

El Contexto Político y el Procedimiento Político Parlamentario para Nombrar Altos Funcionarios Públicos en el Perú

Manuel Bermúdez Tapia*

“Con motivo de las elecciones de los magistrados del Tribunal Constitucional del presente año, el autor hace un análisis exhaustivo sobre los detalles de los procesos de elección en el Congreso de la República, además de involucrarnos con la carga laboral que esta conlleva.”

1. Introducción

En el Perú, para el 15 de junio de 2007 los entretelones de la elección de un candidato a Magistrado del Tribunal Constitucional (TC) generó no sólo una ola de críticas al Congreso de la República sino también al mismo órgano de interpretación constitucional en forma indirecta por el alto contenido político en algunas decisiones jurisdiccionales, en particular respecto de la pugna con el Jurado Nacional de Elecciones.

Sin embargo todo el debate ha sido materializado desde un análisis después de la elección y nombramiento de estas altas autoridades, sin hacer un estudio somero al procedimiento parlamentario que debiera regular dicho proceso de selección, evaluación y nombramiento.

2. Las Múltiples Funciones del Parlamento y de los Parlamentarios en el Ámbito Político.

El Congreso de la República (CR) entre sus múltiples funciones de conformidad con el art. 102º de la Constitución, debe realizar:

- a. El debate, modificación y aprobación de propuestas legislativas.

- b. Labor de representación política.
- c. Labor de fiscalización política.
- d. La aprobación de Tratados
- e. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General
- f. Autorizar el endeudamiento internacional
- g. Nombrar a determinados funcionarios en los órganos constitucionales.

Este conjunto de labores, para el período legislativo 2006-2011 (dividido anualmente) recae en el conjunto parlamentario y se divide por especialidades según Bancada Política en veinticuatro comisiones ordinarias, una comisión de ética parlamentaria, una comisión investigadora (que investiga a Alejandro Toledo). Hace menos de seis meses una Comisión especial dejó de ejercer funciones al designarse a los últimos magistrados del TC bajo votación del pleno del Congreso¹.

Según los artículos 34º, 35º y 36º del Reglamento del CR, cada parlamentario debe integrar al menos una Comisión y como máximo integrar cinco en calidad de titular. El Reglamento si bien no determina un límite por participación en comisión como miembro suplente, la práctica parlamentaria lo determina por cuanto es difícil cumplir con dichos compromisos.

* Abogado, Magíster en Derecho y candidato al grado de Doctor en Derecho por la UNMSM. Ex Coordinador de Bancada Parlamentaria y Asesor Parlamentario en el Congreso de la República del Perú. Docente de las Escuelas de Postgrado de la UNMSM, Pedro Ruiz Gallo, Antenor Orrego en Perú, Hermilio Valdizán y FLACSO en Ecuador.

1 Para la fecha de la primera elección (junio 2007), recordaremos que ha sido declarada nula, en el ámbito de la elección del señor abogado Javier Ríos Castillo por haberse descubierto una situación comprometedoras con personajes vinculados a procesos de corrupción de funcionarios. Sin embargo esta nulidad en la elección del CR fue realizada dejando una ambigüedad, por cuanto después de haberse aceptado la renuncia del cuestionado ex magistrado (votado y designado), en votación del Pleno se decretó la nulidad de la elección. Contradicciones innecesarias porque si fue nula la elección no debía haberse aceptado la renuncia y si hubo renuncia se debió proceder a evaluar dicho planteamiento.

El promedio de comisiones en las cuales participa un parlamentario suele oscilar entre cuatro y cinco, no sólo por razones de interés personal, sino por haber una designación de la Bancada a la cual pertenece, toda vez que si rehúsa a participar en una, debilita la posición de su propia organización política al interior de una Comisión y los resultados pueden ser complicados de manejar a futuro, cuando el Pleno del CR debata dicha propuesta.

Siendo objetivo el hecho de que el número de parlamentarios es insuficiente para desarrollar eficientemente una serie de obligaciones parlamentarias, el debate del retorno a la Bicameralidad, plantea un mecanismo de eficiencia sobre los parlamentos unicamerales.

Argumento que tiene absoluta validez por cuanto es imposible que un parlamentario pueda atender eficientemente su participación en las Comisiones Parlamentarias que integra: realizar labor de representación política en su Distrito Electoral, labor política de fiscalización y participación en el Pleno del CR. Situación que empeora si valoramos los tiempos parlamentarios establecidos como una práctica usual: Trabajo de Comisiones de Lunes a Miércoles en la mañana; Sesiones del Pleno los miércoles por la tarde y jueves, y atención de despacho parlamentario los viernes.

