

Entrevista al Doctor Francisco Eguiguren Praeli*

El Parlamento Peruano y las Funciones del Parlamentario: lo que se Puede Mejorar

Sandra Cecilia Chávez Torres
Ulises Medrano Recuay

1.- En los procesos de elección de congresistas la ciudadanía elige a sus representantes con la finalidad de que estos atiendan las necesidades de sus comunidades de modo individual, las cuales generalmente son de infraestructura y/o empleo. Ante ello, si tomamos en cuenta que los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, y por tanto no pueden ejecutar obras de infraestructura:

¿Con qué medios cuenta el congresista para satisfacer las expectativas sobre las cuales fue elegido o su función únicamente se circunscribe a los intereses generales de la nación?

Lo primero que debemos tener en cuenta es que a lo largo de los últimos tiempos el parlamento ha dejado de tener alguna de las funciones características; es decir, casi siempre en la terminología constitucional clásica, que es la misma que está utilizando la constitución, le llama poder legislativo y eso sugiere la idea de que lo que hace el parlamento es esencialmente o únicamente legislar.

Ello, no es tan así, ya que si bien el parlamento sigue siendo el titular de la potestad legislativa, también el ejecutivo cumple funciones legislativas; pero además, hay otras funciones que tiene el parlamento y quizás la más importante que corresponde al parlamentario en sí es ser un representante popular; esto porque es elegido por el pueblo, para en su nombre ejercer una representación que permitiría participar en la elaboración de las leyes, pero también en el control político al poder y propiamente en la representación; es decir, ser portavoz, canal de comunicación de demandas, expectativas, propuestas o reclamos de la circunscripción electoral que a él lo eligió; en el caso peruano los departamentos, hoy en día.

Yo creo que efectivamente un problema que se plantea es que las necesidades de la gente muchas veces están expresadas en demandas de tipo material como mejora de la infraestructura que se construya, una carretera, un colegio, una posta, un hospital, una universidad o que se reconstruyan bienes que están dañados.

Como dice la constitución el parlamentario no tiene iniciativa en la generación de gasto; el parlamentario no puede lograr directamente que esas expectativas de demandas materiales se satisfagan. A veces es difícil que la población entienda y que algunos congresistas también entiendan que ello no lo pueden realizar.

Sin embargo, en las campañas políticas los candidatos a parlamentarios ofrecen mucho de lo que la gente quiere; ya que si dicen solo lo que pueden, ofrecer leyes, la gente dirá que eso no le importa demasiado; en este caso, la norma que prohíbe a los parlamentarios tener iniciativa en la generación de gastos públicos es para evitar que el presupuesto se desequilibre o que en base a las demandas que van inflando los congresistas el presupuesto no tenga nunca que acabar, pero eso sí es algo que ha venido mermando la imagen o a veces también la legitimidad del parlamentario ante sus electores, esa puede ser una de las razones por las que la población cada vez expresa un descontento sobre el parlamento o sus parlamentarios porque en aquellas cosas que a ellos les interesa pues no sienten que el parlamentario les pueda ayudar.

Ante esto, qué le queda entonces al parlamentario, además de cumplir una tarea legislativa y de hacer una tarea de control político, yo creo que es importante que el congresista actúe cuando menos como vocero o representante de aquella población que lo eligió y eso lo vemos cotidianamente cuando algunos congresistas,

* Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

a veces, apoyan las demandas de su colectividad o interceden y por ejemplo apoyan a los pobladores en protestas ante las autoridades, hacen gestiones, citas para ellos o coordinaciones para que determinadas iniciativas de la población pueda ser consideradas en el presupuesto. Es decir, un congresista podría ponerse en contacto con el Ministerio de Economía y hacer presión para que cuando hagan el presupuesto público esa obra que quiere la colectividad sea considerada en el presupuesto público, pero el directamente no puede.

2.- El Reglamento del Congreso prescribe que los congresistas pueden integrar entre una y cinco comisiones (entre Ordinarias, De Investigación y Especiales) ¿Este hecho contraviene el principio de especialización, en vista de que se restaría eficiencia a las labores de las comisiones parlamentarias?

Yo creo que un problema serio que tiene este congreso peruano es que comparativamente, incluso con otros países y con el volumen de nuestra población, pocos congresistas y como tiene pocos congresistas y multitud de comisiones ordinarias y, además, como algunos congresistas están en la mesa directiva o en encargos especiales.

