruana. El educador puneño se propuso llevar a las aulas las máximas del ejercicio democrático, convencido de que el alumno debía desempeñar, no menos que el maestro, un rol activo en la generación de conocimiento mediante la participación y el debate. No puede entenderse tal posición sin aceptar que, en su mirada, la educación trascendía el campo del saber para constituir, en cambio, la fuente misma de la posibilidad de los hombres de conseguir una vida plena en todos los aspectos. El niño, visto por Encinas como el poseedor de un conocimiento intuitivo, debía recibir por eso los estímulos convenientes a su individualidad de modo que pudiera liberar sus aptitudes innatas. En el horizonte se reconoce la preocupación de Encinas por convertir la educación en una práctica de la voluntad y la autoconfianza que conduzca naturalmente a la valoración del intelecto, la sensibilidad y el compromiso social.

La selección de Guillermo Nugent parece haber tomado en cuenta todo lo anterior. De hecho, muestra a un Encinas que, todavía joven, asume en los diferentes temas de la agenda parlamentaria la figura de defensor cerrado de un humanismo integral. El hecho debe destacarse firmemente puesto que se registra en un contexto en que pesan todavía mucho sobre el ejercicio del pensamiento libre —aquí libertario— los lastres de una sociedad de castas. A ella opone Encinas, en sus intervenciones, una sorprendente modernidad de juicio, lo mismo que un valor a toda prueba. Sabemos que sostenerlos le costó ser deportado por Leguía en 1923 a pesar de pertenecer a su bancada. Al respecto, las páginas recurrentes en que rechaza su reelección son el mejor testimonio de la probidad democrática de Encinas.

Son numerosos los temas en que el joven diputado enfatiza su humanismo de tinte racionalista y, de paso, asombra con su lucidez y su erudición. El rango incluye reflexiones sobre la autonomía municipal, la importancia de la regionalización, el reconocimiento del mundo indígena, la separación de Estado e Iglesia, la propiedad agrícola y el gamonalismo, el régimen laboral obrero, los derechos de la mujer, la profesionalización militar y, desde luego, las políticas educativas.

Quizás entre ese variado repertorio las intervenciones más seductoras sean las que corresponden a las críticas contra el clero y la “plutocracia” civilista, por un lado, y, por el otro, el alegato en favor del divorcio, entendido como una enorme ganancia para la libertad de la mujer. En el primer ejemplo, atestiguamos un diagnóstico certero de la composición del poder en el Perú tradicional, en donde la indignación gravita tanto como un conocimiento profundo de su carácter estamental y rentista. En el segundo, descubrimos una postura desprejuiciada en que las observaciones sobre el matrimonio contienen notas psicológicas y empíricas de gran valor. En ambos casos, domina el altruismo de ideas e intenciones que recorre todos sus discursos parlamentarios.

2. LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ

Autor: José Agustín de la Puente Candamo

Materia: Bicentenario



La Independencia del Perú, de José Agustín de la Puente Candamo, estudia la faz interior del proceso emancipador, con el interés de comunicar el mundo subjetivo, incluso íntimo, de aquella época de cambios extremos. El resultado singular es una historia de los conceptos tanto como de las emociones, y de las grandes gestas lo mismo que de la odisea privada de los hombres.

De la Puente Candamo apoya su indagación en el convencimiento de un mestizaje positivo, según el cual, para la época de la Emancipación, el Perú constituía cabalmente una unidad espiritual nutrida de la herencia española, indígena y —en menor grado— africana. Aunque no discute mayormente las

relaciones de poder entre ellas, ni profundiza en el aspecto de una dominación hegemónica, el autor deriva interesantes consecuencias de su intensa adhesión a la idea de un Perú mestizo, tanto en sus prácticas reales como simbólicas.

