

## Mesa Redonda

# Retos y Perspectivas en Torno a la Función Parlamentaria

Milagros Campos Ramos\*  
Fernando Tuesta Soldevilla\*\*  
Victorhugo Montoya Chávez\*\*\*

*"En la presente mesa, los ponentes discuten acerca de la actual crisis en el Congreso Peruano, refiriéndose a los principales problemas en la representación, acusación, ética y prerrogativas parlamentarias; además, ofrecen diversas propuestas para una reforma integral".*

**1.- Teniendo en cuenta que los procesos sociales y los actores políticos se tornan complejos, fragmentados y débiles, especialmente los que corresponden al endeble sistema de partidos del Perú.**

**¿Qué nuevas dimensiones, elementos y procesos se deben tener en cuenta y qué cambios se deben realizar y promover - en que ámbitos- para garantizar una más efectiva y material representación parlamentaria?**

**Milagros Campos:**

Si bien el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Constitucional, tiene un fuerte componente político. Este hecho no debe distraer de una realidad como rama del Derecho esta sujeto a la Constitución y por lo tanto al marco jurídico y entenderlo dentro de un marco normativo.

Hecha esta introducción quisiera responder a la pregunta que se nos plantea ¿Qué nuevas dimensiones, elementos y procesos se deben tener en cuenta y qué cambios se deben realizar y promover - en que ámbitos- para garantizar una más efectiva y material representación parlamentaria?

Preocupa que haya dos instituciones esenciales para la democracia como son los parlamentos y los partidos

políticos que se encuentran en situaciones de crisis, como lo reflejan las encuestas del medio. Como el tiempo es corto, mencionaré tres puntos que me parecen importantes:

- 1.- Primero, es fundamental entender que en los últimos veinte años han ocurrido muchísimos cambios en la forma de hacer política que tienen que ver con la inmediatez. Siempre se comenta que antes, en la primera hora de las sesiones del Pleno, se daba cuenta de los problemas que ocurrían en la circunscripción. El parlamentario en el uso de la palabra exponía el acontecimiento, sea un huayco u otro tipo de problema. Hoy los medios comunican al parlamentario lo ocurrido hace pocos minutos, mientras el atendía a una sesión de comisión ordinaria, y se espera que tenga opinión informada. La inmediatez ha cambiado la forma de hacer política, sin que las instituciones hayan podido adaptarse tan rápidamente.
- 2.- En segundo lugar, los parlamentarios se sienten y son percibidos fundamentalmente como legisladores, no como representantes. Ello constituye un problema, pues se centra la atención en cuánto legislan y en qué legislan más que en el contacto con la gente. Buena parte de las propuestas que se plantean en torno a reforma política y reforma del Congreso, están mirando hacia la manera de hacer política, así como de

\* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Ciencia Política. Coordinadora Latinoamericana de la Red de Expertos en Parlamentos.

\*\* Magister y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en Ruprecht Kart Universität Heidelberg de Alemania. Profesor de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

\*\*\* Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú.

ejercer la función de representación. Reiteradamente venimos sugiriendo que se citen a menos sesiones de Pleno, destinadas fundamentalmente a debatir proyectos de ley y, permitir con ello, que haya un contacto mayor de los parlamentarios con sus electores y las preocupaciones del día a día.

- 3.- Finalmente, a un Estado y a una sociedad diferente le corresponde un Parlamento diferente. Cito a Pedro de Vega, constitucionalista español, quien afirma que para explicar la crisis del Parlamento hay que buscar los motivos fuera de este. En ese sentido, es necesario mirar a las instituciones fuera del Parlamento, fundamentalmente a los partidos políticos. Los partidos son instituciones democráticas destinadas a canalizar las demandas sociales. Con una alta volatilidad, partidos que desaparecen de un proceso al otro es obvio que fortalecerlos es un reto fundamental para mejorar la representación y con ello la democracia.

Vinculado a la función de representación, particularmente en esta coyuntura, es necesario analizar el rol que vienen desempeñando los parlamentarios y los partidos políticos en la solución de los conflictos sociales. Este es un ámbito poco desarrollado en el Perú. Viene siendo abordado en algunos documentos recientes del Banco Mundial, Tiene que ver con el ejercicio de la función parlamentaria, con el rol que deben ejercer los parlamentarios en canalizar estos conflictos y en tratar de construir soluciones para los mismos. Modernamente, la solución a los conflictos sociales y la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza, a través de políticas públicas deben ser atendidos desde los partidos políticos y en conjunción con los cuadros de los partidos en el Parlamento.

#### **Fernando Tuesta Soldevilla**

La preocupación de la primera pregunta tiene que ver con el Sistema de Partidos, este tema va ligado obviamente al tema de la representación. Esa relación tiene que darnos una explicación de cómo afrontar las tareas o retos que tiene la representación parlamentaria, estos son los retos en realidad de los partidos políticos. En veinticinco años de democracia en el Perú, posteriores al gobierno militar, el cuerpo electoral en el Perú ha pasado de 7 a 16 y medio, más o menos 250 por ciento; mientras que Europa duplicó su población electoral en 110 años

La dificultad para representar en el Perú es muy grande. La complejidad en número y la aptitud de demandas exige retos que los partidos, no solo en el Perú, lo confrontan generalmente sin éxito. Muchas de las funciones propias de los partidos han sido, de alguna manera, absorbidas por otras instancias, como por ejemplo los medios de comunicación. Antes, evidentemente a través de los partidos políticos, se canalizaba mucha información partidaria; ahora un militante de un partido- de los muchos que existen- entra a internet o lo hace por intermedio de otras vías que son más directas.

En primer lugar, en el Perú hay una fuerte tendencia muy generalizada a pensar algunas cosas simples. Que lo nuevo es bueno y que lo mucho también es bueno; es decir, por ejemplo, "muchos partidos", "más representación", "más representativos", son en realidad frases que en un sentido esconden y en otro ignoran otros problemas del Sistema de Partidos peruano. Uno es cuando se habla por ejemplo sobre las nuevas formas de hacer política, todo el mundo habla de lo mismo, nadie dice el cómo. Lo que es cierto es que esta forma y estos estilos en realidad no cambian pese a que las personas han cambiado. En nuestro Parlamento actual, noventa y cinco de ciento veinte congresistas son nuevos.

Pocos países, hablamos sólo de América, tienen el nivel de renovación que tiene el nuestro; sin embargo, la gente sigue creyendo que son los mismos; por el contrario, en otros la experiencia vale mucho.

En segundo lugar, si uno toma un tramo de solo 15 años puede verse la cantidad de partidos que han nacido y han desaparecido. El tema, entonces, quizá no este tanto en que aparezcan muchos, nuevas y supuestas nuevas caras que, dicho sea de paso, son las que sufren la mayoría de los escándalos, los cuales se han desarrollado como hongos. Creo que en nuestro país la inclinación hacia la representación y hacia lo nuevo ha llevado al estímulo de la creación de la irresponsabilidad partidaria; es decir, de la incapacidad de los partidos de poder responder ante un mandato, aquel que tienen los partidos y sus representantes en el Parlamento. El problema de fragmentación es uno de los elementos perniciosos de cualquier sistema político.

Dentro del Congreso, el tener que discutir con 13 grupos es prácticamente imposible, y como se tiene que llegar a acuerdos, son acuerdos del mínimo común múltiplo; es decir, acuerdos en los que uno responde a los grandes temas y puede enfrentar a las grandes tareas. Uno de los temas que es necesario insistir es el tema del ingreso. Como ingresas a la representación, tienes capacidad para poder responder o no. En este momento, si nosotros aplicáramos la Ley de Partidos a los partidos que están en el Parlamento, les aseguro que no más de tres podrían cumplir con lo establecido por esta Ley.

Para que tengan una idea, la Ley de Partidos exige cierto número de militantes y cierto número de comités, pero también hay un número de cantidad de cosas que uno tiene que enfrentar como partido político. Ningún partido político creado en el Perú podría presentarse a las elecciones municipales y regionales llenando todas las listas en conjunto que exige la ley porque hay menos militantes que puestos en competencia. Más o menos tienen que presentar 15 mil militantes; sin embargo, a 120 en una lista parlamentaria, algunos ni siquiera llegan.

Podemos reducir el problema a plantear preguntas más sencillas, como lo hice en un artículo recientemente publicado que titula "No más, sino mejores partidos". En el Perú se atiende de manera entusiasta al tema

de la representación sin velar tanto por los temas de la exigencia de quienes ingresan como por la gobernabilidad.

#### **Victorhugo Montoya:**

Cuando hablamos del tema de elecciones, partidos políticos o Congreso de la República siempre está en juego el tema de soberanía popular, esa soberanía que siempre en esencia reside en el Parlamento. Pero, ¿por qué básicamente en el Parlamento? En vista que es este poder del Estado el que tiene mayor capacidad de diálogo entre las personas, al ser el representante idóneo de los intereses de la población. El Parlamento, a través de los partidos políticos que lo integran, está en capacidad de lograr ese diálogo necesario entre cada uno de los estamentos del poder, para poder discutir cualquier tema ahí, facilitar la participación de la ciudadanía y consolidar canales interactivos diversos que reflejen los diversos niveles de democracia (representativa, participativo o deliberativa).

Este modelo teórico se desdice con los hechos; el problema que existe se refiere a su aplicación en la realidad. Basta ver cómo están los partidos políticos, hasta dónde nos llevan, darnos cuenta si realmente representan a alguien o no lo hacen. Vemos al Perú y nos preguntamos para qué sirven los partidos políticos. Deberían formar la voluntad popular, deberían llevarnos a conocer cómo está la situación del país, deberían facilitar el diálogo entre los actores políticos y sociales. Frente a eso, nos encontramos con inconvenientes al repasar de qué manera expresan su capacidad representativa.

La realidad nos muestra la crisis actual de los partidos políticos, incluso del partido de gobierno, que si bien debería ser sólido sobre la base de un análisis histórico, está sumido en una crisis muy grande de corrupción, bajo el sugestivo título de 'Petrogate'. Incluso esta crisis ha terminado afectando las relaciones interorgánicas que se reflejó entre el Parlamento y la Presidencia del Consejo de Ministros, pues pese a que sus titulares eran del mismo partido, se han presentado públicamente enfrentados cuando este último visitó el hemiciclo para explicar con su Gabinete la situación actual, no fue recibido en él, lo cual le pareció un desaire que le ha obligado a renunciar a su cargo.