A pesar de la mala imagen que proyectan en la sociedad, los parlamentarios disponen de un tiempo laboral complicado y ese es el motivo por el cual su labor es deficiente, al no priorizarse la especialización al interior del CR.

3. Los Roles Políticos en el Congreso de la República en Función al Cargo que se Desempeña.

En la eventualidad el parlamentario asuma un Cargo Directivo a nivel de Bancada, como Portavoz se sumará una nueva labor, que es la de participar en las Sesiones de la Junta de Portavoces, que está compuesta por la Mesa Directiva y los Portavoces de Bancada y su participación no sólo tendrá un elevado nivel político a nivel particular sino partidario, por cuanto tendrá ingerencia en el diseño de la Agenda Parlamentaria del Pleno o intervendrá en dos aspectos políticos que regula el artículo 31º del Reglamento del CR, que pasan desapercibidos:

- a. La exoneración de los trámites de envío a comisiones, prepublicación, doble votación de proyectos de ley, si la Junta de Portavoces representa a los tres quintos de parlamentarios.
- b. La ampliación de la agenda y la determinación de prioridades en el debate parlamentario.

Ambos elementos en esencia le permiten a la Mesa Directiva manejar no sólo la agenda política del país sino también regular el contrapeso político frente al Ejecutivo; así mismo, constituyen herramientas valiosas, que usualmente se prestan a manejos políticos que podrían perjudicar los grandes intereses nacionales.

Los proyectos de Reforma del Estado o Leyes de suma importancia pueden tener Dictamen prioritario, pero si la Mesa Directiva del CR no considera pertinente su aprobación, no podrá ser debatido. Y de esta situación hay múltiples ejemplos.

Así la Junta de Portavoces plantee la modificación de la Agenda, usualmente la Mesa Directiva tiene un margen discrecional para incrementar el debate en temas banales o prorrogar el debate para una fecha posterior, dándole la condición de "prioritario", previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Dictaminadora, quien podría solicitar su debate, bajo solicitud de Moción.

Dado que analizaremos la elección de altos funcionarios, debemos tener presente la discrecionalidad y tino político de la Mesa Directiva para la designación de estos magistrados. Así Mesas presididas en épocas pasadas, por connotados políticos como Henry Pease o Ántero Flóres Araoz no pudieron lograr el censo necesario para proceder a convocar una elección de nuevos magistrados del TC con resultados positivos cuando sus períodos de presidencia lo exigían.

Igualmente quepa señalar, que con Marcial Ayaipoma, en la última sesión ordinaria de la Legislatura 2001-2006, el 13 de julio del 2006, se eligió a Carlos Mesía Ramírez como Magistrado del TC, debido a que Delia Revoredo al vencer su período de Magistrada había renunciado y el Pleno del TC se encontraba incompleto.

Las ampliaciones de debates, informes, lectura de Mociónes o cuartos intermedios son mecanismos para dilatar o acelerar un debate político en el CR y su uso constituye la mejor herramienta para administrar un procedimiento parlamentario.

Como último elemento de manejo discrecional de debate, la Mesa Directiva dispone de la aprobación del "Acta de Sesiones". Cuando el debate se presta para posibles modificaciones a futuro y es necesaria su limitación, la Mesa solicita una vez decretada la finalización de la Sesión Plenaria, la aprobación del Acta, bajo un mecanismo de aprobación ordinaria a mano alzada y se da por finalizada la sesión. Este procedimiento prácticamente es imperceptible para el ciudadano común.

Si bien esta Acta de sesión puede dar por concluido un debate, existe la posibilidad que se modifique en una próxima e inmediata sesión, siempre y cuando exista un pedido expreso para ello.

Los Presidentes de las Mesas Directivas como regla general alegan tener imposibilidad de manejar los causes del debate parlamentario a efectos de manejar una excusa (poco inverosímil), por cuanto disponen de un conjunto de mecanismos procesales parlamentarios para regular sus intereses políticos o partidarios.

La actuación de los Vicepresidentes de la Mesa Directiva en este sentido, está limitada a una posición similar a la de los demás parlamentarios y no disponen de

mucha discrecionalidad para desarrollar una agenda parlamentaria ni otorgar prioridad a una propuesta legislativa, por cuanto la sola presencia en la Mesa del Presidente les retira cualquier facultad.

“Los Presidentes de Mesas Directivas, que procuran conservar su margen de imparcialidad, suelen convocar a parlamentarios afines para proceder a solicitar la aprobación del acta respetiva (...)”