Uno de los planteamientos consiste en retrotraer el proceso de la Independencia a la segunda mitad del siglo XVIII, un periodo donde no todos los autores la reconocen por completo. Para de la Puente Candamo, en cambio, el ánimo independentista se encontraba ya instalado allí, bien que sin contornos definidos. Tal cosa ocurre —desde luego sin contar a Viscardo, el más radical— en figuras influidas por el humanismo de la Ilustración, como Baquíjano y Carrillo y Rodríguez de Mendoza, y más tarde Unanue. A su modo, sin sentirse alienados de la Corona, ellos acunan un reformismo cuyo desenlace inevitable será el trance de la Independencia. En ese sentido, el autor los ubica entre sus impulsores, en parte también para defender la raíz nacional de la Emancipación contra las voces que la denominan «un fenómeno importado e impuesto».

La otra ruta abierta por el mestizaje suscrito por de la Puente Candamo adopta una dirección inversa, dada en reconocer la vitalidad del Virreinato en plena República. Ello acontecería no solo en la preservación de instituciones fundamentales sino, y sobre todo, en la supervivencia de un temperamento y un clima morales. En ambos debemos identificar el ser patrio al que el autor ve consolidado, como dijimos, mucho antes de la Independencia, asegurando que no es hispano ni indígena —sí obra, por el contrario, de un «nuevo hombre mestizo»—. En dicha percepción palpita sin duda otra de las ideas centrales de su libro: la de la continuidad en el cambio, para denotar un Perú creyente, tradicionalista y de base familiar.

3. HISTORIA DE LAS IDEAS EN EL PERÚ CONTEMPORÁNEO ¿EXISTE UNA FILOSOFÍA DE NUESTRA AMÉRICA?

Autor: Augusto Salazar Bondy

Materia: Pensamiento peruano



Historia de las ideas en el Perú contemporáneo ¿Existe una filosofía de nuestra América? constituye un erudito recuento del pensamiento filosófico peruano que viaja desde la temprana época del positivismo hasta las corrientes y autores vigentes en la década del sesenta. Los diversos filósofos son estudiados de acuerdo con un esquema que conforma un verdadero modelo de documentación. Cada intelectual visitado es objeto de un riguroso estudio monográfico basado en la directa referencia a las fuentes de su producción bibliográfica.

«¿Existe una filosofía de nuestra América?», se pregunta Salazar Bondy en un texto que se incluye al final de este volumen. Con esta interrogante, probablemente, se inicia el comienzo de un debate que se articuló a partir del Congreso Nacional Argentino de Filosofía de 1970 y que podría considerarse el momento fundacional de la filosofía de la liberación. La filosofía es la disciplina que reflexiona sobre los procesos históricos por los que han pasado sus sociedades, pero en Latinoamérica, dice Salazar, esa misma filosofía tiene un rol ideológico que justifica situaciones de dominación, poniendo de manifiesto la subordinación económica y política de nuestros países.

La producción intelectual fácilmente puede convertirse en un mecanismo de enajenación. Esto podría ocurrir si un filósofo solo se dedica a repetir a autores que han escrito para otros contextos, dejando de lado su entorno. En este caso se convierte en víctima de la enajenación de la propia filosofía. No solo ella, sino además la educación y la cultura en general se convierten en instrumentos de enajenación, reflexiona Salazar Bondy.

Este es un libro admirable que es parte valiosa de nuestra bibliografía filosófica. En sus brillantes páginas podemos destacar las dedicadas a José Carlos Mariátegui, Pedro Zulen y Víctor Haya de la Torre. En suma, se trata de un recorrido intelectual que revisa el pensamiento de gran parte de los hombres que reflexionaron sobre el Perú.

4. LA MIRADA DE LOS GALLINAZOS

Autor: Marcel Velázquez Castro

Materia: Visiones del Perú



La mirada de los gallinazos es una obra que adopta una perspectiva multidisciplinaria pues emplea herramientas conceptuales tanto de las humanidades como de las ciencias sociales. Mediante la interpretación textual y el análisis de la historia cultural se busca dilucidar los procesos de significación del imaginario sobre la Lima colonial y republicana.