El tema de los partidos políticos siempre está sujeto a discusión. La realidad ha sobrepasado la normatividad. Pero el problema surge definitivamente por saber por quiénes está conformado. Entonces, la pregunta se reconduce en saber qué se requiere para que una persona sea elegida congresista o representante del pueblo. Las condiciones pueden ser múltiples. Si vemos en la Historiografía Constitucional, ha habido una evolución y un cambio de los requisitos de las personas para acceder al cargo parlamentario. ¿Qué se requiere en la actualidad? Tomando en cuenta el acceso a la función pública, la igualdad y el sufragio pasivo, para ser representante ante el Parlamento no exigencias mayores:

tener veinticinco años, ser peruano de nacimiento, además de tener los requisitos civiles y políticos intactos. En otras épocas, por ejemplo, se requería que tuviese una solvente estabilidad financiera, quizás con el fin de evitar apertencias económicas en el cargo, o incluso un mayor grado de instrucción. Ahora eso ha cambiado. Por ejemplo, ha habido parlamentarios que han ingresado representando comunidades indígenas. Éste es un avance en el tema democrático, pero no necesariamente en la calidad del debate congresal.

La experiencia nos dice que muchas veces los debates se refieren a temas infructuosos, sosos, sin contenido alguno. Los congresistas casi no son conocidos ni reconocidos. La mayoría de personas no recuerda el nombre de más de diez congresistas, menos aún haber escuchado algo interesante durante su participación política, a pesar de que son ciento veinte parlamentarios. Y esto refleja un serio problema, que puede traducirse en una pregunta. Así tengamos el mejor sistema de partidos y de representación de la población en el Congreso de la República, ¿está la población peruana realmente capacitada para votar conscientemente? ¿hay un nivel educativo por lo menos aceptable en la gente que permita votar correctamente?

**“(...) no se puede impedir que un parlamentario renuncie a su grupo parlamentario o al partido político por el que fue electo, pero si se puede impedir que se formen nuevos grupos que actúen paralelamente generando un Congreso totalmente diferente a aquel que fue electo.”**

De otro lado, los congresistas no escarmentan ni aprenden de sus errores. Por ejemplo, lo sucedido en la década de corrupción debió generar en los parlamentarios la convicción de cambiar su imagen tras la caída del régimen de Fujimori; sin embargo, hasta ahora son objeto de múltiples críticas. En la época de Toledo siguieron siendo muy criticados llegando a emblemizarse el “otoronguismo”. Y en el gobierno actual, siguen en lo mismo. Es decir, no ha habido una evolución ni quien elige ni quien es elegido. Quien ha elegido a los actuales congresistas es la propia población; somos nosotros mismos los que hemos votado por los congresistas que tenemos. Entonces, el problema de representación política se termina reduciendo a la necesidad de una reforma previa del sistema de educación, ya que si ésta no se produce con seriedad, la mejora en la elección de nuestros representantes va a terminar siendo una falacia.

**Réplica:****Milagros Campos:**

Difícil replicar pues coincido con lo expuesto. Como decía el doctor Tuesta, son los partidos políticos los que postulan a los candidatos. Entonces, el tema es de partidos políticos. Una vez electos, los partidos no quedan derogados o suspendidos, dando lugar a la actuación individual de cada parlamentario. Si son elegidos por partidos y con una plataforma específica, lo lógico es que dentro del Parlamento se comporten también de manera articulada, a través de sus grupos parlamentarios.

En las democracias más sólidas, los grupos parlamentarios son los verdaderos actores de los parlamentos. Reducen las múltiples posiciones a un número manejable, de manera tal que cada tema no se tiene que consensuar entre ciento veinte congresistas. Imagínense ustedes que en la Cámara de Diputados de México, donde son quinientos, así como en otros parlamentos, que son bastante más numerosos que los nuestros, no se puede consultar cada tema a los ciento veinte parlamentarios. La organización del trabajo y la coordinación exige entender a los grupos parlamentarios como espejo del sistema de partidos. Es fundamental aclarar de una vez por todas que los grupos parlamentarios deben estar relacionados directamente con partidos políticos, de manera tal que en el momento de las elecciones y asunción al cargo quedan pre establecidos estos grupos parlamentarios. Los congresistas que se aparten de sus grupos, formaran parte de un grupo mixto. Por la prohibición de mandato imperativo no se puede impedir que un parlamentario renuncie a su grupo parlamentario o al partido político por el que fue electo, pero si se puede impedir que se formen nuevos grupos que actúen paralelamente generando un Congreso totalmente diferente a aquel que fue electo.

**Fernando Tuesta Soldevilla**

Sobre ese tema, hay partidos en el Parlamento que se reducen a nada, hay bancadas que con las justas tienen seis miembros, hay partidos que no logran constituir una bancada, hay parlamentarios que no tienen partido, incluso hay una bancada que se hace llamar "los no agrupados". Es decir, es casi francamente una "tomadura de pelo" lo que ocurre en el Perú. Y esto lo soportamos nosotros; es más, introducimos una serie de medidas bajo la idea de este adjetivo tan extensa y exclusivamente utilizado como democrático. Se es democrático porque hay más y es posible hacer todo. Este es un serio problema, lo señalaba la doctora Campos. Qué hacer, vuelvo al tema inicial. Creo que se debe ser más exigente en términos del ingreso; es decir, deben competir aquellos que pueden demostrar que están en capacidad de responder.

Sin embargo, nosotros tenemos una de las leyes más exigente en términos de ingreso: la Ley de Partidos Políticos. Lo curioso es que esta ley exigente, la más

exigente que ustedes pueden recordar si quieren en términos de Derecho Comparado peruano permitió que se inscribieran treinta y seis partidos. El número tal vez más alto de la historia. Es decir, a mayor exigencia de la ley, mayor número de partidos.

¿De dónde salió esto? Hay dos posibilidades de respuesta. En el Perú hubo una explosión de entusiasmo para que la gente milite los partidos o el encargado de cuidar la puerta de ingreso hizo ingresar a todos. Y creo que es lo segundo, en el Perú las leyes son rígidas y la aplicación flexible. En consecuencia, tenemos veinticuatro listas parlamentarias, y ustedes saben que es la ley ante todo; pero se incentiva la dispersión, por ejemplo, no es necesario que el candidato presidencial sea del partido, el famoso invitado. Es decir, ha habido partidos que no tenían candidato presidencial y habían candidatos presidenciales que no tenían partido.

Así el caso Humala con UPP fueron un matrimonio de tres, como muchos, en fin este fue el caso específico en términos políticos, el cual hemos visto, pues apenas llegando al día siguiente el señor Torres Caro tomo distancia y al poco tiempo se dividieron en dos; del mismo modo, sin criticar ala Doctora Milagros, Unidad Nacional se constituyó como una unidad con el fin de pasar la valla porque terminado el salto se cayeron con la renuncia de los cuatro, donde cada uno se fue por su lado. Es decir, también se estimula las coaliciones y alianzas, mientras en otros países esto no es posible.

Lo que ocurre en el país, y lo vemos desde Fujimori, es que cualquiera puede ganar, y ese es el mensaje, o sea, nos unimos con un grupo de entusiastas y quizás podemos hacer la gran faena y entonces podemos conseguir algún escaño. Eso a lo que lleva es efectivamente a la fragmentación y, si a eso le agregamos el voto preferencial, tienen exactamente la receta que da el producto del sistema partidario que tenemos ahora; es decir, todos los ingredientes juntos. Y eso es lo que se tiene que combatir, el tema es que quienes deben combatir ello son los mismos parlamentarios. Ahora uno puede terminar casi con una moraleja, eso de los "otorongos" que no comen "otorongos" y tampoco se van a hacer el haraquiri; sin embargo, ha habido casos en los que la presión de la sociedad civil y de la opinión pública ha hecho que muchas veces si se hagan el haraquiri, como la propia Ley de partidos, que también les suplico tratar en un momento.

**Víctorhugo Montoya**

Claro, hay otros temas que también deben ser puestos sobre el tapete, como por ejemplo el tema de renovación congresal. ¿Está en capacidad el Perú de promover una renovación por tercios o por mitades?. Esta variación sería una oportunidad de medir el desempeño de un partido político durante el periodo congresal, porque si los miembros electos de un partido no responden a las expectativas de los electores, en la renovación estos votarían por otro perfil de candidato. Ahora la pregunta que debe hacerse es si los partidos políticos

están en la capacidad de tener cuadros representativos para postular tal cantidad de gente. La realidad nos lleva a pensar, por el contrario, y tal como sucede en la actualidad, que muchos congresistas serían nuevos y con muy poca capacidad y muy poca destreza en materia de función pública, tanto así que podrían a llegar a desconocerla completamente. Basta recordar cómo fue el ingreso de los actuales padres de la patria. La discusión inicial fue qué oficina van a tener, qué celular va a darle, qué más les van a facilitar. Están esperando beneficios más allá de los que les corresponde por el ejercicio de la función pública.

Otro tema también rico para el análisis es la existencia o no del voto preferencial. Su introducción debe ser consecuente con partidos políticos más sólidos. Entramos a un callejón sin salida, porque los partidos políticos tampoco están en capacidad de tener los cuadros suficientes para presentar una lista de candidatos de calidad. Como ya se señaló, yo también considero que basta tener una cantidad mínima de partidos políticos, y no tantos como son ahora, pero sólidos. Son pocos los partidos y las ideologías que podrían tener una representación real en el Parlamento, que puedan colaborar con el país y que cuenten con ciudadanos que respondan a las expectativas de la población. Hacia eso debería apuntarse. No contribuye en nada al sistema democrático la existencia de tanta disparidad de partidos políticos o el cambio continuo de su conformación, como por ejemplo, pasó con el partido de Fujimori, que en cada elección postuló con un partido distinto: Cambio Noventa, Nueva Mayoría, Vamos Vecino, Perú 2000, pues sobre la base de un pseudocaudillo y un grupo que lo rodeaba, se iba agregando gente y se iba formando distintos grupos, realizando algo así como una diversificación del riesgo en el ámbito político. Entonces, todo hace indicar que la legislación electoral está hecha básicamente para que sean los propios congresistas los que puedan sacarle la vuelta con facilidad.