Bajos estos principios, debería eliminarse la mayoría de Vicepresidencias de la Mesa Directiva del CR, por cuanto son innecesarias y la razón por la cual se llegó a tener cinco vicepresidencias, fue a propuesta de Carlos Ferrero en el 2000, para efectos de tener una legitimidad y fuerza en el manejo del CR, en momentos posteriores al cierre de dicha Legislatura y asumir una nueva en el inicio democrático del gobierno de Alejandro Toledo².

Se ampliaron de tres a cinco Vicepresidencias para conceder una a cada Bancada Parlamentaria política (de ese entonces) y así asegurar un manejo ordenado del debate parlamentario. La ineficacia, falta de legitimidad y finalmente su poca condición valorativa de la 3ª, 4ª y 5ª vicepresidencia provocó en la última Mesa Directiva del período legislativo 2001-2006, dos vicepresidencias generadas sin respaldo político, en los casos de Eduardo Carhuaricra (para esa fecha no contaba con una Bancada Política que respalde su postulación al ser único miembro de su Partido Político), Ronnie Jurado (había sido expulsado de su propia Bancada días antes) y Alejandro Oré (quien no podía acceder a dicho cargo por ser miembro Portavoz de su Bancada)

Quepa señalar igualmente que la propuesta que encabezó Marcial Ayaipoma incluía a dos miembros de su Bancada Política y Alianza Política y que postuló en lista única a la Mesa Directiva y tuvo que ser nombrada como ganadora a pesar de no haber oposición y no alcanzar el mínimo del número legal de congresistas (61). Se interpretó que el número legal era de los asistentes a la elección y fue una propuesta de Fausto Alvarado, ex Ministro de Justicia.

Retomando el contexto que nos avoca, luego de la elección que determinó que los señores Gerardo Eto Cruz, Vladimir Paz de la Barra, Luis Alarcón y Javier Ríos

Castillo (sesión plenaria del 13 de junio 2007) fuesen nombrados por aprobación del CR, la Mesa Directiva propuso inmediatamente la aprobación del Acta para finalizar dicho proceso de evaluación y nombramiento de Magistrados. El margen de inmediatez temporal para proceder a la aprobación del Acta provocó las sospechas de indicios razonables de una manipulación política en la designación de dos postulantes del partido oficialista, que se corroboró inmediatamente después con el caso de Ríos Castillo.

Si bien este hecho es imperceptible, como señaláramos líneas arriba, para la mayoría de investigadores, es un procedimiento que demuestra la experiencia política en el manejo de decisiones políticas. Los Presidentes de Mesas Directivas que procuran conservar su margen de imparcialidad, suelen convocar a parlamentarios afines para proceder a solicitar la aprobación del acta respetiva y de este modo “cerrar” un capítulo cuyo resultado es de interés político.

Continuando con el orden de ingerencia política en las decisiones colectivas del CR, están los Presidentes de Comisiones, que según Reglamento CR pueden ser cuatro: ordinarias, investigación, especiales y de ética parlamentaria.

La importancia del cargo radica en tener la primera posibilidad de dirigir el debate especializado al interior de una comisión respecto de un proyecto determinado. Al plantear la agenda, las cuestiones previas y los puntos prioritarios el perfil de la comisión se conoce de antemano, aún antes de conocer quien será el Presidente.

La Presidencia de Comisión por tanto tendrá como origen el acuerdo entre Bancadas para ceder o solicitar una determinada comisión previa tratativa del mecanismo de votación para la Mesa Directiva del CR. En segundo término se distribuyen las comisiones en orden proporcional a las Bancadas políticas.

Posterior a dicho acuerdo político se determina los mínimos y máximos de integrantes de la Comisión, así como al Vicepresidente y al Secretario de Comisión. El cargo de vicepresidente es un cargo efímero que tiene ingerencia relativa cuando el Presidente no está en funciones. Inclusive el cargo puede ser infértil si el Presidente no convoca a sesiones ordinarias ni extraordinarias.

En cambio el cargo de Secretario de Comisión sí es importante al ser el encargado de ratificar las decisiones adoptadas por la Comisión. Los Dictámenes requieren necesariamente de su rúbrica y puede constituir un elemento de contrapeso a la labor del Presidente, si el secretario decide postergar su rúbrica a un momento parlamentario determinado.