El libro se desenvuelve en un territorio marcado por el ensayo como discurso, pero nutrido de investigaciones académicas particulares. En consecuencia, se observa el afán estilístico y las formas de comprensión habituales en ese género literario y el rigor en

el manejo de las fuentes documentales propio de la investigación universitaria. Este doble registro hace que el libro pueda ser apreciado tanto por el lector culto como por el académico especializado.

Lima es una ciudad con una larga y compleja historia que posee continuidades, recurrencias y fracturas; sin embargo, la mayoría de reflexiones sobre ella elige parcelas de tiempo muy breves que pierden el horizonte más amplio o bien visiones globales que terminan en el trazo superficial o el encomio vacío. Por el contrario, *La mirada de los gallinazos* cubre un periodo extenso (mediados del siglo XVII-finales del XIX), pero, gracias a un contrapunto entre el análisis particular y las comprensiones sistemáticas, puede ofrecer una narrativa interpretativa desde tres variables: cuerpo, fiesta y mercancía.

Los seis ensayos que componen este libro se hallan articulados entre sí por preguntas transversales que exploran las trayectorias y los sentidos que diversos textos fueron instalando en el imaginario sobre Lima. En su conjunto, es un valioso estudio sobre la mirada y el archivo que la élite va construyendo sobre su propia ciudad a lo largo de más de dos siglos. La Lima festiva, hedonista y comercial adquiere diversas figuras, pero en todas ellas el analista señala las tensiones entre los dispositivos del poder por someter y modelar a los sectores populares y la resistencia de estos, que deja huella en los mismos textos e imágenes del periodo.

Hoy, que la ciudad de Lima vive nuevos desafíos derivados de los procesos de globalización, desterritorialización de las culturas e incesante mestizaje cultural con raíces andinas, estas disquisiciones sobre la Lima tradicional permiten conocer la densidad de debates contemporáneos como el nacionalismo gastronómico, el lugar de la cultura popular, el papel de la limeña como símbolo de la ciudad, los encuentros y también desencuentros entre lo nacional y lo popular, el racismo y la violencia en las relaciones interétnicas, las promesas del proyecto republicano y sus límites, entre otros.

El libro de Marcel Velázquez Castro despliega no solo una argumentación crítica sobre la formación de las imágenes de la Lima tradicional, sino también una colorida y vívida descripción de ella desde diversas fuentes primarias. Esa heterogeneidad de fuentes discursivas (literarias, históricas, periodísticas, legales), sumada a las fuentes visuales (dibujos, mapas, litografías y grabados), ofrece un novedoso viaje por la constitución simbólica de la ciudad de Lima

5. RAZÓN Y MITO EN MARIÁTEGUI. SIETE ENSAYOS DE INTERPRETACIÓN DEL PENSAMIENTO FILOSÓFICO DE JOSÉ CARLOS MARIÁTEGUI (1914-1930) (LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA RACIONALIDAD)

Autor: Jorge Oshiro Higa

Materia: Reconocimientos



José Carlos Mariátegui es un personaje clave en la historia del Perú. Escritor, político y pensador multifacético, su obra no ha dejado de ser objeto de estudio desde que apareció en la década del treinta para cambiar el panorama de las ideas en nuestro medio. En esta oportunidad, el profesor Jorge Oshiro entrega *Razón y Mito en Mariátegui*, en donde desarrolla un acercamiento a la filosofía que animó al *Amauta*.

Este estudio incluye el análisis de la obra de Mariátegui desde su obra de juventud, definida por él mismo, en su momento, como su «Edad de Piedra». Penetrar en las reflexiones filosóficas de Mariátegui es internarse en las complejidades de un modo de razonar que

reúne líneas diferentes y, a la vez, complementarias de pensamiento.

Para lograrlo, Oshiro despliega un hábil y minucioso seguimiento donde descubre, en la obra del escritor peruano, las huellas del filósofo Baruch Spinoza. Esto no significa, sin embargo, una inscripción directa ni textual en la órbita del pensador holandés, sino el reconocimiento de una afinidad de ideas establecida a través del ahondamiento en diversos autores.