**2. El sistema de elección parlamentaria puede ser concebido como el conjunto de principios, reglas o procedimientos que inspiran y permiten su aplicación al momento de la elección de los parlamentarios, la importancia que reviste la implementación de un adecuado sistema de elección parlamentaria es indudable y siempre estará en función del contexto político, social e ideológico en el que se le encuadre. El caso peruano, no se aleja de la lógica planteada; así, nuestro sistema de elección parlamentaria ha sido cambiado en el último decenio con la finalidad de que la representación sea más efectiva; en ese sentido ¿Nuestro Sistema de Elección Parlamentario Actual es eficiente en comparación con la gama de alternativas que nos plantea el derecho comparado? ¿Cuál es la problemática (virtudes y defectos) que podríamos encontrar en el referido sistema?, ¿qué mecanismos alternativos permitirían una mayor representación a nivel social y político? ¿De algún modo un parlamento bicameral solucionaría los problemas de representación?**

### Fernando Tuesta Soldevilla

Mi posición es a favor del Parlamento bicameral, creo que debe haber Senado, pero sobre todo creo que el Parlamento debe crecer en número, en número de sus miembros. Esta afirmación es absolutamente impopular, en realidad muchos parlamentarios saben que eso debe ser así sin embargo no lo dicen. Pero el tema de la representación que está acá en discusión tiene que ver justamente con nuestra democracia representativa.

Los parlamentos tienen un tamaño, un número de miembros de acuerdo más o menos al tamaño del país, como se imaginaran China no tiene ciento veinte parlamentarios, no sabemos cuántos tiene, pero debe tener un montón en proporción al tamaño del país, debemos pensar que el Tíbet sea mucho más pequeño que el nuestro y así sucesivamente. No sabemos exactamente, o podemos no saber exactamente pero tenemos una idea porque está en nuestra cabeza que existe una relación entre tamaño del país y Parlamento; es decir, representación, democracia representativa. El Parlamento que tenemos es del mismo tamaño que en 1859, de ciento veinte congresistas. El Parlamento que tenemos es del tamaño de Israel y somos cuatro veces más grande, a su vez es más pequeño que el boliviano y que el ecuatoriano, siendo nosotros mucho más grande en tamaño de población; sin embargo, no corresponde.

El Perú es el quinto país más poblado de América Latina y de número de electores; sin embargo, está en el puesto trece en el número de relación representante – representado. Esto no es un juego de números, los congresos se construyen históricamente y se destruyen históricamente, como lo hizo Fujimori, el cual cercenó a la mitad y lo convirtió en unicameral bajo argumentos evidentemente demagógicos pero muy implantados en la opinión pública con la crisis del año noventa y dos; es decir, de doscientos cuarenta pasamos a ciento veinte.

Como tenemos ciento veinte y está amarrado con candado en la Constitución al decir el número, otras constituciones no dicen cuál es el número de parlamentarios, cuando se cambia la representación de circunscripción única, los peruanos entre el año noventa y cinco y el dos mil toda circunscripción a nivel departamental, lo que va a ocurrir es que como tenemos veinticinco departamentos se tiene que distribuir en lo que se tiene, y eso va a traer como consecuencia serios problemas porque hay número de votos que están sin representación tema que es un poco largo de explicar, pero además hay una distorsión en la representación en la medida de que la mayoría de las circunscripciones son pequeñas y, por otro lado, porque efectivamente en nuestro país, repito, el tipo de representación teniendo dos dieciséis y medio millones que va a llegar al año dos mil once a dieciocho millones de electores, en realidad no existe un Parlamento de ciento veinte. Conversando con los parlamentarios, eso hacer que la carga procesal parlamentaria es mayor, que no se cumpla bien es otra cosa, pero en general es así.

Los congresos, en general hablando de representación, tienen dos entradas a esta, que es a la representación poblacional, la que nosotros únicamente tenemos y la representación que tiene que ver en muchos casos con la visión del Estado; es decir, la visión en este caso política – administrativa.

Así también, dentro del sistema electoral, yo me cuido mucho de hablar sobre el término eficiente, qué cosa es la eficiencia es un tanto difícil de definirla. Lo que si sería necesario, dentro del sistema electoral, por ejemplo, en el caso de aquí para adelante de los ciento veinte, es una súper circunscripción que es del tamaño treinta y cinco, ya se ha dicho que se debe dividir, pero por otro lado, otorgar un derecho que, en este momento, es pseudo suspendido para ponerlo de una manera, que son los peruanos que están en el extranjero. Los peruanos que están en el extranjero tienen derecho a voto y, sin embargo, votan por los parlamentarios de Lima que en realidad es un engaño porque los parlamentarios de Lima no sienten que representan a los cuatrocientos cincuenta mil peruanos inscritos que se encuentran en el extranjero que seguramente se van a multiplicar y, sin embargo, ellos no tienen capacidad de ser candidatos. Al igual que los militares, cuyo derecho en realidad está resuelto en la Constitución a medias, porque tienen derecho a elegir y a ser elegidos, igual los peruanos que están en el extranjero; estamos hablando de un número considerable.

El tamaño de los peruanos en el extranjero es más grande que el tamaño electoral de cerca siete departamentos peruanos, y esto va a crecer considerablemente. Sobre el tema les quería dar un dato, si es que si el desempeño de los peruanos en el extranjero, en términos de representación política, hubiera sido igual al promedio del Perú en las elecciones del dos mil seis, Lourdes Flores le ganaba a Alan García, más o menos en cuanto al perfil de voto.

Finalmente, sobre esto hay varias cosas. La discriminación del voto preferencial es clave. Mucha gente ha dicho lo siguiente, si es importante limitar el voto preferencial pero, mientras no haya democracia interna, no debería cambiarse porque las cúpulas partidarias, es una frase que ustedes habrán leído. Lo contrario sería lo siguiente, quiere decir, entonces, que aquellos países que tienen lista cerrada hay democracia interna de partidos. Dicho sea de paso, eso lo vamos a ver después, se hace un mito sobre la democracia interna de partidos.

### **Milagros Campos**

Yo también prefiero la bicameralidad a un sistema unicameral. Sin embargo, quiero dejar claro que sin reformas en el parlamento, dos cámaras duplicarían los problemas actuales. Es necesario mejorar el servicio de información y la gestión parlamentaria. Se aprobó la bicameralidad en el 2002 en primera votación. Uno de los argumentos en contra es la opinión pública. La opinión pública no está en contra de la bicameralidad sino del Parlamento.

Para evitar algunos de los problemas de la unicameralidad, se estableció la doble votación de los proyectos de ley, a fin de dar un periodo de reflexión como el que tiene la aprobación de leyes en los parlamentos bicamerales. Asimismo, para lograr que los gremios y los distintos actores interesados puedan dar su opinión si es que no lo habían hecho hasta allí. Actualmente la doble votación ha terminado en el siguiente ritual: cada vez que se aprueba una norma, alguien pide la exoneración de la doble votación, entonces en el mismo acto, en la misma sesión e inmediatamente después se vota la exoneración de segunda votación. Esta práctica distorsiona el propósito de la reforma del Reglamento del Congreso. No hay reflexión posible entre una votación y la otra.

**“(...) el transfuguismo es (...) causado por la debilidad de los partidos políticos. La solución debe ser una respuesta política.”**

En torno a otros elementos del sistema electoral, yo sí quería mencionar tres temas. La eliminación del voto preferencial. Creo que el voto preferencial genera más problemas que ventajas en este momento. Si bien fortalece la relación entre parlamentario electo y el elector, porque este puede elegir al parlamentario dentro de la lista del partido, lo cierto es que esto genera un conflicto permanente. Los candidatos quieren individualizar su propuesta distanciándose de la del partido y del candidato presidencial. Se producen tensiones entre los miembros de la misma lista y, luego electos se sientan a trabajar en el mismo grupo parlamentario a veces sin olvidar las rencillas de campaña. Tal vez lo que mejor grafica la necesidad de eliminar el voto preferencial y lo importante que puede ser para el partido planificar su propia lista es el ejemplo siguiente. Aunque el día de hoy es políticamente incorrecto hablar de fútbol, quiero utilizar el ejemplo del fútbol. Imagínense ustedes el último partido para poder clasificar al mundial y todavía tenemos opciones. Nos dicen que podemos votar por la conformación del equipo por Internet. Al cierre de la votación quedan tres arqueros. Eso es exactamente lo que pasa cuando terminamos utilizando el voto preferencial. No es posible diseñar una lista para llevar a alguien a la Comisión de Presupuesto, de Constitución o de Educación. El partido debe tener cierta flexibilidad para diseñar la lista buscando a personas representativas, a líderes partidarios y un equipo multidisciplinario.

El otro tema que me parece importante mencionar es el del transfuguismo. Yo estoy en desacuerdo total con el transfuguismo, pero también con la idea de penalizarlo. Creo que el transfuguismo es un fenómeno más bien político. En parte, causado por la debilidad de los partidos políticos. La solución debe ser una respuesta política. Algunas soluciones van por plantear que los

parlamentarios no pueden ir en la elección siguiente en partido diferente a aquel en que fueron electos. Creo que es una medida sana y política que puede terminar desincentivando esta conducta.

El otro tema que creo que es importante tener en cuenta es el de la fragmentación. Las alianzas están pensadas no para poder llegar sino para evitar la fragmentación dentro del Parlamento. Creo que es importante mirar no solamente las reglas del sistema electoral sino también las del funcionamiento del Parlamento, las del reglamento concretamente.

### **Víctorhugo Montoya**

Bueno, me voy a centrar básicamente en la opción entre bicameralidad y unicameralidad. Creo que el Perú ha tenido diversas experiencias en el modelo de distribución parlamentaria –hemos tenido hasta Congreso tricameral en el siglo XIX-. No es que con más o menos cámaras funcione mejor un Parlamento, sino que para definir cómo ha de disponerse dentro de un país ha de observar el desarrollo político que éste ha tenido y su evolución en la historiografía constitucional. En el país, considero que la existencia de dos cámaras sí logró consolidarse con el paso del tiempo, y es la que está mejor definida para nuestro sistema político. Tanto así que si uno ve la Constitución peruana actual puede darse cuenta que existen figuras que no tienen sentido en un sistema unicameral.