Por ello, a cada congresista le pueden tocar varias comisiones, lo cual atenta no solo contra la especialidad, sino también contra el funcionamiento de la propia comisión porque entonces, si uno está en varias comisiones, a veces los horarios se superponen y va a una o va a otra, o no va a ninguna y todo lo hace mal o a medias.

Entonces, yo creo que hay un problema en ello y también, últimamente, en la demasía de las comisiones investigadoras; estas suelen tener mayor protagonismo porque se ocupan de hechos que generan interés en la colectividad; mientras que las comisiones ordinarias son muy importantes para el trabajo legislativo de control.

Sin embargo, la población las ve menos, entonces a muchos congresistas, a veces, les interesa pertenecer a comisiones que tengan cierto impacto, cierta prensa, cierta repercusión y cierta imagen; por ejemplo Fiscalización o comisiones investigadoras.

Yo creo, que las comisiones se requieren para la especialización de los congresistas en el tema, así como cierta permanencia en el mismo para que a lo largo de los años, no solo vayan fiscalizando mejor al ejecutivo, sino poder gestar leyes mejores, pero eso conspira un poco con la situación actual y quizás no debería haber tantas comisiones, así como congresistas en tantas comisiones; los congresos que han evolucionado son aquellos donde las comisiones funcionan, o sea que el verdadero trabajo de elaboración de proyectos leyes y debate legislativo se hace en la comisión y de ahí sale la propuesta y simplemente llega al pleno un proyecto que se aprueba o desaprueba, pero que se discute y enriquece en la comisión; lamentablemente lo avanzado en nuestras comisiones es algo pero es insuficiente.

¿O tal vez se podría reducir el número de congresistas de cada comisión?

También, igual que el número de comisiones que puede tener cada congresista.

¿Cómo se explica que se aumente el número de congresistas cuando es totalmente impopular, pues tenemos un Congreso Desprestigiado?

Si le preguntáramos al pueblo seguramente podría decir que necesita pocos congresistas o ninguno y que aumentar congresistas resulta impopular. No obstante, si uno lo mira en términos de popularidad y representatividad hay un problema de representatividad; preguntémosnos cada cuántas personas deben tener un representante.

Entonces, la respuesta es que tenemos representantes por departamentos, es así que se asigna el número de congresistas; no obstante, si hacemos la proyección de que población hay y cada cuanto tiene un representante nos daremos cuenta que varios sectores de la población no se encuentran representados. Además, nuestro sistema dice que el parlamentario representa a la nación y no está sujeto a mandato imperativo, entonces el congresista elegido, por ejemplo, por Junín formalmente ya no es congresista de Junín, sino de todo el país, si bien se puede preocupar más por los problemas de Junín no está ligado directamente a su electorado.

Por ello, creo que sería mejor establecer un régimen de relación entre el congresista y la localidad que lo elige en circunscripciones más pequeñas y que sobretodo el congresista pueda ser revocado. Si no cumple sus promesas si es ineficiente, que la población lo revoque pero para que eso ocurra entre otras cosas la relación entre número de habitantes y representante tiene que ser más realista.

3.- La reciente modificación del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República, en relación con los gastos operativos que percibían los congresistas, y los acontecimientos que la precedieron, ponen de manifiesto la falta de mecanismos para controlar el adecuado uso de los recursos públicos en manos de los(as) representantes ¿Considera que la modificatoria al citado artículo ha sido una opción adecuada o que más bien representa una suerte abdicación a la necesaria fiscalización de dichos gastos?

Yo creo que en el fondo la decisión que se tomo respecto a los gastos operativos ha sido el mal menor. Tenemos que ir al problema de fondo este es un tema en el cual los propios congresistas han querido siempre hablar poco; en los hechos los gastos operativos fueron entendidos siempre por ellos como ingresos complementarios a su sueldo.

Así, cuando el presidente García a poco de llegar al poder dispuso el recorte de las remuneraciones, a los

congresistas también se les recortó el sueldo; entonces, las miradas de los congresistas se dirigieron a los gastos operativos, cuando teóricamente ya no iba a haber otros ingresos, ni siquiera gastos operativos; por ello, plantearon esta fórmula que ya venía de antes supuestamente desde la época de Fujimori.