Oshiro señala que ninguna reflexión nace por «generación espontánea», sobre todo cuando se trata de filosofía. En esta línea, rastrea el punto de vista filosófico de Mariátegui en pensadores muy disímiles pero que se conectan de diferentes formas con él: Marx, Schopenhauer, Nietzsche, Bergson, Freud, Sorel, Unamuno, Waldo Frank y, desde luego, Spinoza.

Son estas fuentes las que animan la aparente contradicción filosófica descubierta en el pensamiento del Amauta, donde una rigurosa racionalidad se ve sustentada en un coherente antirracionalismo en busca de construir, racionalmente, otra forma de observar el mundo en donde tengan cabida el mito y las emociones. Aquí se encuentra el núcleo del pensamiento mariateguino así como su originalidad. No hay en él un apego ciego a las escuelas que lo nutrieron sino

una asimilación libre y una interpretación audaz. El resultado es una visión heterogénea y dinámica de la realidad. Oshiro resalta que en ella domina la unidad dialéctica de aspectos contrarios: pensamiento y sentimiento, teoría y praxis, religión y ciencia, mitología y racionalidad.

6. VIRREINATO O COLONIA. HISTORIA CONCEPTUAL. ESPAÑA-PERÚ. SIGLOS XVI, XVII Y XVIII

Autor: Fausto Alvarado Dodero

Materia: Bicentenario



Texto sobre la historia de nuestro país que pone sobre el tapete conceptos sobre colonia y virreinato que, estamos seguros, suscitarán más de un debate en los círculos académicos. Dotado de varios recursos metodológicos y teóricos, Alvarado Dodero hace un repaso por la historia que alimentó el pensamiento moderno de la España renacentista para sostener su tesis de historia conceptual. Explica el autor los cambios semánticos sufridos por las palabras *colonia* y *virreinato* en su aplicación final sobre los extensos dominios del Imperio español, cambios a los que se agrega una serie de eventos económicos y políticos que vendrían en una transformación connotativa de la palabra *colonia*.

Alvarado Dodero no duda al afirmar que la variación semántica de la palabra *colonia* se produjo como parte de un proceso que culmina con las nuevas políticas borbónicas hacia tierras americanas, cambio que contó con el beneplácito de ciertos países europeos interesados en desprestigiar a España. *Colonia* dejó de ser una categoría aplicada a una forma de existencia social y adquirió la peyorativa imagen que se le impuso. Así, este concepto pasó a convertirse en el avance de lo que sería después la «leyenda negra» que cubrió, como un manto oscuro, la relación entre España y América.

Duro crítico de las teorías posmodernas y estructuralistas, el autor se niega a aceptar los cambios de episteme y arremete, con demostrada valentía, contra conceptos que él considera de evidente sesgo y políticamente interesados. De este modo, *colonia* e *imperio* se someten a una manipulación retórica y adquieren, en las reflexiones de Alvarado, una intención decididamente política.

No hay duda de que este estudio es un refrescado recuento de cierta parte de la historia de España y sus rivalidades que desembocaron en el ocaso de su Imperio. Lo que esperamos de nuestro autor, —y estamos seguros de que lo hará—, es una observación de cómo miraron el virreinato los hombres y mujeres de las altas civilizaciones que poblaron América, particularmente del Perú, cuando vieron colapsar su entorno ante cosmovisiones distintas.

Virreinato o Colonia. Historia conceptual. España-Perú. Siglos XVI, XVII y XVIII es un libro que despertará pasiones por lo controvertido del tema. Para nosotros, que somos el centro de la libertad de ideas y pensamiento, es un placer presentar esta obra que, aseguramos, no pasará inadvertida.