Un buen ejemplo de lo que señalo se puede encontrar en la acusación constitucional, pues es impensable e inmanejable que ésta exista tal como está conformado el Congreso, lo cual puede denotarse en causas que han llegado al Tribunal Constitucional, como es la Sentencia 0006-2003-AI/TC, que cuestionaba la constitucionalidad una parte del artículo 89º del Reglamento del Congreso. Insisto el modelo de la Constitución de 1993 está errado en este punto. Quien debería acusar es la Cámara de Diputados para que resuelva la Cámara de Senadores o como en el *impeachment* norteamericano, es la Cámara de Representantes frente al Senado. Así se planteaba en la Constitución de 1979. En el modelo actual pudiera presentar una denuncia un congresista, por estar legitimado para hacerlo (también el Fiscal de la Nación o cualquier persona agraviada), contra otro congresista ante la Comisión Permanente (es ésta la que acusa, al no existir Cámara de Diputados), y dentro de ella, la que investiga es una subcomisión de acusaciones constitucionales conformada por diez congresistas, pero es finalmente la propia Comisión Permanente la que decide si denuncia o no ante el Pleno del Congreso. Pero, ¿quiénes votan dentro del Pleno?. Son sus miembros menos la Comisión Permanente. En el modelo sí podrían votar el propio congresista denunciante, los miembros de la subcomisión de acusaciones constitucionales –sobre todo si cumple una función similar a la de un juez instructor- hasta el propio congresista denunciado.

Esos problemas se han puesto de manifiesto recientemente en el caso de Tula Benítez. La denunciada

era una congresista, que pudo votar en la acusación contra ella misma. Es totalmente ilógico. Es cierto que quien decide en última instancia es el Congreso, pero lo hace a través de un juego político de mayorías y minorías, y no bajo parámetros jurídicos-políticos, como correspondería. Este mal trabajo congresal tiene consecuencias posteriores. Por ejemplo, el caso Chanchaya parece que se cae en el Poder Judicial, al igual que podría en el caso Benítez. Los errores congresales tienen consecuencias jurídicas, como bien lo ha reconocido la Corte Interamericana.

Reitero. La concepción congresal en el país está referido a la bicameralidad y así esta interiorizado. Fueron ideas locas las que se reflejaron en la Constitución del '93, y unicameralismo surgió de la mente de Fujimori que, bajo el pretexto del excesivo gasto del Parlamento y una supuesta disfuncionalidad en la Cámara de Senadores, trató de controlarlo. En la práctica, este modelo no ha funcionado; el sistema no está adaptado ni preparado para eso, pues en su seno termina reflejando, hasta ahora, un pensamiento bicameral.

Es cierto que la bicameralidad en Derecho Comparado presenta diversos esquemas, pero el nuestro es propio y especial. El sistema español, por ejemplo, tiene lo que le llaman ellos una cámara ociosa, un sistema de bicameralismo imperfecto porque la Cámara de Senadores no tiene funciones políticas relevantes, sino todo el peso político reside en la Cámara de Diputados; en el Perú era lo contrario. El Jefe del Gobierno hispano sale de la Cámara de Diputados. Aznar o Rodríguez Zapatero han sido o son diputados. Acá funcionó al revés, donde la Cámara de Diputados era una cámara joven, y la Cámara de Senadores, la de mayor reflexión y de superlativa importancia. Hacia tal modelo deberíamos regresar.

### **Fernando Tuesta Soldevilla**

Hay algunos aspectos que, repito, son populares por un lado y algunas ideas o más que ideas frases que se repiten con mucha frecuencia, tienden a aparecer como reformas. Por ejemplo, cosas como revocatorias, segundas vueltas, casos como la misma derogación del Parlamento. Estas tres, en realidad solo menciono algunas, tienden a inclinarse al tema de la representación. Es decir, todos los intentos de reforma no tienen pensado el tema de la gobernabilidad; por ejemplo, dicen algunos, el Congreso debería tener un rol opositor.

Una cosa es control político y otra cosa es control opositor. El Sistema Presidencialista nuestro de América Latina, en este caso el peruano, está construido muchas veces para entorpecerse en el trabajo. Salvo el caso de Toledo y, de alguna manera, este caso del gobierno de García. Todos los congresos en donde los gobiernos no han tenido mayoría han terminado en un golpe de Estado. No digo el caso de Toledo, porque con Toledo no había mayoría con el FIM y, en el caso del APRA, porque en realidad la oposición del APRA está dispersa y por

eso con treinta y seis parece ya hasta mayoría absoluta muchas veces.

Sobre las segundas vueltas, se habla que se tiene que reunir para los casos municipal y regional, creyendo que los alcaldes y presidentes regionales porque tienen un nivel de conquista del puesto de alrededor del veinte por ciento es débil el representativamente y por eso la gente está descontenta. Absolutamente falso. La gente esta descontenta por la gestión o desempeño de la gente.

Tenemos un cuadro trabajado sobre el tema de las revocatorias. Había tan igual que de otra revocatorias entre aquellos alcaldes que tenían veinte por ciento con los que habían ganado por cincuenta por ciento. Lo que quiere decir que no existe una relación de causalidad entre el porcentaje obtenido con el desempeño de la función; sin embargo, esta segunda vuelta se ha repetido constantemente.

El caso de la renovación también es un tema importante a tratar. En el Perú ha habido renovación hasta la época de Leguía. En los países que lo han tenido como Ecuador se desechó. En realidad, la gente confunde renovación con revocatoria, algo así como pasar a la renovación aquellos que se portaron mal, entonces el voto popular se encargará de hacer justicia y eso no es. En realidad la renovación es básicamente, típicamente del sistema electoral norteamericano que, con componentes muy especiales, yo creo que no se puede transferir.

Finalmente y para si terminar, es necesario pensar la reforma del sistema parlamentario en relación a que estamos dentro del sistema presidencialista; por lo tanto, nosotros si tenemos dos sistemas electorales. No es posible pensar reformar uno sin reformar el otro porque su relación es más estrecha de lo que se piensa.

#### **Replica:**

#### **Milagros Campos**

Dos temas: primero, para reformar el sistema electoral parlamentario, hay que definir qué queremos. Si uno de los objetivos es evitar la fragmentación, hay que proponer las medidas para hacerlo.

Lo segundo: la alta volatilidad, hace que los congresos sean fundamentalmente nuevos en su composición. El que hayan parlamentarios nuevos puede ser muy bueno en unos aspectos, pero en otros no lo es. La experiencia en el ejercicio del cargo termina siendo fundamental, por eso es que hay altas tasas de reelección en otros países. Nuestro país es uno de los que tiene menores tasas de reelección. En ese sentido, medidas como la renovación por tercios o por mitades o, eventualmente acortar el periodo parlamentario, nos puede llevar a este tipo de problemas. Elecciones mas frecuentes suponen campaña permanente, las campañas exacerban las diferencias, ello podría afectar la gobernabilidad.

Necesitamos desarrollar políticas públicas de mediano y largo plazo. Si tenemos periodos de dos años y medio o renovaciones, lo más probable es que el Presidente de la República tenga dificultades para alcanzar una mayoría y que las votaciones terminen respondiendo fundamentalmente a los procesos electorales más que a la conveniencia del país.

#### **Víctorhugo Montoya**

Bueno, voy a centrarme en dos temas. Primero, que voy a dejar planteado el tema de la renuncia de los congresistas, al ser uno de moda. El congresista Valle Riestra insiste en que sea renunciante el cargo, cuestionando que el de congresista es el único cargo electo que no puede renunciarse. Hay argumentos a favor de los dos lados pero todo de qué queremos para el Congreso. Que sea más sólido o no, que se pueda renunciar o no, hay cosas a definir. El cargo del Presidente de la República hasta puede vacarse, en el supuesto de incapacidad moral como fue el caso de Fujimori.

El otro gran tema es el transfuguismo. Éste es un tema político con claras consideraciones jurídicas a tomar en cuenta. En algunos casos se dan temas de actuaciones parlamentarias que pueden estar reñidas con el juego político de mayorías y minorías. Recuerdo un problema muy grave que sucediera en la Comunidad de Madrid, que tiene un régimen parlamentario, pues cuando iba a instalarse la Cámara, donde había una alianza PSOE – Izquierda Unida, que lograba la mayoría al sobrepasar en 1 representante al Partido Popular (PP), dos diputados del PSOE no asistieron a la sesión y permitieron que ganara las elecciones internas el partido perdedor de las elecciones, es decir el PP, desvirtuando la voluntad popular. Este caso transfuguismo cubierto decían que se había producido por los múltiples intereses, inmobiliarios principalmente, existentes en la comunidad, lo cual terminó derrumbando el sistema, tanto así que se disolvió la cámara y tuvo que volverse a convocar a elecciones. Pero, ¿qué podría plantearse acá, en el país? Una mala idea no sería la aplicación de una infracción constitucional, que pese a no utilizarse aún para el caso de transfuguismo sí se ha utilizado en el caso de los congresistas presidentes de comisiones (Martha Chávez, Luz Lozada, entre otros) que se reunieron con Montesinos, a fin de copar los distintos órganos constitucionales y tentar la tercera reelección de Fujimori. Tras ser sometidos al procedimiento de acusación constitucional, se les inhabilitó, como medida de una mal llamada sanción política.