Entonces, el gasto operativo no debería ser aquello que para el congresista es propiamente su sueldo, sino aquellos gastos que por sus funciones están obligados a incurrir; por ejemplo, un congresista elegido y que representa a provincias o a cualquier departamento que no sea Lima debe ir constantemente o semanalmente a su localidad para estar en contacto con sus electores; eso no implica gastar pasajes, y muchos congresistas lo hacen todos los fines de semana, sino tuviera gastos operativos ese pasaje saldría de su sueldo, lo cual si uno piensa, y por qué no, qué pasa con los congresistas limeños o que viven en Lima, pues ellos no gastan en eso.

Además, un congresista puede no ser de la localidad o es invitado a otro departamento o quiere ir a ver que problema hay o conocer mejor las demandas del país; el congresista, dice la Constitución, representa a toda la Nación, o tal vez un congresista a veces tiene que realizar reuniones, contratar personal de apoyo, un asesor eventual y no le alcanza los asesores que tiene.

Entonces, la idea del gasto operativo era eso, no un dinero que entrara al bolsillo de los congresistas, sino un dinero para gastos propios de la función; en los hechos, muchos lo usaban esencialmente como un ingreso complementario o buena parte de esto era un sueldo complementario. La Ley o el reglamento del congreso les exigía acreditar una parte de esos gastos; de ahí viene la historia del congresista y la factura falsa del consumo de pollo; pero la otra parte, la mayor parte, no se rendía, nadie preguntaba nada, se entendía que podía ser para otros gastos, que podían ser para el bolsillo.

Entonces, a raíz del problema y estas facturas falsas del congresista es que la opinión pública empezó a cuestionar: "Un momento, los gastos operativos no son sueldos complementarios de libre disposición". Además de eso, porque el gasto operativo no pagaba impuestos, si yo lo usaba como un sueldo complementario que iba a mi bolsillo, así era parte del sueldo que no tributaba y que camufladamente me lo estaba metiendo al bolsillo.

Por ello, lo que ha escogido el congreso, definitivamente es el mal menor, no pierde la calidad, no elimina el gasto operativo, se lo suman al sueldo y en adelante ya no hay que rendir nada y cabe impuesto a la renta, o sea te han aumentado el sueldo o han sincerado.

El problema es que tienen que resolverse aquellos gastos que tiene un congresista, sobre todo del interior del país, quienes, por ejemplo, deben viajar a su localidad; es más, hay congresistas que provienen de un departamento y mantienen su casa en su lugar de origen y mientras están en Lima alquilan un lugar en el cual vivir, tienen un gasto más fuerte porque, lamentablemente, el congreso los

obliga a estar aquí, pues este no se ha descentralizado, a diferencia de otros países donde muchas de las actividades del congresista se hace en su lugar y solo centralizan los plenos, este no es el caso del Perú.

Entonces, lo que debe establecerse es que los gastos que le genera al congresista ir por lo menos cada semana a su localidad deberían ser cubiertos por el Congreso. Se podría establecer, por ejemplo, que cada congresista podría ir hasta cada cuatro veces al mes a su localidad; el congreso entonces le compra el pasaje, le da el viático y un congresista ya no maneja el dinero porque no es justo que el congresista de provincia esté en desventaja respecto de los sueldos de un congresista de Lima.

4.- ¿Qué medidas pueden adoptar los ciudadanos(as) para la fiscalización de los parlamentarios? ¿Existen instrumentos jurídicos que permitan fiscalizar la tarea parlamentaria?

Lamentablemente no; es decir, los congresistas que hicieron la Constitución del 1993 un poco que se han emancipado deliberadamente y se han protegido del pueblo, lo cual es un poco absurdo, ya que el representante se ha distanciado de su representado sin darle ninguna posibilidad formal de control.

El congresista una vez electo, se supone, representa a la nación y ya no solo al lugar que lo eligió, no está sujeto a mandato imperativo; es decir, no está obligado a consultar, ni hacer caso, ni obedecer, ni recibir mandatos de la comunidad que representa, no es revocable pese a que la Constitución hace revocables a los alcaldes, a los regidores, a los presidentes regionales; es decir, a otros elegidos por el pueblo.

En el caso de los congresistas, pese a ser representantes, una vez nombrados son intocables; ello resulta absurdo porque una característica típica de un representante es que puede ser removido cuando el pueblo ya no ve satisfecho su representación.