SECCIÓN IV

LEYES Y
RESOLUCIONES
LEGISLATIVAS
PUBLICADAS

(Desde el 1 de abril hasta el 31 de junio de 2013)

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2012-2013

NÚMERO	TÍTULO	FECHA DE PUBLICACIÓN
30006	Resolución Legislativa que aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera 2008	03/04/2013
30007	Ley que modifica los artículos 326, 724, 816 y 2030 del Código Civil, el inciso 4 del artículo 425 y el artículo 831 del Código Procesal Civil y los artículos 35, 38 y el inciso 4 del artículo 39 de la Ley 26662, a fin de reconocer derechos sucesorios entre los miembros de uniones de hecho	17/04/2013
30008	Ley que crea la Distinción al Mérito Santiago Antúnez de Mayolo Gomeró de reconocimiento al investigador que contribuye al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación tecnológica	17/04/2013
30009	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República a salir del territorio nacional los días 19 y 20 de abril de 2013, con el objeto de asistir a la Ceremonia de Juramentación del Presidente electo de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, a realizarse en la ciudad de Caracas, Venezuela	18/04/2013
30010	Ley de delimitación territorial de las provincias de Oyón, Huaura y Huaral, del departamento de Lima, con las provincias de Daniel Carrión y Pasco, del departamento de Pasco	26/04/2013
30011	Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental	26/04/2013
30012	Ley que concede el derecho de licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave	26/04/2013
30013	Ley de demarcación y organización territorial de la provincia de Huamanga, en el departamento de Ayacucho	28/04/2013
30014	Ley de delimitación territorial de la provincia de Barranca, en el departamento de Lima, con las provincias de Huarvey, Bolognesi y Ocos, en el departamento de Áncash, en el sector Punta La Litera-Cerro Pacayhuain	04/05/2013
30015	Ley que autoriza modificaciones presupuestarias para el pago de bonificación a la Policía Nacional del Perú y dicta otras medidas en materia presupuestaria	04/05/2013
30016	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a doña Carmen Amelia Morote Alvarado, destacada deportista nacional en la disciplina de esgrima	07/05/2013
30017	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero al territorio de la República, de acuerdo con el programa de actividades operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente a mayo de 2013	11/05/2013

30018	Ley de promoción del uso de la información de patentes para fomentar la innovación y la transferencia de tecnología	13/05/2013
30019	Ley que modifica la Ley 29089, que declara de necesidad pública la construcción de la obra de gran envergadura denominada “Vía de interconexión de los distritos del Rímac y San Juan de Lurigancho”, en la provincia y departamento de Lima, ampliándola en el sentido de expropiar once inmuebles adicionales ubicados en la zona de influencia de ejecución de la obra	13/05/2013
30020	Ley que crea el Plan Nacional para la Enfermedad de Alzheimer y otras demencias	13/05/2013
30021	Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes	17/05/2013
30022	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República a salir del territorio nacional del 22 al 25 de mayo de 2013, con el objeto de participar en la VII Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico, que se realizará en la ciudad de Cali, República de Colombia, y en la ceremonia de posesión del mando presidencial de la República del Ecuador, que tendrá lugar en la ciudad de Quito	18/05/2013
30023	Ley que establece el 13 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Salud y del Buen Trato al Paciente	22/05/2013
30024	Ley que crea el Registro Nacional de Historias Clínicas Electrónicas	22/05/2013
30025	Ley que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obras de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura	22/05/2013
30026	Ley que autoriza la contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para apoyar en áreas de seguridad ciudadana y seguridad nacional	23/05/2013
30027	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidad naval y personal militar extranjeros al territorio de la República, de acuerdo con el programa de actividades operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente a junio de 2013	31/05/2013
30028	Ley que modifica la Ley 28086, Ley de democratización del libro y de fomento de la lectura	01/06/2013
30029	Resolución Legislativa que aprueba el Anexo III Acuerdo Administrativo Reglamentario del Convenio de Aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre la República del Perú y la República Oriental del Uruguay	01/06/2013
30030	Ley que incorpora el Artículo 46-D al Código Penal, respecto al uso de menores de edad y personas que padecen anomalía psíquica, grave alteración de la conciencia y alteraciones de la percepción en la comisión de delitos	04/06/2013
30031	Ley que declara a la provincia de Melgar, del departamento de Puno, como Capital Ganadera del Perú	05/06/2013