2 En la actualidad se eliminó una Vicepresidencia, pero sigue latente el hecho que su número “reducido” sigue siendo excesivo, por cuanto a la fecha por ejemplo la Primera Vicepresidencia (Aldo Estrada) representa sólo a la mitad de su Bancada (la otra mitad se opuso a su “postulación”); la Segunda Vicepresidencia (Martha Moyano) sólo representa a trece parlamentarios (de 120) y la Tercera Vicepresidencia (Carlos Torres) no tiene Bancada Parlamentaria (situación que evoca la última Mesa Directiva del período parlamentario 2001-2006) Si las Vicepresidencias en la actualidad no representan a nadie, ¿Porqué mantenerlas?

La importancia del Secretario de Comisión se diluye cuando se ingresa a debate del Pleno, debido a que el Presidente puede modificar el texto del Dictamen, sin la participación de ningún miembro de su Comisión. Dependiendo del manejo discrecional del Presidente, Dictámenes que tenían un origen "x" terminan siendo aprobados por el Pleno del CR con una redacción "z". La degeneración de la labor dictaminadora en los últimos años, ha provocado que algunos dictámenes que cuentan con el voto mayoritario o absoluto de todo el Pleno pasen "con cargo a redacción" como autógrafas³.

En el ámbito político, la Presidencia de la Comisión le permite al parlamentario tener acceso a una imagen pública y parafernalia periodística apetecible a sus intereses particulares. Igualmente el manejo de un Despacho de Comisión le permite nombrar a su personal, sin la necesidad de contar con la aprobación de los demás miembros de la Comisión.

Las Comisiones más importantes en este sentido son la de Constitución, Justicia, Presupuesto, Defensa, Relaciones Exteriores, Fiscalización, Defensa del Consumidor; en el sentido inverso, las Comisiones que sufren para acceder a quórum reglamentario son las de Banca, Juventud y Deporte, Pueblos Andinoamazónicos, Seguridad Social y Mujer.

Razones de profunda especialidad y bajo nivel de impacto periodístico constituyen los elementos por los cuales las anteriores comisiones no tengan el desarrollo suficiente para plantear temas de suma importancia como el Acceso a mecanismos financieros, Tasas bancarias, Acciones afirmativas para mujeres, jóvenes, promoción del deporte, etc.

Los Presidentes de Comisión igualmente pueden solicitar al Pleno del CR que un determinado proyecto sea transferido a su Comisión para su revisión, provocando en algunos casos el atraso en su aprobación o un texto ambiguo que degenera en su desaprobación. Esta labor es específica cuando la Comisión no es la principal y depende de otra. Si bien estas situaciones se pueden solucionar con sesiones conjuntas en búsqueda de un único Dictamen, debemos decir que no es la regla general.

Para efectos del debate parlamentario, los elementos importantes a valorar van en orden de vinculación a un Proyecto de Ley. El autor y el Presidente de Comisión, según artículo 70° del Reglamento pueden disponer de un tiempo mayor a cualquier orador en el Pleno a efectos de sustentar su iniciativa.

Las iniciativas según trayectoria, perfil profesional y Bancada pueden ser calificadas bajo un esquema sencillo y conocer de antemano cual es su "objetivo político". La sustentación oral basada en una lectura de un

resumen proporcionado por la asesoría delata al parlamentario que no conoce de sus iniciativas.

Iniciativas que pueden constituirse en verdaderas bombas de tiempo política por haber sido "direccionadas" en algunos parlamentarios por grupos de presión. Así podemos observar iniciativas legislativas a favor de invasores de terrenos, a favor de la circulación de Buses-Camión, a favor de la condonación de deudas tributarias (incluyendo las de parlamentarios), o de liberación de personajes vinculados a la mafia fujimontesinista, como ocurrió con el congresista Kuenen Franceza Marabotto, al proponer el Proyecto de Ley N° 12952-CR (11/05/2005) el cual en líneas generales beneficiaba a determinadas personas con beneficios penitenciarios que desvirtuaban la sanción penal, sobre todo en procesos penales por corrupción. Dicha iniciativa fue aprobada con la Ley N° 28568, que terminó siendo derogada por el mismo CR y el TC a la semana siguiente. Lo cómico del caso es que el mismo parlamentario propuso su derogación en otra iniciativa legislativa⁴.

Las anteriores descripciones pueden ser calificadas como productivas en un sentido político; sin embargo, para el parlamentario con experiencia política las posibilidades de intervenir en las decisiones colectivas no dependen de un cargo determinado. Así por ejemplo, al interior de las Comisiones, los miembros de una Bancada de oposición pueden generar un Dictamen en Minoría que según Reglamento del CR será debatido en el Pleno, restando votación al Dictamen en Mayoría.

Para efectos de la elección de la Presidencia de la Mesa Directiva, el perfil de líder político le permitirá a un parlamentario acceder a cuotas de poder derivadas en sus partidarios políticos o la aprobación de determinadas propuestas legislativas.