Bueno, el congresista está divorciado del control popular, una vez electo el pueblo tienen que esperar a que concluya su mandato y si vuelve a postular ahí juzgar y decidir si lo vuelve a respaldar. El único mecanismo de expresar alguna forma de control es ulterior, para la futura elección, pero en el camino el pueblo no tiene ningún mecanismo para fiscalizar ni menos de presionar, cuestionar o revocar a este que es más formalmente que realmente su representante.

¿Sin embargo esta suerte de control posterior crea un incentivo perverso en la medida que los congresistas buscan mayor figuración previo al fin de su periodo y ante la cercanía de a las elecciones?

Claro, es que el sistema es un poco perverso, como lo dices, porque ese congresista o muchos congresistas tienen un trabajo muy eficiente, pero otros que no son muy reconocidos en su trabajo, ni siquiera conocidos, pues claro algo tienen que hacer para que se acuerden de ellos.

Efectivamente hay congresistas que buscan legitimarse con un trabajo, con una producción legislativa, con una fiscalización; pero hay otros que buscan hacerse notorios con hechos escandalosos: acudiendo más a programas cómicos, digamos para que la gente no se olvide que existen. Es parte del problema del sistema y si encima no tienen la posibilidad de generar el gasto público le queda poco.

Por eso es que también se ha planteado la renovación periódica. El problema podría ser allí que esto sea bueno o malo. Si periódicamente hay que renovar el congreso, por ejemplo, cada dos años se renueva un tercio del congreso quiere decir que esos congresistas que a los dos años van a tener que ir a una renovación van a vivir seguramente esos dos años en campaña para ver como se reeligen.

Entonces puede ser más participativo, pero el problema es que puede convertir al congresista más en una especie de persona interesada en hacer meritos para su reelección que en cumplir su tarea eficientemente, además que elecciones producirían mayor gasto en el país.

5.- La Constitución de 1993, a diferencia de la Constitución de 1979, no prevé la revocatoria del mandato parlamentario (la Constitución de 1979 preveía la revocatoria de diputados) ¿dicha restricción estaría restringiendo acaso la legítima posibilidad de una efectiva participación ciudadana en cuanto a la fiscalización del desempeño parlamentario?

Considero que sería necesario incluir la revocatoria del mandato parlamentario por un tema de representatividad y de equidad porque; como digo, si los alcaldes, los regidores, los presidentes regionales son revocables; por qué el representante por esencia no.

Ahora lo que pasa es que para que esto pueda ser viable no basta con ponerlo, pues para gestar la revocatoria de una autoridad hay que reunir un número de firmas y luego hacer un proceso electoral.

Entonces, si los congresistas van a representar a la nación, el porcentaje de firmas que se necesitan reunir para la revocatoria sería altísimo, pero además habría que hacer una elección nacional, con la cual seguramente si se consiguen las firmas va a ser revocado sí o sí porque como proviene de una determinada localidad, probablemente, en otra localidad del país no tienen ni idea de quién es.

Por eso yo creo que la revocatoria del mandato parlamentario tendría que ir ligado a establecer que el congresista es un representante de la circunscripción que lo elige si es por departamentos, por departamentos; si es por región, por región de modo que entonces las firmas a reunir para pedir la revocatoria son solo de esa localidad que el representa y solo votan los pobladores de esa localidad. No bastaría entonces con incluir la revocatoria sino también modificar esta representatividad ligada a una determinada circunscripción determinada del congresista.

Sin embargo ¿Cree usted que en el caso peruano tenemos una cultura política que permita que los ciudadanos participen activamente en los procesos de revocatoria?

Yo creo que en los últimos tiempos se han dado muchas revocatorias sobre todo en el caso de los alcaldes y ello es un proceso difícil, pues para gestar una revocatoria se necesitan buscar las firmas y como el congresista si va representar un departamento que sería lo que hoy ocurre, vamos la población es numerosa, conseguir las firmas es todo un trabajo. Es decir, tarda y quiere decir que un sector importante de la población quiere revocarlo. Ya hay ahí un primer control; no es tan fácil como decir que realizar la revocatoria es genera inestabilidad en los congresistas; no es tan fácil reunir las firmas necesarias como por ejemplo en Lima con una circunscripción tan grande con millones de electores, cuantas firmas se necesitan reunir solamente para que se gestione la revocatoria; pero siempre es bueno tener la posibilidad porque puede haber congresistas muy cuestionados en su desempeño y no es justo que el pueblo los siga soportando por todo un período y que encima se sigan llamando representantes de un pueblo al cual ya no representan.