**3. Las prerrogativas parlamentarias nacieron en un contexto histórico que contrastaba en gran manera al nuestro, donde la sociedad estaba jerarquizada en marcados estratos (sobre todo la política) y era comprensible que, en un Estado donde no existía democracia ni igualdad, aquellos que decidían la vida política de esta tengan privilegios legales y políticos para garantizar que dichas decisiones no sean revocadas por otros órganos del aparato estatal. Sobre la base de esto ¿No es contradictorio**

**que en pleno siglo XXI, donde la democracia es la forma de gobierno más aceptada y donde existen derechos fundamentales como la igualdad, aún se cuenten con dichas prerrogativas? ¿Realmente el reconocimiento de estas a nivel constitucional reside en la necesidad de garantizar la libertad e independencia funcional del Congreso? ¿Cuál es el fundamento para que aún existan, si se supone que el Poder Judicial es el encargado de velar por el eficaz desarrollo de los procesos en el país y no debe existir discriminación de ningún tipo (en el marco del derecho a la igualdad)?**

**Victorhugo Montoya:**

El tema de las prerrogativas parlamentarias está dentro de uno más genérico, llamado el estatuto del congresista. Dentro de las prerrogativas propiamente dichas, se debe diferenciar dos aspectos que tienen un tratamiento completamente distinto, como son la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria. En el ámbito de la inviolabilidad no parece haber mucha discusión: ¿Debe ser juzgada o debe ser, por lo menos, cuestionada la actuación como voto y como opinión, por parte de los congresistas, dentro de la función parlamentaria o no lo puede ser? Parece que, por un sentido de corrección funcional, la respuesta es negativa; así de simple.

Pero el tópico sí discutible y cuestionable es el de la inmunidad parlamentaria. Esta prerrogativa adjetiva, como viene a llamarse en la doctrina, se refiere a una imposibilidad de análisis directo en un juicio penal de las actividades de los congresistas o un arresto en similares condiciones que el resto de las personas. Esto es controvertible, sobre todo en el ámbito de la igualdad: por qué tratar distinto a ciertas personas y tratar de manera distinta a otras sin razón objetiva alguna. Si estamos ante un ilícito penal en el que se imputa a alguien una responsabilidad penal, no suena lógico que ésta diga que no quiera ir ni siquiera a declarar ni ser arrestado por ser congresista.

La pregunta se reduce si existe una válida diferenciación o si estamos ante una discriminación; por lo que corresponde analizar, desde el punto de vista constitucional, es la razonabilidad de la medida impuesta, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0026-2006-PI/TC. En buena parte de los países existe la inmunidad parlamentaria, teniendo un objetivo muy concreto. Y ¿cuál es éste? Proteger al Congreso de la República en tanto institución. El resguardo a los parlamentarios se realiza en tanto representantes de un ente como es el Poder Legislativo. Sólo en ese sentido puede alegarse la inmunidad parlamentaria. En esa línea, no sería permisible que un opositor político denunciara a un congresista que es de Madre de Dios o Ayacucho para que declare ante el juez de la zona y éste tenga que viajar desde Lima cada vez que lo llamase el juez, volviendo dificultoso su desenvolvimiento como parlamentario. Ahora bien, la pregunta que sigue quedando en el aire es ver si el mecanismo utilizado es el más eficiente para

controlar la actuación del Parlamento, mejor dicho, si éste responde al fin constitucional de la medida.

Para el Tribunal Constitucional, en la sentencia ya citada, ha ratificado la validez de la prerrogativa parlamentaria de la inmunidad. Si bien la considera constitucionalmente aceptable, peca de no entrar a analizar el *test* de igualdad. Repito que sólo si existe protección de la indemnidad del Parlamento es viable la inmunidad parlamentaria. Lo contrario sería perjudicial para el sistema democrático: o se puede usar para atacar a los que son opositores a la mayoría en el Parlamento, o al revés, ser muy condescendientes (muy otorongos) y no permitir ningún tipo de juzgamiento contra los congresistas.

**Milagros Campos**

En cuanto al tema de la inmunidad creo que también es importante distinguir la inmunidad de arresto de la de inmunidad de proceso. Ahí hay aspectos del tipo formal que deben considerarse.

De otro lado, el tema planteado por el doctor Montoya respecto de la posible afectación al principio de igualdad ha sido planteado por Sartori en un artículo del 2002, donde cuestiona la vigencia de la inmunidad. Afirma que cuando el Estado Constitucional se afianzó, la inmunidad parlamentaria perdió su razón de ser. Sin embargo, autores como Kelsen y Schmitt han justificado la inmunidad tanto de arresto como del proceso, en la medida que se entienda como una garantía de las Cámaras, no personal.

En tal sentido, la regulación actual donde se admite la figura del allanamiento a la pretensión del levantamiento de inmunidad es inapropiada.

Actualmente, una mirada comparada nos permite afirmar que hay una tendencia a restringir la inmunidad. Si bien es una institución consolidada, se acepta en la medida que garantice el ejercicio de la función y de la democracia representativa. Por ejemplo en Francia, se restringe al período que dura las sesiones, es decir no está vigente ni puede oponerse durante el receso parlamentario. En el caso de Alemania, se restringe a los casos que no admiten flagrancia del delito en donde se señala, por ejemplo, que cuando hayan sido detenidos al perpetrar una acción o durante el día siguiente no es necesario pedir el consentimiento de la Cámara. En el caso Portugal, se señala que no se necesita la autorización de la asamblea por flagrancia del delito ni por delito grave, y no se define que cosa es delito grave. En el caso de Brasil, señala específicamente que se suspende la prescripción en caso de que se deniegue el período de levantamiento de inmunidad y en el caso de Colombia, no se regula la figura de la inmunidad pero se establece un foro especial, atribuyendo la competencia a la Corte Suprema de Justicia. La tendencia, como puede observarse es recortar el derecho de inmunidad. No le hace bien al Parlamento y a los parlamentarios tener un trato muy diferenciado de los electores: cuanto más

cercanos a los electores estén y cuanto más iguales a los electores sean percibidos se les verá mucho más como ciudadanos.

### **Fernando Tuesta Soldevilla**

Efectivamente se revisten a los Parlamentos de una serie de prerrogativas. Así se entiende el tema de la inmunidad, como también la irrenunciabilidad del cargo, que es visto como una medida de protección bajo la presión que se podía ejercer del poder político o económico para que renuncien los parlamentarios, por eso es que es una figura que hasta ahora se ha tomado. Sin embargo, ante el desprestigio de la institución parlamentaria, aunque no es tan cierto que fuera demasiado prestigiosa antes, aparece como más desprestigiada porque el control de la Sociedad Civil sobre el Parlamento es mayor que antes.

Por ejemplo, estos actos de escándalo donde estuvieron involucrados los congresistas antes señalados, generalmente por contratación indebida. En realidad estoy casi seguro que era moneda corriente de los parlamentos anteriores a la década del noventa sólo que el control que ejercían los medios y la opinión pública no eran tan eficientes y no existía la voluntad de hacerlo. Se conocía pero no se publicaba. Las vidas privadas de los personajes públicos no se tocaban, menos la del Presidente de la República. Acá, había una actitud señorial en relación a los que tenían cargos públicos. Eran intocables.

En ese sentido, en realidad tenían una inmunidad social, no solamente inmunidad parlamentaria, sino en todo el sentido de la palabra. Cuando esto entra en deterioro, la inmunidad parece una prerrogativa y una ventaja en relación al ciudadano común y aparece, además como una protección de lo indebido.

Es por eso que la inmunidad, cuando se ha consultado en una encuesta de opinión, aprecia desacuerdo. Entonces, la institución parlamentaria aparece protegiendo actos realizados por parlamentarios en uso, incluso, de esa inmunidad; en tal sentido, la idea de restringir la inmunidad parlamentaria es hacia donde se tiende o se debe de tender porque efectivamente la inmunidad parlamentaria, contra lo que piensan muchos parlamentarios, aparece como un arma de doble filo, desprestigia mucho más a la función parlamentaria porque muchas veces, como ha ocurrido con esta palabra muy de moda, sobre el autoritarismo, nace también justamente a partir de esta idea.

Creo también que, por ejemplo, en nuestro caso, se debe mantener la inmunidad parlamentaria pero restringiendo en tal caso el flagrante delito. Ustedes se imaginan por ejemplo o el caso de estos dos señores ya conocidos esta semana hubieran sido parlamentarios, qué hubiera procedido ¿a que haya toda una sesión para ver si se levanta la inmunidad parlamentaria para pasar a ser denunciados? Eso iría en contra de la misma imagen del congreso de la república y sin embargo no es seguro

que se hubiera levantado la inmunidad parlamentaria. Aquello que sirvió como protección institucional ahora aparece más como una prerrogativa personal de los parlamentarios, que eso unido a otro tipo de poder, de prerrogativas o aparentes prerrogativas como por ejemplo los sueldos de los congresistas o sus gastos operativos, entonces las prerrogativas que tienen los parlamentarios aparecen como una suerte de preventas donde justamente se conectan con esta idea, de que la gente quiere llegar al parlamento no para cumplir con esta postura de representación política, sino tener estas posibilidades que las prerrogativas parlamentaria les da y que se extiende, no estrictamente hablando en términos constitucionales, se extiende a muchas de esas "prerrogativas" que le otorga la función.

La congresista Arpasi, era una digna y muy reconocida representante de los aymaras en Puno, cuando llega a Lima, obviamente tiene que tener su celular, un auto y personal a su cargo; el desprestigio que llevo esto, a su ricura, fue tan grande que en realidad la rechazaron y hubieron electos que no la querían ver, y eso parecía, efectivamente como señala Milagros, pasar de la representación política a la representación social, y cuando aparecen prerrogativas parlamentarias de esta naturaleza que en realidad en el caso de ella se trata simplemente de la propia necesidad que puede tener cualquier parlamentario en ese momento, cada uno de esos temas aparece traducido o de una manera decodificado por la gente como una ventaja y ese es un problema que no se debe de dejar de lado cuando se deben de tomar medidas de rigor.

### **Réplica:**

#### **Victorhugo Montoya**

Es cierto que con el paso del tiempo, las prerrogativas y garantías a favor de los miembros del Congreso (también del Defensor del Pueblo y de los magistrados del Tribunal Constitucional) han ido disminuyendo en su carácter. También lo es que cada vez más la figura parlamentaria de la inmunidad ha ido reduciendo su contenido, tanto en su aplicación temporal como en los tipos de delitos tutelados. Lo político empieza a quedar de lado y existe mayor control por parte de los órganos jurisdiccionales; cada vez más su círculo va restringiéndose, y eso es muy claro en el Reglamento del Congreso, donde se puede observar que solamente es empleado para delitos comunes, y no para actos o delitos en el ejercicio del cargo (para estos existe la acusación por delito de función). Las prerrogativas no pueden verse trastocadas con la actividad del propio Parlamento.