4. La Función Política del Congreso de Nombrar Autoridades en Organismos Públicos. La Prevalencia Política frente a la Meritocracia.

Adicional a las recargadas laborales ordinarias del parlamentario, se le debe agregar una función especial que es la de integrar (en algunos casos) y participar en el proceso de nombramiento de Altos Funcionarios Públicos en diferentes órganos constitucionales.

La Constitución le asigna al Parlamento la función de nombrar determinados funcionarios a efectos de dotarle de un elemento de legitimidad política para el ejercicio de dichas funciones.

La figura de cesión de responsabilidades en la constitución de un Directorio o de un puesto en particular en un órgano constitucional determinaría la legitimidad del sistema democrático, por cuanto los parlamenta-

3 Artículo 78° del Reglamento: Cuando el Pleno lo estime necesario, podrá acordar, a pedido de un Congresista o un Grupo Parlamentario (Bancada) y por mayoría simple de los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres congresistas propuestos por el Presidente a efecto que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas.

4 Hasta la actualidad no se ha regulado el impedimento de proponer iniciativas contradictorias en el CR.

rios, representantes de la ciudadanía, habrán nombrado a funcionarios con pleno poder de facultades.

La dispersión de fuentes de poder permitiría que un sistema tradicional de contrapesos de poderes de órganos constitucionales, como el nuestro, funcione y garantice no sólo la gobernabilidad en el país sino también el fortalecimiento de un Estado de Derecho.

Sin embargo, esta función de nombrar altas autoridades públicas no siempre es realizada sobre la base de un consenso político para garantizar la gobernabilidad para el caso concreto del nombramiento de magistrados del TC ni para garantizar un Estado de Derecho para el caso del nombramiento del Defensor del Pueblo. Las elevadas pretensiones de discrecionalidad política de determinadas Bancadas parlamentarias impiden que los procesos de evaluación y nombramiento cumplan una función más allá del simple acto parlamentario.

Pero esta práctica no debe ser generalizada a todas las Bancadas Políticas en el CR, por cuanto exige niveles de experiencia política previa y profesionales partidarios-simpatizantes que postulen a cargos de importancia en el Estado (con registro en el partido político o sólo a nivel de simpatía). En la eventualidad una condición no se manifieste, las alianzas políticas serán efímeras y no garantizará una vinculación política entre el funcionario y el partido político más allá de la elección.

De los partidos políticos que han participado en la vida política nacional en los últimos quince años, podemos delimitar que sólo existe un único partido capaz de lograr la conjunción de estos dos requisitos: una Bancada que respalde a sus propios candidatos. Inclusive a criterio de muchos políticos, esta Bancada por la experiencia política, puede dárse el lujo de utilizar “vientes de alquiler político” como ha sido demostrado en el caso de la postulación de Javier Ríos Castillo en junio del 2007⁵.

La sumatoria de elementos importantes como fidelidad política, doctrina política, disciplina partidaria, capacitación parlamentaria partidaria y adoctrinamiento le han permitido al Partido Aprista Peruano ser la única fuerza política en tener la categoría de partido político. Ninguna otra fuerza política ha podido acumular más de dos elementos políticos y ello se evidencia en el CR, donde los casos de tráfugas, topes y desertores han sido una muestra manifiesta desde el proceso electoral del 2000.

Toda la experiencia política del PAP se trasluce en el CR, aún en momentos en los cuales no ha podido

constituirse en Bancada mayoritaria. En el 2000 fue la primera fuerza política en respaldar a Valentín Paniagua a la Presidencia del CR, a efectos de tener un camino libre para las elecciones presidenciales del 2001. Durante el período legislativo 2001-2006 ha logrado ubicar a dos miembros de su partido en el TC (Víctor García Toma y Carlos Mesía Ramírez), ha copado los organismos públicos supervisores y ha defendido a sus partidarios de acusaciones de tráfico de influencias o de acusaciones similares, como en el caso de Jorge Lozada Stanbury⁶ en el Consejo Nacional de la Magistratura en el 2006⁷, como también ha tenido el tino político de no provocar mayores conflictos con otros partidos políticos al no acusar el tráfico de influencias de Javier Alva Orlandini con la madre de su hijo laborando en el mismo TC. Para el proceso de nombramiento de Beatriz Merino como defensora del Pueblo logró retirarla de una eventual campaña política para las elecciones presidenciales del 2006.