30032	Ley que adiciona el Capítulo VIII a la Ley 28189, Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos, y crea el Registro Nacional de Donación Renal Cruzada	05/06/2013
30033	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la restauración, conservación y puesta en valor del monumento arqueológico de Pacatnamú.	05/06/2013
30034	Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas.	05/06/2013
30035	Ley que regula el Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación de Acceso Abierto	05/06/2013
30036	Ley que regula el teletrabajo	05/06/2013
30037	Ley que previene y sanciona la violencia en los espectáculos deportivos	07/06/2013
30038	Ley que modifica el Artículo 140 del Decreto Legislativo 1053, que aprueba la Ley General de Aduanas, sobre transferencia gratuita de mercancías importadas con exoneración o inafectación tributaria aduanera	07/06/2013
30039	Ley que modifica la Ley 27658, incorporando a los gobiernos regionales y locales en la estrategia del proceso de modernización de la gestión del Estado	07/06/2013
30040	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República a salir del territorio nacional del 10 al 13 de junio de 2013, con el objeto de realizar una visita oficial a los Estados Unidos de América.	07/06/2013
30041	Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo Adicional Núm. 3 que modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas relativas al Transporte Aéreo Internacional	08/06/2013
30042	Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo de Montreal número 4 que modifica el Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional	08/06/2013
30043	Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo de 1997 que enmienda el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978	08/06/2013
30044	Resolución Legislativa que aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)	08/06/2013
30045	Ley de modernización de los servicios de saneamiento	18/06/2013
30046	Ley que protege al usuario del servicio de transporte en tramos múltiples	20/06/2013
30047	Ley que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales	20/06/2013
30048	Ley que modifica el Decreto Legislativo 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura	25/06/2013
30049	Ley que proroga el plazo de vigencia del Programa de Compensaciones para la Competitividad	25/06/2013

30050	Ley de Promoción del Mercado de Valores	26/06/2013
30051	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la restauración y puesta en valor del Complejo Arqueológico de Poro Poro, en el distrito de Catache, provincia de Santa Cruz, departamento de Cajamarca	26/06/2013
30052	Ley de las Operaciones de Reporte	27/06/2013
30053	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico	28/06/2013
30054	Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal, modifica los artículos 46-A, 108, 121 y 367 del Código Penal y los artículos 47, 48 y 53 del Código de Ejecución Penal, para prevenir y sancionar los delitos contra miembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas, Magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público, miembros del Tribunal Constitucional o autoridades elegidas por mandato popular	30/06/2013
30055	Ley que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	30/06/2013

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2012-2013

NÚMERO	TÍTULO	FECHA DE PUBLICACIÓN
003-2012-2013-CR	Resolución Legislativa del Congreso de la República con la que se impone al congresista Rubén Condori Cusi la sanción de amonestación escrita pública con multa equivalente a siete días de remuneración	21/05/2013

Fuentes: Diario Oficial *El Peruano*

Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República

ANEXO

CURSO INTERNACIONAL
ON LINE

“La Función de Representación:
Nuevas Perspectivas y Estrategias”

Resumen y opinión de los participantes

Realización del Primer Curso Internacional *On-Line*

“La Función de Representación: Nuevas Perspectivas y Estrategias”

El Congreso de la República, a través del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios y el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET) de España, llevaron a cabo el primer curso on line “La Función de Representación: nuevas perspectivas y estrategias”, en el que participaron asesores, profesionales y funcionarios de los diferentes parlamentos de Latinoamérica como, Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y del Perú y se realizó desde el 5 de octubre hasta el 16 de diciembre de 2012.

Los temas que se desarrollaron en el mencionado curso fueron:

- LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA
- CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS
- REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y COMUNICACIÓN
- EL CONGRESO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA AGENDA PARLAMENTARIA EN EL MARCO DE LA REPRESENTACIÓN.