No es que la discusión o crítica sobre la viabilidad de la inmunidad sea sólo nacional. En cualquier lado del mundo se cuestiona el tratamiento especial asignado a los congresistas, y siempre el tema de la igualdad aparece sustentado el reproche. Por mi parte, creo que todo depende de cómo se utilice la prerrogativa, quizás entendiéndola como una autorización para proceder penal, toda vez que posibilita un levantamiento para

que pueda actuarse judicialmente, análisis que debe ser jurídico. Y lo jurídico en el Parlamento es muy complicado; si los congresistas no pueden actuar con corrección en cuestiones políticas, menos lo podrían hacer en cuestiones jurídicas, ¿no lo creen?

### **Milagros Campos**

La situación de inmunidad debe entenderse en el ámbito del estado constitucional de derecho. La nuestra democracia no es una democracia sólida y consolidada. En esa medida creo que la inmunidad se justifica en tanto garantice la democracia representativa y el ejercicio de la función parlamentaria para facilitar el ejercicio del control político.

### **Fernando Tuesta Soldevilla**

Esta igualdad es un tema bastante complejo, los congresistas no son iguales, son 120 especiales y deben estar protegidos, aunque muchos no quisieran, en relación a la función tan particular que tienen, finalmente estamos en sus manos y mal que bien es algo que nos compete a todos los ciudadanos por igual. Creo que si se les debe proteger en relación con la función parlamentaria, lo que pasa es que la noción de función parlamentaria es tomada en un sentido elástico que llega hasta los confines y, de tal manera que puede ser vista también como una forma de protección de la innegabilidad que cometen muchos, entonces yo creo que si se debe ir a la descripción de esta idea, por ejemplo en momentos que no hay equitativa. Pero creo que restringir demasiado puede llevar también a una presión sobre los grupos políticos particularmente cuando se es minoría. Por ejemplo, toda esta discusión sobre si algunos representantes no propiamente del caso del parlamento pero si de los presidentes regionales, que de alguna manera son elegidos, si pudieran estar en manifestaciones, me pareció que es una restricción de algo que es un derecho político algo que no es exactamente igual pero creo que siempre es un peligro si no se trabaja con cuidado

### **Milagros Campos:**

El límite de la inmunidad es la impunidad. Es necesario que ver la forma de que el candidato que llega al Congreso con procesos judiciales continúe con estos procesos. Evitando así que la elección afecte el proceso judicial, lo que se trae tiene que continuar, exactamente en las mismas condiciones, ya sea como testigo o como procesado.

**4. En un sistema de gobierno democrático y representativo, donde el Congreso, elegido por la ciudadanía, pierde cada día más credibilidad y legitimidad, no solo por actos de corrupción que se verifican en el interior del poder, sino por la ausencia de una sanción efectiva al momento de juzgar las faltas de sus propios miembros; cuál considera qué es la función que desempeña la Comisión de Ética en el fortalecimiento de la ética parlamentaria y cuál es el rol del principio de transparencia a**

**nivel parlamentario; en ese mismo sentido qué mecanismos puede proponer para superar la tensión que se pueda presentar entre la ética parlamentaria y la política?**

### **Milagros Campos:**

La Comisión de Ética se forma en el 2002. La crisis política hizo en buena hora que se eleven los estándares de tolerancia a los actos de corrupción: Se aprobó el código de ética parlamentaria, como también el código de ética de la función pública.

Comento algunas de las reflexiones a lo largo de estos años: No puede confundirse el ámbito de la sanción de la comisión de ética con la sanción del juicio político o con la suspensión que ocurra dentro de un proceso de acusación constitucional: Son planos diferentes que hay que distinguir. Hay un estupendo artículo de César Delgado Guembes al respecto. Hay un principio de que no debe existir doble sanción por un mismo hecho, este principio no es aplicable, porque no son dos sanciones de un mismo hecho, uno es una medida disciplinaria y el otro es una sanción o una suspensión que tiene un contenido político o jurídico de manera que son planos que no se pueden confundir.

La mejor política contra la corrupción es la transparencia. Lo que yo sugeriría es que todas las altas y bajas de personal en la administración pública estén colgadas en la página Web. No solamente las del Congreso, porque siempre estamos acostumbrados a exigir al Congreso mayores estándares que al resto de la administración pública. Asimismo debiera estar publicado el currículo de los funcionarios públicos, de manera tal que cualquier ciudadano pudiera conocer a quien le están pagando el sueldo.

Otro aspecto importante es la transparencia en las votaciones, ¿Alguno de ustedes puede entrar y mirar como votó el parlamentario por el que votó en un determinado caso que resulta particularmente relevante? Sin embargo, entren a la página Web del Congreso de los Estados Unidos y podrán encontrar como votaron los senadores y los representantes en la aprobación del último paquete de medidas económicas en la primera y en la segunda votación.

Transparencia en las reuniones, y aquí quiero destacar por ejemplo la página Web del Tribunal Constitucional. Transparencia de la reuniones, de las comunicaciones, de las contrataciones, de las votaciones. ¿Cuántos problemas nos ahorramos si es que toda esta información fuera pública!

### **Víctorhugo Montoya:**

Ante todo, ¿qué significa la Comisión de Ética? ¿hacia dónde apunta? El análisis ontológico el que básicamente está en juego, no es uno ni político ni jurídico. Las sanciones morales es a lo que apunta su actuación. Cuando a un órgano se le atribuye la capacidad de

sancionar disciplinariamente a uno de los miembros de una institución, éste debe tener claro por qué podría ser sancionado, cuáles serían las infracciones que estaría cometiendo y qué sanciones les correspondería. En el ámbito legislativo, existe un Código de conducta que peca de ambiguo y que no puede ser delimitado fácilmente, lo cual es un despropósito en lo ético. Se podría terminar sancionando a un congresista que no hubiese cometido falta alguna. Un ejemplo de esto se encuentra en el inciso "a" del artículo 4, el cual señala que el respeto a la investidura parlamentaria es incompatible con una conducta atentatoria del orden público y de las buenas costumbres. Un dispositivo más ambiguo que éste no podría existir. Es casi una discrecionalidad de la Comisión de Ética proponer una sanción o del propio Pleno del Congreso castigar a uno de sus miembros. Pero así como es malo sancionar sin razón de ser, también lo es no sancionar cuando debe sancionarse.

Claro que no siempre la actuación ha sido irracional. Alfredo González fue sancionado por la Comisión de Ética por haberle sustraído un expediente judicial a una secretaria de juzgado en el Estadio Monumental de la "U". Incluso, Torres Caclla también fue sancionado por el tema de un aprovechamiento sexual de una de sus trabajadoras, que creo era menor de edad. En casos como estos es comprensible la sanción deontológica.

De otro lado, también se cuestiona la existencia del *ne bis in idem* en estos casos. *Prima facie*, sólo puede decir que este principio no puede aplicarse, al no haber identidad entre las sanciones administrativas y las penales o de infracción constitucional. Es lo mismo que se dijera a una persona que pertenece a los grupos militares que no lo puedo sancionar o sea dar de baja porque lo estoy sancionando penalmente. No es así. Ambas sanciones son permisibles conjuntamente. Son temas completamente distintos, una cosa es disciplina interna y otra cosa es actuación dentro de los parámetros jurídicos, que no está en juego.

Ahora bien, la presión de los medios de comunicación en casos de esta índole es trascendental, bueno, en el ámbito estrictamente parlamentario es algo imprescindible. El funcionamiento del Congreso en buena parte depende de la presión social, en el buen sentido de la palabra de como actúa, pues como ya se dijo es la representación de la voluntad popular. Pero si bien la actuación de los medios de comunicación en muchos casos puede ser muy beneficiosa, en otros puede ser muy atroz también. Puede llegar a cometer deslices normativos incluso dentro de la función legislativa o controladora. Por ejemplo en muchos casos se ha usado la figura de la reconsideración de las votaciones, debido a la presión mediática, aun cuando la normatividad no lo admitiese. En el caso Tula Benítez, cuando se votó su acusación constitucional, los congresistas dijeron "No sancionamos", decisión pésima porque, aparte de que todo hace indicar que sí responsabilidad penal, la tomaron en sesión secreta, cuando no debía ser así, máxime si la Constitución exige la publicidad en los procesos de delitos de funcionario público.

Luego de esta votación, los congresistas realizan lo que se llama una 'dispensa del acta', con lo cual se daba por concluido el procedimiento parlamentario; no había forma de reconsiderarlo, pues así está instituido en el Parlamento, existe un informe de la Comisión de Constitución en la misma línea y la práctica parlamentaria también lo reconoce así. Sin embargo, por presión pública y política, incluso del propio presidente de la República, se produjo una corriente de opinión que recomendaba que se cambiara la votación. Y es así como se decidió que se reconsiderara la votación. Sí, esa misma que estaba prohibida realizarse. Tras ser reconsiderada, se vota el informe acusatorio y finalmente se deriva el expediente de Tula Benítez al Poder Judicial. Está bien que exista control por parte de los medios de comunicación, pero lo que tampoco es aceptable en un sistema democrático que los congresistas por la presión mediática terminen actuando en contra de las propias normas que ellos mismos dictan.

Eso también pasa con los procedimientos disciplinarios. Se puede llevar incluso a sancionar a un congresista que puede ser muy mal visto políticamente hablando, sin haber cometido falta deontológica alguna. Se debe promover la cordura o la mesura para decidir cuándo sancionar, cuándo no y determinar los parámetros claros de cuáles son sus códigos con los que deben actuar.

#### **Fernando Tuesta Soldevilla:**

Siempre es un problema el tema de ética es tan difícil de poder discutir porque obviamente tiene que ver con el tema de transparencia surge un momento dado, en donde además se había formado el régimen fujimorista pero en general el Estado lucha para no ser transparente. Hace muchos años atrás cuando decidí empezar con mis investigaciones iba al antiguo Jurado Nacional de Elecciones para pedir los resultados de los procesos electorales no salían todavía en publicaciones o estas se demoraban mucho tiempo, me decían para que realizara una serie de tramites para ver si me desanimaba hasta que un día la encargada me sentó a un lado y me dijo que esta era información reservada, los resultados que estaba consultando del censo era información reservada. Tal vez esta es solo una anécdota, porque los tiempos hay cambiado, existe una ley que apoya la transparencia de la información pública y obviamente hay una mayor exigencia.