Sin embargo fuera de todo elemento político que es inevitable en el CR, debemos reparar en el elemento humano y perfil profesional en los procesos de evaluación, selección y nombramiento de altas autoridades. Por ello es imposible desvincular el elemento político en estos procedimientos parlamentarios porque el CR no está capacitado ni tiene la experiencia para designar funcionarios en base a una meritocracia profesional y académica⁸.

Los casos de nombramientos de profesionales de alto perfil son reducidos frente al conjunto de nombramientos que se han realizado y la razón responde a que la misma estructura interna del CR no lo permite al no reglamentarse los procesos de nombramiento, muy a pesar de su alta responsabilidad.

Pero ¿Cómo es el actual procedimiento para elegir altas autoridades? En los puntos 5º y 6º analizaremos las dos etapas del nombramiento: la postulación y el nombramiento.

5. Los Mecanismos para Plantear Propuestas para Efectos de un Nombramiento.

a. Las Comisiones Especiales.

El artículo 35º le asigna una cualidad genérica a la Comisión Especial sin considerar explícitamente su condición para ser la encargada de elaborar un reglamento, proceder a una evaluación y plantear una propuesta de nombramiento al Pleno del CR.

5 Todos los medios de prensa del 14 al 17 de junio de 2007. La expresión le corresponde al Portavoz de la Bancada de Unidad Nacional, Javier Bedoya

6 Jorge Lozada Stanbury manifestaba su vinculación y filiación al APRA, del cual fue inclusive parlamentario y fue filmado con una cámara indiscreta justificando el nombramiento de magistrados de cuestionados abogados en razón a una “recomendación partidaria”. El cierre por finalización de la legislatura 2001-006 del CR para julio del 2006 evitó una investigación más exhaustiva o una probable Acusación Constitucional.

7 El Diario Oficial El Peruano (5 de junio de 2005) informaba lo siguiente: “El presidente del CNM, Jorge Lozada Stanbury, será convocado para que asista el próximo lunes a la Comisión de Justicia del Congreso, con el fin de explicar sus expresiones registradas en un audio en el que presuntamente admite su filiación aprista y que recibe recomendaciones para la designación de jueces. Las expresiones de Jorge Lozada Stanbury constituyen una falta. **“Lozada admite que nombra jueces no en función de los méritos, sino en función de recomendaciones y dice que acepta recomendaciones”.**

8 Téngase presente las renuncias de los Doctores Carlos Ramos Núñez y Ernesto Blume a la elección de magistrados del TC, luego de la anulación de la primera votación en junio 2007. Ambos con excelente perfil profesional y académico y mejor ubicación en el “ranking” de la Comisión evaluadora de candidatos fueron descartados por candidatos de mucha menor experiencia, nivel académico y sin grado académico.

Para el proceso de nombramiento de cuatro magistrados del TC durante el 2007, se determinó la conformación de una Comisión Especial “encargada de la selección de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional”, bajo la presidencia de Aurelio Pastor Valdivieso (APRA) y conformada por Raúl Castro Stagnaro (UN), Eduardo Espinoza Ramos (UPP), Luis Falla Lamadrid (APRA), Yohny Lescano Ancieta (AP), Fredy Otárola Peñaranda (Nacionalista) y Víctor Sousa (Fujimorismo), tratando de representar el porcentaje de cada Bancada en la Comisión.

Esta Comisión elaboró un plan de trabajo detallando no sólo los elementos a ser calificados sino también un seguimiento para cumplir los plazos legales de nombramiento tomando en consideración que se vencían⁹.

“(...) la misma Ley Orgánica del TC que obliga al CR a nominar individualmente a cada magistrado del TC, no sólo para garantizar una transparencia en su elección sino también para efectos de establecer mejores parámetros de gobernabilidad (...)”

El 27 de febrero de 2007 la Comisión Especial publicó la primera relación de postulantes al TC, siendo el número inicial en 72 abogados, paulatinamente fueron descartándose candidatos hasta llegar a 17 aptos para una eventual nominación, obligatoriamente, en una terna¹⁰.

b. El manejo de las propuestas. Por terna o por individuo

La figura de las postulaciones por terna que empleó la Comisión Especial responde al hecho necesario que ningún candidato de los últimos 17 postulantes tenía garantizado un mínimo de 80 votos en el Pleno del CR.

La falta de consenso político, debilidad de las Bancadas parlamentarias mayoritarias como la “nacionalista” y la de Unión por el Perú constituyeron un referente negativo para un proceso eleccionario limpio y que permitió que Bancadas con más experiencia planteen sus propuestas con más éxito.