Expresamos nuestras felicitaciones a todos los participantes en general y en forma especial a quienes ocuparon el primer y segundo puesto, como son, la señorita Huanda Elizabeth Segura Alcántara, quien trabaja en la Cámara de Diputados de República Dominicana y a la señorita Xinia María Jiménez Gonzáles, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Compartimos las impresiones y comentarios de ambas participantes.

HUANDA ELIZABETH SEGURA ALCÁNTARA



Ingeniera de Sistemas
Cámara de Diputados de la República Dominicana
(PRIMER LUGAR)

IMPRESIONES (OPINIONES) SOBRE EL CURSO

Antes de emitir nuestras consideraciones acerca del curso *on-line* “La Función de Representación: nuevas perspectivas y estrategias”, impartido por el Congreso de la República del Perú durante los meses de noviembre y diciembre del año 2012, queremos agradecer a la Cámara de Diputados de la República Dominicana, especialmente al Licenciado Abel Martínez Durán, Presidente, y a la Licenciada Ruth Helen Paniagua, Secretaria General, por la oportunidad de participar en esta capacitación.

Entendemos que abordar el tema de representación es de actualidad y que es de interés para los legisladores y para los que de alguna manera hacemos vida en el Parlamento. Su importancia radica en la responsabilidad y el nivel de conciencia que ella demanda de cada uno de los actores del quehacer legislativo.

Además, debemos tomar conciencia de qué significa trabajar en el Parlamento o Congreso Nacional, así como determinar la imagen que proyectamos y el comportamiento que exhibimos ante los ciudadanos y la forma como expresamos nuestras opiniones. Todo ello nos hace reflexionar acerca de la representación congresal o parlamentaria y nos ayuda en nuestro trabajo cotidiano. Gracias a esta capacitación pudimos profundizar y ampliar nuestros conocimientos, especialmente en lo que está reglamentado en nuestro país. Por ejemplo: en la Constitución de la República, la Ley Electoral, la Ley de Libre Acceso a la Información y los Reglamentos Internos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

Este curso, impartido en la modalidad *e-learning*, significó una experiencia completamente nueva, despertando nuestro interés día a día, a través de los foros de discusión, donde pudimos interactuar con los participantes de otros países; de las actividades asignadas por los tutores en cada uno de los módulos; y de los materiales de apoyo que sirvieron de base a esta capacitación.

Cuando recibimos la información de parte de los organizadores acerca de que a los participantes que ocuparan los tres primeros órdenes de aprovechamiento del

curso se les realizaría esta entrevista, además del diploma de aprovechamiento, no imaginamos que quedaríamos en uno de esos lugares, mucho menos en el PRIMER LUGAR, realmente fue una agradable sorpresa. Entonces, pudimos comprobar que, cuando te esfuerzas y te dedicas, puedes lograr todo lo que te propongas. Una vez más, gracias

Sugerencias para una mejor representación por parte de los parlamentarios

Los parlamentarios deben cuidar su imagen y la del parlamento a través de un accionar transparente, ejercer su rol político en apego a las leyes, normas y buenas costumbres, mantener el contacto con la comunidad que los eligió como sus representantes, buscando la mejor manera de atender sus demandas, y legislar en beneficio del conglomerado.

XINIA MARÍA JIMÉNEZ GONZALES

Abogada
Secretaria profesional
Asamblea Legislativa de Costa Rica
(SEGUNDO LUGAR)



IMPRESIONES (OPINIONES) SOBRE EL CURSO

Con asombro, una mañana encontré sobre mi escritorio un formulario que debía completar para realizar el curso «La función de Representación: nuevas perspectivas y estrategias»; entonces me enteré de que había sido designada por mis jefes para representar a nuestro parlamento. De inmediato, mi expectativa se depositó en la gran importancia del tema en aplicación a las labores que se desarrollan en nuestra área de trabajo y la novedad, en mi caso, de no haber realizado estudios en línea.