6.- En la misma línea de encontrar mecanismos para controlar el desempeño de la función congresal se ha propuesto la necesidad de reformar la Constitución para incorporar la institución de la "vacancia del congresista", figura que sería aplicable a los congresistas que inasistan de manera reiterada e injustificada a las sesiones del Pleno; ¿cree usted que este mecanismo debe ser incorporado a la Carta de 1993?

Sí porque así como la constitución se ocupa de la vacancia del presidente de la república, también debería tener la vacancia del congresista como se hacía en el pasado, más aún cuando otra norma de la constitución que también hay que reformar hace el mandato parlamentario irrenunciable.

Entonces el cargo de parlamentario es irrenunciable e irrevocable, o sea no hay como tumbarlo y él aunque se quiera ir tampoco se va.

Entonces, está ahí quiera o no, bueno o malo atornillado al cargo. Yo sí creo que si, de un lado, incluimos la revocatoria como una especie de sanción política del electorado hacia un congresista que sienten no los representa adecuadamente, no cumple sus promesas o no es un buen congresista; y a eso sumamos la vacancia que ya presupone alguna causa, hay cosas que son objetivas y muy lamentables como la muerte o una enfermedad que genera una incapacidad, esas son causales de vacancia aunque no esté escrita en la constitución, están previstas en el reglamento del congreso; pero claro, podría ocurrir que se prevea como forma de sanción aquel congresista que reiteradamente no acude al congreso, o sea le están pagando y no cumple su función se la pasa más de licencia en licencia, de viaje en viaje o dedicado a sus asuntos personales.

Yo creo que la vacancia se impone porque, sino tenemos un congresista intocable, irrevocable, irrenunciable; entonces no hay fiscalización popular alguna; por ello, la vacancia sí debe estar prevista para congresistas, y sancionar a aquellos que inasisten en un porcentaje importante dentro de una legislatura, sin justificación por supuesto, porque si está enfermo o si está cumpliendo una misión fuera del país se entiende, es parte de la representación; creo que la vacancia sería importante, para lo cual debería reformarse la Constitución.

7.- La Constitución de 1993 no prevé la posibilidad de que el Congresista pueda renunciar a su cargo, pese a que esta posibilidad si esta contemplada en el artículo 113, inciso 3) para el cargo de Presidente de la República; ¿Considera necesario introducir, a través de una reforma constitucional, la renunciabilidad al cargo de congresista?. En todo caso, ¿cuáles debieran ser las condiciones y/o procedimientos para hacer efectiva dicha renuncia?

Esta es otra norma antigua que se repite en nuestras constituciones, hace mucho tiempo se estableció la irrenunciabilidad del mandato parlamentario, que no tiene ningún sustento hoy en día; por esencia todo cargo tiene que ser renunciable, más bien tendríamos que preguntarnos cuáles no los son y la constitución no quiso que sean renunciables ni los congresistas, ni los alcaldes, ni los presidentes regionales; lo cual después, por razones políticas se modificó el caso de los alcaldes y presidentes regionales para que puedan postular a otros cargos.

Este tipo de normas se originaron debido a que algunos alcaldes antes de terminar su mandato querían postular a congresistas, así el prohibirle renunciar antes era una forma de decirle no puedes postular, ya el tema de los alcaldes y presidentes regionales esta resuelto, pero la irrenunciabilidad del mandato parlamentario subsiste.

Es ilógico que aquella persona que desea retirarse de la función porque ya no se siente satisfecho en ella o porque se ha convencido que no es lo que desea o que no es lo que hace mejor es mucho más bueno para el pueblo y mucho más decoroso para la persona decir me voy.

Puede ser la forma de no tener que airear o esclarecer ciertas cosas, por ejemplo, una persona que es congresista padece una enfermedad y no quiere hacerla de dominio publico, no quiere deteriorarse simplemente renuncia y se va o que ha cometido una conducta impropia, reprobable y por un tema moral sin esperar a que le hagan un proceso, que le levanten la inmunidad, que le juzguen, se va.

Yo creo que se debería aceptar la renuncia del mandato parlamentario y sin mayores explicaciones, el congresista que quiere renunciar presenta su renuncia, se acepta no para decirle no, sino para dejar constancia de ello y que el accesitario entre en su lugar, o sea se produzca la sucesión.