La Bancada más perjudicada por esta falta de consenso político fue la de Unidad Nacional, que ya venía atravesando conflictos internos que avizoran su deterioro para el 2011, al nivel inclusive de sufrir el retiro de “Renovación” de dicha alianza parlamentaria.

Bajo este parámetro de falta de consenso político, la Comisión determinó que se nominaría por terna a los cuatro candidatos al TC ante el Pleno del CR, a pesar que el artículo 8° de la Ley Orgánica del TC¹¹, exige que la elección sea por candidato y no por terna: *“Declarados aptos uno o más candidatos, el Congreso procede a la elección mediante votación pública y ordinaria. Son elegidos el Magistrado o los Magistrados, según el caso, que obtengan la mayoría prevista por el último párrafo del artículo 201 de la Constitución Política. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación”*.

La modificación de la Ley Orgánica del TC en junio del 2006 respondió a la necesidad de una mayor participación democrática de la sociedad civil en el proceso de nombramiento de magistrados del TC, modificándose el mecanismo de elección (de voto secreto en balota a ordinario y público) y respecto del mecanismo de selección.

Por ello para junio del 2007 llamó la atención que no se tome en cuenta la misma Ley Orgánica del TC que obliga al CR a nominar individualmente a cada magistrado del TC, no sólo para garantizar una transparencia en su elección sino también para efectos de establecer mejores parámetros de gobernabilidad al ser una elección no partidaria¹².

En la penúltima elección de magistrados al TC en el 2004 el CR nombró a César Landa Arroyo y a Juan Vergara Gotelli, faltando la designación de un último magistrado, el cual terminó con el proceso de designación y nombramiento de Carlos Mesías Ramírez en el 2006.

En dicho proceso de balotaje, la fórmula fue igualmente por terna debido sobre todo a la fragilidad e imprevisibilidad de la Bancada de Perú Posible en su apoyo a César Landa. Las razones por esta conducta colectiva responden a una errónea interpretación de filiación política del ahora Presidente del TC, debido a que a la fecha desempeñaba el cargo de asesor de la Comisión de Constitución, presidida por Aurelio Pastor.

Una vez constituida la fórmula para ser presentada al Pleno del CR, operan dos procedimientos particulares por categoría del cargo.

9 La publicación de este plan de trabajo fue publicada en la página web del Congreso de la República y en páginas web de veeduría ciudadana como Justicia Viva, IDL, Comisión Andina de Juristas.

10 La discrecionalidad política falló con la designación del doctor Ricardo Beaumont Callirgos (1° puesto en la lista de los “elegibles”), quien sólo fue elegido “individualmente” y no provocó “simpatías” en los otros candidatos.

11 Artículo modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28764, publicada en el diario oficial el 23 junio de 2006

12 El Reglamento del Congreso no tiene el mismo nivel de fuerza que una Ley Orgánica y por ello llamó poderosamente la atención el manejo de propuestas de la Comisión de Aurelio Pastor.

6. El Procedimiento Especial de Nombramientos de Altos Funcionarios Públicos.

a. Por votación calificada del Pleno del CR.

La Constitución determina que para los nombramientos de los Magistrados del TC (artículo 201º) y del Defensor del Pueblo (artículo 161º) se requiere la aprobación calificada del Pleno del Congreso con una votación superior a los dos tercios (80 congresistas) del número legal de integrantes del CR.

Con Resolución Legislativa se formaliza el nombramiento de los Magistrados del TC y del Defensor del Pueblo.

b. Por “designación” de la Comisión Permanente.

La Constitución en este ámbito emplea el término “designar” en los casos de los nombramientos del Contralor General de la República, Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros.

En el artículo 86º de la Constitución sin embargo estipula que los directores del BCR son nombrados para el período constitucional correspondiente al Presidente de la República.

Si existe un “nombramiento”, la figura de la “designación” es una incongruencia en la redacción constitucional, más aún cuando en el primer párrafo del artículo 86º se especifica que el CR elegirá a tres miembros del directorio del BCR, bajo una votación calificada con la mayoría absoluta del número legal de los miembros del CR.

Esta incongruencia de redacción podría entenderse si asimilamos el verbo de “designar” como el acto de destinar a alguien a un puesto público, casi equivalente al concepto de “nombrar”; pero que difieren en su naturaleza jurídica a nivel de derecho laboral, por cuanto el primero tendrá una condición de confianza o relativa en cuanto a la estabilidad laboral o profesional por las condiciones propias del cargo, mientras que el nombramiento asegura una estabilidad casi absoluta al imponerse una serie de barreras de cuestionamiento tanto a nivel político como constitucionales.