Regreso al caso de lo ético, en relación a los partidos, ¿Quiénes han sido los personajes involucrados en la mayoría de los casos y que han pasado por la comisión de ética? casi la mayoría tienen más o menos el siguiente perfil:

Uno, nuevos parlamentarios

Dos, no eran parlamentarios pero viejos políticos que casi no se comprometían con la política, un pasado sin política y sin embargo la mayoría de ellos ha llegado al parlamento gracias al voto preferencial.

Es decir si de indisciplina se trataba, acá hay un perfil que está relacionado con las exigencias que se tiene de cómo se llega al parlamento por eso es que lo ligaba con la primera pregunta que se hizo, no creo que vayan a dejar de haber clientes en la comisión de ética. Pero es obvio que por lo menos en el perfil que tenemos es de aquellos que han sido sometidos por el tema de la contratación indebida, aquellos que han fraguado documentación para gastos operativos. Todos estos congresistas, en realidad llegan de grandes sectores de Caya el mismo Alfredo González ¿De dónde provienen? de ámbitos distintos de la política. La política es vista y ha sido incorporada casi como una verdad de la época de Fujimori que todo lo que está alrededor de la política es malo eso era la política de la antipolítico y del antipartidista y ahí florecido todos estos personajes que al final no han llegado pues a ser "higiene parlamentaria". Entonces estos van a pasar como muchos han pasado y pasaran otros nuevos para ser muchos de los actos que probablemente para ellos no signifiquen siquiera actos dolosos y esto es lo penoso.

Lo segundo es que el Parlamento de la Republica no lleva legalmente un proceso de transparencia que si se debe exigir, cómo recordaba Milagros, en algún momento si se podía ver la votaciones de los congresistas no se a partir de que año esto se ha eliminado, creo que desde González posada o alguno de otros de estos congresistas pero antes si se podía. El seguimiento de la función parlamentaria me parece básico a mayor control, mayor cuidado de los propios parlamentarios para hacer lo que están haciendo, pero por otro lado también debería de no encargarse a los parlamentarios estar comprometido con funciones administrativas, como por ejemplo el contratar o cosas por el estilo, por ejemplo los funcionarios los técnicos, asesores deberían ser parte y a través del concurso publico y meritos y ser asignados por comisiones plurales y de esta manera también fueron reformadas las normas cuando antiguamente en el Perú había la iniciativa de gasto, como existe en otros parlamentos como el ecuatoriano también , bueno hasta hace poco. donde era obviamente un campo en donde se comprometía la función netamente política con aquello que tiene que ver con aspectos administrativos, económicos en donde básicamente están comprometidos casi todos estos temas que han pasado a la comisión de ética.

Es necesario exigir la transparencia del congreso en todos los aspectos que atañen al congresista, pero hay un punto la opinión publica puede ser exigente, los medios de comunicación, también pero si no se reforma el sistema electoral. En una encuesta del año pasado le preguntamos a los limeños que diga por lo menos tres nombres de congresistas, el 55% no dijo un solo nombre y el resto contesto Mercedes Cabanillas Cómo vas a hacerle un seguimiento a los parlamentarios si incluso ni siquiera se recordaban por quién habían votado Hay un problema de los representantes pero también hay un serio problema de los representados creo que se ha inculcado al lado de la irresponsabilidad parlamentaria, la irresponsabilidad ciudadana que es un tema mucho más complicado.

## **Réplica:**

### **Milagros Campos:**

En un trabajo reciente, mostraba como la carrera política es el mejor incentivo para realizar una buena gestión. Curiosamente frente a la percepción ciudadana que reflejan las encuestas sobre el desprestigio de los partidos políticos, coincido con el análisis que hacía Fernando. Son justamente los militantes de los partidos políticos, los que en menor grado incurrir en faltas éticas. En esta misma línea, es interesante plantear la relación que existe entre un partido político y los parlamentarios. Donde hay partidos políticos, estos suelen ser un primer nivel de rendición de cuentas para los representantes ante el parlamento. Son los dirigentes y militantes que cuestionan: por qué actuaste de esta manera o por qué te comportas de tal o cual otra forma. En este nivel de rendición de cuentas se genera una tensión que he llamado favorable para la democracia.

En algunos momentos se ha cuestionado la existencia misma de la comisión de ética, creo que hay mucho por conversar sobre eso, no puedo resumir las posiciones que hay sobre este tema pero si advertir sobre dos problemas que podrían presentarse y que hay que evitar. Uno es la judicialización de la política. Al calor del debate pueden salir expresiones que no necesariamente sean injuriosas pero que suban el tono dentro del mismo debate. En ocasiones ello ha significado que uno de los parlamentarios termine llevando el caso a la comisión de ética. En segundo lugar, ni este parlamento, ni el anterior ha logrado una mayoría, por ello hay que advertir de lo que puede significar la comisión de ética en un parlamento donde haya una abrumadora mayoría. Allí el parlamentario que proteste, que alce la voz y que pueda dejar los modales y las mejores formas de los lords ingleses, podría terminar en la comisión de ética.

Reitero, la mejor política anti corrupción es la que privilegia la transparencia.

### **Victorhugo Montoya:**

Lo que no podemos olvidar es que los congresistas son funcionarios del Estado y están al servicio de la nación y no al servicio de ellos mismos, no al de sus familias ni al de sus empleadas de hogar, pero bueno eso es un hecho ni siquiera algo tan directo ni tan obvio como eso sino que independientemente de las incompatibilidades que están en la propia constitución hay otras que son mas sutiles y que también lindan con problemas éticos. Por ejemplo aquel congresista siendo un abogado reconocido llega al congreso y mantiene su nombre como parte del estudio del que el es dueño por eso ¿esta bien o esta mal? porque en cierta forma el estudio se está beneficiando de la función publica. O ¿Puede permitirse que un congresista esté protagonizando una película, actuando como un funcionario publico? ¿Hasta donde llega lo ético? y eso de limitación de lo ético por parte de los partidos políticos en este juego de mayoría y minoría que siempre sucede en un parlamento también

deja muchas reflexiones para hacer y ver hasta donde es viable la existencia de una comisión de ética más aun si existen algunos parámetros jurídicos y algunos políticos que puedan verse en juego dentro del propio seno parlamentario sin llegar a temas morales o éticos. Pues determinar qué es lo ético o no ético, dependerá mucho de las conveniencias o también de los influjos de de las personas que estén en ese momento en la comisión o del humor de los congresistas o muchas veces de la presión publica que en la mayoría de veces es conveniente, pero podría llegar a ser también contraproducente .

**Fernando Tuesta Soldevilla:**

Que hubiera pasado si la comisión de ética hubiera iniciado sus funciones en el 95, una mayoría aplastante, varios congresistas de oposición hubieran sido suspendidos. Siempre es el riesgo político para hacer un código de ética, es realmente problemático. Los partidos políticos se responsabilizan de sus actos en términos de colectivo y de los actos de sus miembros en el parlamento, pero casi no los pueden controlar porque los parlamentarios siempre añaden, de manera abierta o no, que ellos han sido elegidos directamente gracias al voto preferencial, por lo tanto responden a sus electores. Cómo se puede crear cierta disciplina que permita que el partido también se proteja, es muy difícil que exista todavía el voto preferencial, amén de todo el tema de transfugismo y todo lo demás casi no hay forma y en partidos salvo el APRA, son instituciones mala bozas, UPP que ya se redujo a siete ya en este tema de la censura a Maribel del Castillo, parece que también se van a dividir. Entonces el tema de la comisión de ética está también ligado al reglamento del congreso la función de las bancadas, también al tema del sistema electoral y en la constitución de los partidos

**5. El artículo 100° de la Constitución establece en su último párrafo que los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación constitucional admitida por el Congreso. En consecuencia, ¿Ello significa que el Ministerio Público, ante un error de tipificación penal por parte del Congreso de la República, se encuentra impedido de proceder a su corrección, a pesar del rol de defensor de la legalidad y de tutela de los interés públicos que le compete ejercer según el artículo 159° inciso 1 de la Constitución?**

**Víctorhugo Montoya:**

Partiré de una respuesta netamente formalista sobre el tema. ¿Es posible declarar o plantear la inconstitucionalidad de una norma constitucional?, o sea, ¿el planteamiento del artículo 100 podría ser contraproducente con lo que la propia constitución dice? Es una cuestión netamente formal porque es el propio constituyente quien desarrolla un modelo determinado y en ese modelo determinado considera que en estas actuaciones, del tema estricto de la acusación constitucional no debería haber actuación

preponderante o casi nula del fiscal del Ministerio Público, ese es el juego de un poder constituyente. Ahora la pregunta que subyace a eso y ahí vamos al tema mucho más material ¿Es conveniente eso o no? es una figura totalmente distinta, porque eso sería motivo de lo que se llamaría una reforma constitucional o la utilización de un poder constituyente derivado, ahora ¿se puede hacer eso o no? de poder si se puede hacer, hay propuestas que están muy avanzadas dentro del Congreso sobre el tema en concreto.