Esta norma de irrenunciabilidad puede explicarse en los orígenes del parlamento, en la época de los albores de la lucha del parlamento frente al poder absoluto de los monarcas o de los gobernantes para evitar que mediante una presión los obligaran a renunciar Pero hoy en día en democracia eso esta superado. Si el presidente puede renunciar que es la más alta autoridad política del país por qué no va a poder hacerlo un congresista, además no le genera ningún gasto al país, pues simplemente hay que aceptar la renuncia, declarar la vacancia y entra el accesitario en su lista.

Forma parte de este blindaje que se pusieron los congresistas: irrevocables, irrenunciables y no vacables, vamos intocables

¿Esto quizás también debido al contexto en el que nació la constitución de 1993?

Si, y que fueron congresistas constituyentes porque es otra cosa cuando un asambleísta constituyente tiene que escribir una constitución termina y se va, puede ser que algunos aspiren a ser congresistas, pero no necesariamente. En cambio el del 93 el CCD fueron congresistas constituyentes, es decir escribían la constitución y se quedaban como congresistas Ahora para ser equitativo hay que decir que esto de la irrenunciabilidad y de la irrevocabilidad viene de poco antes, pero claro menos interés de ellos en cambiarla porque estaban haciendo una constitución que a quienes se les iba aplicar primero es a ellos.

8.- Recientemente hemos asistido a un fracasado intento de llevar a cabo una reforma constitucional con el objeto de introducir algunas mejoras en nuestro Texto Constitucional. Entre los temas que se tenía pensado incorporar se encontraba el retorno a la Bicameralidad. Es conocida su postura a favor del congreso bicameral, ¿cuáles son las ventajas que este sistema aportaría en la labor parlamentaria?

El sistema bicameral debe y puede ser mejor, lo cual no lo garantiza. Puede haber un congreso bicameral tan malo como un unicameral porque al fin y al cabo los congresistas son personas y su calidad es personal y depende con que calidad los partidos políticos seleccionan a sus candidatos, así como con que responsabilidad la población elige a sus congresistas.

No se puede decir que el bicameral será necesariamente mejor al unicameral ni viceversa, lo que pasa es que en el Perú el régimen de Fujimori y la carta del 93 rompieron nuestra tradición bicameral guiada por algunos criterios muy simplistas. Es decir, su argumento fue que un congreso unicameral iba a tener menos congresistas y por lo tanto menos gasto porque iba a costar menos y que además debería trabajar más rápido. Eso no es así porque los congresos unicamerales que han venido después cuestan muchísimo más que los congresos bicamerales que tenían más congresistas de la década de los 80 porque era un tema del valor del

suelo y de gastos colaterales en funcionarios, asesores, infraestructura etc.

En ese sentido, eso de menos gasto o más gasto es relativo depende de cuanto ganan y cuanto cuesta el congreso como ahora ganan en general; de que se decide más rápido puede ser que sí, como puede ser que no porque en un congreso unicameral se da un control o debe darse un control más fuerte entre la comisión y el pleno, pues es deseable que exista un control dentro del propio congreso, lo que sería un control intraorgánico para que las decisiones lleguen más meditadas.

Yo sí estoy de acuerdo con un congreso bicameral porque el congreso unicameral no ha funcionado, es decir el desprestigio del Congreso se ha acentuado del 90 acá, no creo que sea solo por ser unicameral, pero que coincidencia que el desprestigio del congreso haya aumentado justamente con un congreso unicameral, yo creo que es mejor un congreso bicameral, tanto por razones de especialización como de representación; esa es la única razón, no abstracta de que es mejor o peor, yo creo que un congreso bicameral mejoraría al Congreso siempre y cuando, claro, se sepa escoger candidatos por los grupos políticos y escogerlos también por la población.

Esto ayudaría a especializarse y también a mejorar la representatividad; a especializarse, no tiene sentido que las dos cámaras tengan la mismas atribuciones, tienen que repartirse las facultades, entonces por ejemplo a nivel legislativo una es una cámara de formulación, de aprobación inicial del proyecto de ley y la otra es una cámara de revisión, un filtro un control político y también de calidad normativa, ello hace que en verdad no están repitiendo las funciones.