Igualmente las figuras gramaticales empleadas en la redacción constitucional generan un problema al momento de la determinación de inmunidades o prerrogativas constitucionales. Así por ejemplo al Contralor General de la República le corresponde ser acusado por la Comisión Permanente del CR en una Acusación Constitucional por infracción a la Constitución, mientras que al Superintendente de Banca y Seguros y a los miembros del Directorio del BCR no les corresponde figura constitucional alguna.

7. Posibles Reformas Constitucionales.

Luego de los problemas en la elección de Javier Ríos Castillo como Magistrado del TC en junio del 2007,

muchos juristas han sido de la idea de que el Consejo Nacional de la Magistratura participe en la elección de los Magistrados del TC a efectos de elegir magistrados bajo un perfil idóneo prefijado y alejado de las transacciones políticas.

Dicha propuesta a título personal, fue planteada en mayo del 2004 ante la Bancada Parlamentaria de Perú Posible por el que redacta el presente trabajo, prohibiéndoseme la publicación del proyecto de ley o artículo jurídico al respecto. Dado que la figura de la libertad de expresión no podía ser limitada bajo parámetro laboral alguno y no encontrando “eco”, esta propuesta recién se publicó en junio del 2006 en una página web de Derecho y Cambio Social, de un grupo de colegas magistrados del Poder Judicial.

La idea de limitar la ingerencia política posibilitó el surgimiento de la propuesta de que sea un órgano técnico quien se encargue de la elección de los magistrados del TC y luego de casi tres años connotados juristas dan la razón a quien lo planteara originalmente.

En otra perspectiva y en el mismo sentido, existe la otra propuesta de generar un doble mecanismo en cuanto a las elecciones de Altas Autoridades. En una primera etapa se trabajaría a nivel técnico bajo la dirección de una Entidad Especializada y el “nombramiento” estaría bajo facultad del Congreso de la República.

Si bien este procedimiento le garantiza mantener al Congreso su facultad discrecional en el nombramiento de Altas Autoridades, le generaría un problema político en el manejo de los eventuales resultados, porque no siempre se acepta el criterio meritocrático o técnico en las propuestas de personas candidatas a un cargo determinado.

Situación que podría provocar situaciones de indefinición y vacíos perjudiciales tanto para la entidad a la cual se espera designar una autoridad como para el mismo sistema de gobernabilidad; contextos ya vividos en el mismo Tribunal Constitucional y Defensoría del Pueblo.

Por ello consideramos que las propuestas en los procedimientos parlamentarios de elección de Altas Autoridades “mixtas” no pueden ser aceptadas y debería limitarse al mismo Congreso dicha facultad. Limitación que no le provoca daño a su “esencia” de Poder Público, por cuanto garantizará por un lado una mejor labor parlamentaria, política y de control político.

Adicional que en contextos modernos los Parlamentos vienen teniendo un giro de dirección. Ya no legislan como antes, es más los Ejecutivos son quienes legislan más; ya no “representan” como “antes” por fallas en el sistema de elección y manejo de Distritos Electorales y durante los últimos siete años han tenido parlamentarios que han ayudado en exceso a su baja de legitimidad social con actos de corrupción.

Igualmente esta evolución constitucional puede ser apreciada en el mismo contexto de elección de magistrados de la Corte Suprema de la República. Ya no es el Senado quien los designa sino un ente especializado, con lo cual la legitimidad del sistema político va estrechamente vinculado con la tesis de separación de poderes (y facultades).

Bibliografía

Bermúdez Tapia, Manuel. "La Responsabilidad parlamentaria y los procedimientos parlamentarios sancionatorios". En Revista Jurídica del Perú. Editorial Normas Legales. Lima, 2007. pp. 19-33.

Bermúdez Tapia, Manuel. "El procedimiento parlamentario para nombrar altos funcionarios públicos en el

Perú". En: Revista Estudios Constitucionales. Santiago de Chile: CECOCH, 2007.

Chiacchiera Catro, Paulina. *Sistema Electoral y minorías parlamentarias*. Centro de Estudios Avanzados CONICET. Cordova, 2007. pp. 151.

Comisión Andina de Juristas. *La sombra de la corrupción*. Comisión Andina de Juristas. Lima, 2002. pp. 278

Congreso de la República del Perú. *Reglamento del Congreso de la República (con modificatorias al 06/08/2006)*. Congreso de la República del Perú. Lima, 2007. pp. 163.

Delgado Guembes, César. *Prerrogativas Parlamentarias. Aplicación y límites en un caso de antejuicio político*. Grijley. Lima, 2007. pp. 190 