¿Qué rol cumple el Ministerio Público dentro del modelo constitucional? Es controlar la legalidad de los actos de la acusación. Ahora esta figura de la acusación constitucional por delito de función que es el tema del artículo del 99 en conjunción con el artículo 100, que está desarrollado bastante en el artículo 89 y mucho más en el nuevo código procesal penal, nos lleva a la conclusión de que sí cabe normativamente, y la práctica nos lleva a que debería serlo, y por qué, porque el congreso en el tema de tipificación penal es un desastre. Muchos de los casos de Fujimori y la gente relacionada con él, que estaba en la época del poder, que estaba siendo analizada por los congresistas es realmente desastroso y muchos de los casos que han ido hasta Chile para la extradición partían errados desde el propio Congreso de la República, porque la forma como planteaban el caso estaba muy mal. Sin ir muy lejos actualmente en el caso Canchaya la gente penalista dice que estaba muy mal tipificado. Si uno ve el caso de la matanza de Pedro Huilca había una subcomisión de acusación constitucional y el presidente de esa subcomisión era Risco que tenía un asesor especializado para ver ese tema ellos decían el planteamiento jurídico es muy sencillo Fujimori odiaba a todos los sindicalistas, Huilca era el mayor sindicalista que había y él en un discurso dijo que los sindicalistas deberían desaparecer del país, ergo el es el responsable de la muerte de Pedro Huilca, ¿Análisis jurídico contundente? No, no tiene ninguna fundamentación jurídica. Con ese análisis del grupo colina y todas las figuras que están analizadas ahora para el tema de Barrios altos y la Cantuta que es toda una argumentación y puede verse en la televisación del caso Fujimori, que es totalmente compleja la figura de cómo llegar a la responsabilidad penal de Fujimori con respecto al grupo Colina, está pensado en estas dos páginas que tenía el informe final del que se votaba en la comisión permanente y el que se votaba en el pleno del Congreso por el caso Pedro Huilca. El sustento es nulo y eso es porque no hay filtro del Ministerio Público, esto es la acusación. Esas dos hojas son las que llegan a la Corte Suprema para abrir instrucción por el caso, muy poco sustentado, sin ninguna fundamentación normalmente jurídica, con tipificaciones muy malas. Surge, también el problema de las votaciones en el pleno del congreso. Se votan por bloque, no se votan ni siquiera por delitos; no se votan por el delito a b c que podría ser que uno este de acuerdo con el delito a y no con el b y c. Y ha pasado que en muchos que no quieren votar, porque el bloque de delitos no es el correcto y eso ha traído abajo la acusación. Entonces, es todo un sistema que se ha instalado así, que se ha previsto así y que tiene

una cantidad prevista de aristas muy complicadas para analizar, así que en principio debería tener acceso.

Ahora también estos rompen lo que es la lógica de lo que se llamaría el *"impeachment de pata coja"*, que es esta figura de la acusación constitucional por delito de función. A diferencia de lo que sería el *impeachment* general estadounidense y que según la mayoría cree que es el que está en el Perú, yo no creo que es el que está en el Perú. El peruano viene de la Constitución gaditana que es distinto al *impeachment* norteamericano, tiene un planteamiento distinto, pero bueno acá es considerado como un *impeachment*. Esta figura de la acusación constitucional por delito de función normalmente tiene esa invocación a una actuación baja del Ministerio Público porque se presume que es el Congreso el que está acusando, el que está asumiendo, ese rol acusador, pero la experiencia nuestra nos lleva a decir que es muy mala nuestra actuación en esos términos y es casi la misma línea que tienen los demás países que tienen la acusación constitucional. En otros países, se usa mucho la actuación de colectivos, que no es el Congreso de la República, sino de otros entes que tienen ese tipo de actuaciones mezclando el poder judicial, por ejemplo, con el Congreso de la República.

#### **Fernando Tuesta Soldevilla:**

Siempre hay en el juego de poderes y equilibrios un tema espinoso, creo que esto último que acaba de señalar el doctor Montoya me parece claro, esto es el tema de desempeño. Porque la pregunta en realidad lo que señala es un error en la tipificación del delito en este caso, por qué generalmente se comete un error. Hay un problema serio en donde obviamente los congresistas se sienten más comprometidos a esta suerte de tipificación del delito y/o los asesores o técnicos del parlamento no hacen las correcciones del caso. Sucede en este caso y ha sucedido también en las propias leyes que ha promulgado el parlamento y que han sido observadas en el ejecutivo, en algunos casos, no solamente por inconveniencia sino que han estado mal hechas. No existe el filtro como ha señalado, en el caso de la tipificación por el Ministerio Público, como tampoco antes si lo tenía de alguna manera el Senado cuando revisaba los proyectos de diputados. Entonces hay un problema de ese tipo pero esta en la Constitución, una salida es obviamente modificarlo, creo que este Congreso nuevo no va a modificar ningún artículo de la Constitución, incluso en aquellos aspectos donde ha habido consenso como aquella parte de la Constitución referida a la justicia, ni siquiera ahí se ha avanzado, debido a entre otras cosas a voluntad política o fraccionamiento, ninguna reforma. Hay algo que tampoco se maneja bien en el congreso que es la coordinación con otras instancias del aparato del Estado, en este caso el Ministerio Público y ahí hasta donde tengo conocimiento no existe relación de coordinación o trabajo conjunto para casos como el tema de Fujimori, donde evidentemente las acusaciones están llenas de razonamiento político, sin ningún tipo de sustento jurídico esto es sumamente grave, porque ahí se ha perdido la gran oportunidad para dar cuenta de una mafia.

#### **Milagros Campos**

Quisiera abordar dos temas en relación a este asunto. Primero, tanto en las acusaciones constitucionales, como en las comisiones investigadoras, es donde se evidencia más claramente la necesidad de una asesoría especializada institucional en el Congreso. Coincido con la crítica hecha por el doctor Montoya, en relación a los problemas de la tipificación de los delitos en los casos de las acusaciones constitucionales. Esta comisión requiere de un experto penalista. Cuando menciono la necesidad de contar con asesoría técnica especializada e institucional, pienso en un equipo que ingresado por concurso, no responda políticamente ni ocupe cargos de confianza. Que pueda informar técnicamente a los parlamentarios para que puedan tomar decisiones informadas, que complemente la asesoría que brindan los asesores de las bancadas o de los propios parlamentarios. En muchos otros casos se requiere de asesoría especializada. Por ejemplo, el caso de la Interoceánica o el tema de los marcapasos. Tal vez habría que mirar la experiencia de otros países en los que se convoca a expertos a través de las universidades.

Segundo es el tema de lo que mencionaba Víctor Hugo en relación a la urgente modificación constitucional del artículo 100°. Éste artículo obliga al fiscal a denunciar ante el Poder Judicial por aquellos delitos que el Congreso tipificó. Se supone que en un esquema de separación de poderes donde los órganos constitucionalmente autónomos tienen sus propias funciones tienen que tener independencia y no pueden estar sometidos a lo que dijo el Congreso. Sin embargo en la situación actual, creo que es evidente que si el Ministerio Público determina que la conducta es delictiva pero no fue bien tipificada, tiene que denunciar. Ya existen antecedentes. El Ministerio Público es el titular de la acción penal. Si se denunciaron los delitos A, B y C, pero en su investigación determina que existe otro delito no denunciado, D, tiene que presentar una denuncia ante el Congreso.

Finalmente, otra norma que se requiere modificar es el artículo 89° del Reglamento del Congreso, porque se señala que solamente puede denunciar un congresista, el Ministerio Público y un ciudadano que tenga manifiesto interés. ¿No tenemos los electores manifiesto interés en denunciar cuando hay la presunción de un delito cometido por un parlamentario o un alto funcionario público? He sostenido que cualquier ciudadano está legitimado para hacerlo porque la democracia exige accountability y ciudadanos capaces y con los medios para ejercerla.

#### **Réplica:**

#### **Víctorhugo Montoya:**

Pero hay casos, y ahí si comparto algunas afirmaciones hechas antes, de por qué se hacen estos errores, pueden ser por mala técnica, por errores bien intencionados o por errores no tan intencionados. Por ejemplo, se acusa mal ahora y el proceso se quiebra en el ámbito penal, es

decir, si lo hago mal ahora, la persona va a salir libre en el ámbito penal. Se está acusando eso en el caso Canchaya o sea de que se ha hecho mal la tipificación y se va a caer en el ámbito penal, así el Congreso queda bien porque acusa y cumplió su función, ya que la prensa estaba encima, así que acusó finalmente, pero en el ámbito penal queda mal el poder judicial porque siempre está a favor de la corrupción, entonces ahí se cambia la pelota de un lado a otro.

En esa experiencia congresal, no es todo en el ámbito público, había momentos previos a la Comisión Permanente donde se reunían todos los congresistas y debatían si iban a acusar o no posteriormente en la Sala pública con filmación incluida, y ahí algunos congresistas decían que estaba mal pero igual iban a votar a favor, entonces si esta mal por qué vas a votar a favor, ¿no se tiene algo de ética para votar en contra de lo que se piense que esta mal? Y eso pasaba en gente que tenía cierto prestigio como congresistas. Por otro lado, la intervención del Ministerio Público ha ido cambiando, hay modificaciones hace quince años en el modelo francés, italiano que permite una modificación menos política posible. Hacen un Alto Tribunal en temas de acusaciones de delito de función e intervienen parlamentarios y miembros de la Corte suprema o Tribunal de Casación francesa.

#### **Fernando Tuesta Soldevilla:**

La pregunta contiene una afirmación que, en general, el Ministerio Público tipifica bien y en realidad es penoso ver que en procesos muy importantes el error ha partido del Ministerio Público. Sin embargo, lo que hace el congreso, en este caso, es que efectivamente a partir de una función política que se confunde con lo que debe ser del adecuado trabajo de especialización

que tiene que abordar el congreso día a día. En realidad el congresista es un representante político, no tiene porque saber de derecho penal, de arqueología; sería bueno que sepa de arqueología, derecho penal, medicina, en general de todo, pero como no existe eso en realidad lo que tiene que hacerse el congreso es de asesores especializados, y ahí es otro el problema. Efectivamente si hay un cambio en la parte funcional administrativa del Congreso en el Reglamento mismo y efectivamente en este artículo que se ha señalado con abundancia, en términos de ejemplo que creo que va a permitir que en casos como los que lamentablemente creo que el país ha perdido en términos de poder procesar y sancionar a responsables de uno de los períodos más negros de la historia del Perú. En realidad haber terminado mal, justamente, ha partir de este artículo de la Constitución.

#### **Milagros Campos:**

Dos últimas reflexiones. Del respeto al debido proceso depende la eficacia de un proceso que se inicia con el antejuicio. Hace pocas semanas se suspendió una sesión de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales a fin de subsanar un vicio procesal. Al día siguiente un titular contra el Congreso decía "Leguleyada detiene política anticorrupción en el Congreso". ¡Es justamente por una eficaz lucha contra la corrupción que había que dar ese plazo para subsanar un requisito que permitiría continuar con el procedimiento ante al Poder Judicial evitando que sea archivado!

Finalmente, la mayor parte de denuncias que se han presentado desde el 2006 provienen de ciudadanos, no del Ministerio Público. La mayor parte contra magistrados de la Corte suprema o del Tribunal constitucional, promovidos por la parte que perdió 