Lo que no tendría sentido son dos cámaras que tengan las mismas atribuciones, entonces, por ejemplo, a nivel legislativo una es una cámara de formulación y aprobación inicial del proyecto de ley y la otra es una cámara de revisión un filtro un control político y también de calidad normativa, ello hace que en verdad, no se repitan las funciones, pues lo que no tendría sentido son dos cámaras con idénticos potestades legislativas porque entonces ahí si estuviéramos repitiendo el trabajo; una cámara que tenga a su cargo el control político: las interpelaciones, la censura, las investigaciones y la otra cámara que pudiera tener otro tipo de tareas como por ejemplo participar en la designación de ciertos altos funcionarios, miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor o ciertas ratificaciones al presidente del Banco de Reserva o al Superintendente de Banca o para ciertos cargos, dividir funciones incluso en las tareas de control, donde la cámara más política sería la tradicional cámara de diputados y la otra cámara más de control de otro tipo de decisiones.

Entonces, también la persona podría escoger entre ser diputado o senador en función de aquello en lo cual se siente más capaz, hay personas que son más bien más metidas en el debate político y que van a querer una cámara donde hagan interpelaciones, mientras otros seguramente puede interesarles más el control legislativo,

ayudaría a que las personas también dependiendo de la cámara en que estén se especialicen mejor en la tarea y en términos de representación porque no tendría sentido que las dos cámaras se elijan de la misma manera.

Por ello, podríamos combinar un sistema de elección por suscripciones departamentales o incluso más pequeñas, que de repente un departamento se dividiera, por ejemplo, Lima en varias pequeñas circunscripciones y que la cámara de diputados se eligiera así con una mayor representatividad y ligazón entre representante y representado y que la segunda cámara, por ejemplo, el senado pudiera ser a nivel regional o a nivel nacional; así estamos combinando distintos mecanismos de representación porque también pasa algo, pues normalmente la Cámara de Diputados está integrado por personas que en su camino político están mucho más ligados a una localidad, a veces que han sido alcaldes, que han sido miembros del Gobierno Regional y dan un salto hacia el Congreso; en cambio hay otras personas que a lo largo de su carrera política han ido creciendo en cuanto a representatividad y ya no están tan ligados al lugar donde se inició su representación, sino a nivel nacional o regional y es más factible que sean elegidos en este nivel amplio y ya no en su lugar de origen porque de repente ya ni viven en su lugar de origen, en ese sentido un alcalde, un presidente de Gobierno Regional está mucho más ligado a la población porque ahí está; al congresista lo escogen y se va de su localidad, puede ser que viaje periódicamente, pero por cinco años se distancia de su lugar.

Entonces, yo creo también, desde la perspectiva de la mejor representatividad y de la combinación de formas de representación territorial haría que la bicameralidad sea mejor, lamentablemente es una propuesta impopular, a calado mucho en la gente, entonces la gente dice: "Más congresistas como los que tenemos Dios nos libre vamos a gastar más plata, entonces solamente una cámara"; yo creo que el tema no es solo eso, creo que un sistema de bicameralidad podría mejorar la calidad y la representatividad del Congreso.

¿Estas dos cámaras podrían fiscalizarse la una con la otra?

Sí, es un control intraorgánico, ahora por ejemplo, en el fondo la carta del 93 como tiene un congreso unicameral el propio reglamento del congreso es consiente de la necesidad de este control; entonces muchos de los que eran procedimientos bicamerales en el pasado ahora se han hecho de control interno a través de la relación por ejemplo entre la comisión permanente y el pleno, para efectos de la acusación constitucional y el juicio político o ante juicio; la comisión permanente acusa y el pleno decide; lo que antes era diputados acusan y el senado decide, la tarea legislativa con la bicameralidad la primera cámara aprobaba el proyecto de ley y la segunda revisaba corregía, como ahora hay una cámara han establecido la segunda votación, pero la segunda votación es entre las mismas personas y dicen que pase una semana para que lo piensen, pero es bien difícil que una persona en una semana cambie de modo de

opinar es una pérdida de tiempo; es como si yo mismo votaría dos veces.

¿Esto podría crear jerarquía entre una cámara y otra?

No necesariamente, porque si se reparten las funciones, claro ahí hay formas de idearlo por ejemplo en la tarea legislativa hay mecanismos en los cuales la segunda cámara puede ser no una cámara de origen de la propuesta, sino solamente de revisión, pero que apruebe la propuesta que le viene o que la devuelva, no que la pueda modificar y que su palabra prevalezca porque si es así la primera está haciendo el trabajo sucio y la segunda sentadito corrigiendo.

Pero por ejemplo, si la segunda cámara es una de revisión y si no aprueba vuelve a la primera, pero no es que sustituye la segunda y la suya se vuelve ley porque ahí si se estaría dando una jerarquía a la segunda cámara.