Durante el desarrollo del curso mi temor por el uso de las herramientas y la dinámica del trabajo se fue desvaneciendo, sobre todo por el equipo profesional y su disposición de apoyarnos en todo lo necesario. Debí invertir mucho tiempo y esfuerzo en los temas estudiados para obtener una visión más amplia sobre la construcción y el desarrollo de nuestro sistema democrático, así como sobre sus carencias y fortalezas, y, lo más importante, motivarnos a innovar y hacer propuestas desde nuestro ámbito de trabajo. En nuestro caso, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, iniciará innovadores programas que permitirán una mayor

participación de la población en la elaboración de las políticas públicas y un mayor acercamiento de los diputados con sus representados.

Durante el curso intercambiamos impresiones para mejorar la función de la representación por parte de los parlamentarios, lo que considero que depende del cristal con que se mire: si se es representado o representante.

En el primer caso, sabemos que en un estado constitucionalmente democrático la participación popular es un presupuesto dentro del mismo concepto; así, sin participación popular no hay democracia. Sin embargo vemos una democracia representativa sin mayores espacios, una población carente de información y, en muchos casos, con falta de motivación para involucrarse en esos procesos porque, indiscutiblemente, se requiere capacidad y deseo de hacerlo. También se percibe que hace falta *“algo”* para enrumbar al país, en el mejor de los casos aparecen personas con iniciativas y sugerencias al respecto, pero muy a menudo no saben cómo y dónde canalizarlas; no tienen comunicación con sus representantes.

En el segundo caso, se requiere una labor muchísimo más ardua para devolver la confianza de la población a sus representantes y la convicción democrática de éstos últimos. Deben lograr que la población se interese por conocer el trabajo que desarrollan, así como motivarlos a participar activamente en las decisiones políticas, a fin de que cesen las quejas y se brinde espacio para las propuestas.

También es necesario realizar reformas que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas, la forma de elegir a los representantes, en lo que sea necesario aún desde las mismas bases de los partidos políticos; eliminar las listas cerradas, legislar para evitar el transfuguismo e introducir diferentes institutos de participación, por ejemplo. la revocatoria del mandato, la iniciativa popular, el referéndum; asimismo, facilitar las herramientas para accederlas de manera responsable, así como un espacio en los parlamentos donde la población pueda dirigir sus sugerencias, observaciones, propuestas en torno al quehacer legislativo, entre otras cosas.

No obstante, todos debemos tener en consideración que la democracia no es un producto terminado sino que debe remozarse constantemente para garantizar la permanencia del sistema y con ello, la función de la representación.

INVITACIÓN

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios-CCEP del Congreso de la República invita a sus lectores a hacernos llegar artículos de su autoría, relacionados al quehacer parlamentario y el Derecho Constitucional, los mismos que serán publicados en la Revista Cuadernos Parlamentarios.

Los contenidos de los artículos serán de estricta responsabilidad de sus autores y poseen carácter de opinión personal, para tal efecto deberán cumplir con los lineamientos establecidos por el Comité Revisor, los cuales son:

1. El nombre del artículo no debe de exceder de 20 palabras, los subtítulos deben de presentarse numerados, la extensión del original no debe ser mayor a 10 ni menor de 6 hojas. La tipografía debe ser arial, tamaño 10, con un interlineado de 1,5 en formato Word.
2. Los artículos deberán incluir un sumario con un máximo de 50 palabras, una breve introducción, un cuerpo o desarrollo y una conclusión.
3. Deberá incluirse una breve reseña del autor que señale sus estudios, la institución en que los cursó y se debe de especificar la actividad que desarrolla actualmente.
4. La bibliografía debe presentarse con el siguiente formato: apellidos y nombres, título del libro, editorial, país y número de páginas.
5. Las referencias o notas al pie de página deben incluir, apellidos y nombres del autor, título del libro, editorial, país, página citada.

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

Comité Revisor

Impreso en la Imprenta del Congreso de la República

Agosto de 2013