Así con el mecanismo que estoy diciendo no es solamente una instancia de ratificación o no, sino está de acuerdo con la propuesta de ley aprobada por la segunda cámara la devuelve a la primera y tendrá que seguirla discutiendo y si yo reparto funciones si la interpelación, la censura, las comisiones investigadoras están en una cámara y las otras ratificaciones de altos funcionarios en la segunda, ya no hay jerarquía simplemente se ha especializado.

No tendría sentido que sí haya jerarquía, eso sí no podría darse.

9.- A lo largo de varias legislaturas, se ha visto con mucha preocupación casos de plagios en proyectos de ley extranjeros, así como proyectos de ley que llegan a convertirse en leyes aun cuando adolecen de una adecuada técnica legislativa, así como de notorios vicios de fondo como de forma ¿Qué medidas se pueden adoptar para contar con un control de calidad previo al debate en el pleno que incremente la "calidad de las leyes"?

No todo lo que se "copia" es malo, lo malo es copiarlo sin decirlo o copiarlo mecánicamente sin tomar en cuenta lo que pueden ser las distintas experiencias de cada realidad social, pues las verdaderas normas legales deben responder a una realidad social para resolver problemas y para conseguir un objetivo y hay leyes en las cuales en un determinado país bien estructurado institucionalmente se llegan a dictar porque son el producto de una evolución, la reflexión de una experiencia de algo que se quiere construir o corregir, pero si yo tomo el producto acabado sin haber vivido el proceso de repente no lo entiendo.

Es como decir, bueno Alemania es un país desarrollado, entonces tomemos la Constitución Alemana tal cual y la convertimos en Constitución Peruana, seguramente

va estar mejor estructurada y mejor escrita; el problema es que podrá haber muchas cosas que nos sirvan de ella pero debe responder un poco a su realidad.

En el derecho y en muchos temas no es que vayamos a inventar la pólvora, muchas veces hay que tomar ideas tomar normas que pueden servirnos de otro país, que puedan ser interesantes, pero hay que hacer saber que no estoy inventando la pólvora, sino que la estoy tomando de otro lugar y en segundo lugar tratar de ver que adecuaciones necesita a nuestra realidad.

Ahora, para el tema del trabajo legislativo, hay que tener en cuenta que el congresista es un representante del pueblo no tiene porque tener, ni tiene una profesión determinada; ni porque saber algo de leyes; por ello es indispensable que el Congreso le de el debido peso y los congresistas también a equipos de asesores, gente que investigue, que estudie por encargo de los congresistas, por encargo del Congreso volviéndose colaboradores del Congreso que de repente incluso están investigando a ver que desarrollos legislativos o que temas se trabajan en otras realidades, a ver que temas nos pueden servir o no o cuando algún congresista tiene una idea le elaboren un informe adecuado en el que le digan oiga congresista eso que usted esta queriendo hacer, fijese usted, ya en el Perú hace 5 años ha habido un proyecto similar y se descarto, o sabe que congresista esa ley ya existe lo que pasa es que no se aplica.

Pues la verdad que muchas veces los congresistas lanzan ideas sin siquiera verificar si hay leyes previas sobre la materia, si ha funcionado o no; es decir, se necesita un verdadero trabajo de asesoría parlamentaria, el papel de las comisiones técnicas es indispensable para mejorar la calidad del Congreso, tener asesores realmente de carrera que sea gente que sepa sobre materia parlamentaria, que investigue, que estudie y que ayude a cualquier congresista que lo necesite; que no sea solo un asesor privado de ciertos congresistas, sino que tiene una tecnocracia especializada al interior del congreso que asesora a todos los congresistas de una comisión porque estos asesores también se especializan y pueden darle consejo, pueden darle información especializada al congresista, pero lamentablemente muchos congresistas sus asesores privados los contratan en base a otras consideraciones: darle trabajo a un familiar o a un miembro del partido sin chamba, o escoger gente de su confianza pero sin calidad.

Por eso, se necesitan asesores no del Congresista, en particular, sino del Congreso, verdaderos profesionales de la tarea legislativa o de la tarea política para que sean verdaderos asesores políticos, eso va a mejorar la calidad de los proyectos legislativos y por supuesto que los congresistas que se informen un poco más, que se instruyan un poco más, lean un poco más sus proyectos, se documenten y así puedan aportar mejor al debate 