



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
“PEDRO RUIZ GALLO”  
ESCUELA DE POSTGRADO**



**MAESTRIA EN DERECHO**

---

**“LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE  
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA”**

**TESIS**

**PRESENTADA PARA OPTAR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO CON MENCIÓN EN  
CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

**AUTOR:**

**Abog. ELVIA CECILIA GAMARRA REYES**

**ASESOR:**

**Mag. MANUEL BERMUDEZ TAPIA**

**LAMBAYEQUE - PERU**

**2017**

**LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE  
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA**

---

**AUTOR**  
**Elvia Cecilia Gamarra Reyes**

---

**ASESOR**  
**M.Sc. Manuel Bermúdez Tapia**

Presentada a la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, para optar el Grado de **MAESTRO EN DERECHO CON MENCIÓN EN CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD.**

**APROBADO POR:**

---

**PRESIDENTE DEL JURADO**  
**Dr. Víctor Anacleto Guerrero**

---

**SECRETARIO DEL JURADO**  
**Dr. Rafael Hernández Canelo**

---

**VOCAL DEL JURADO**  
**M.Sc. Mariano Larrea Chucas**

**OCTUBRE, 2017**

## **DEDICATORIA**

Dedicada principalmente a Dios, por haberme dado la vida y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional. A mis padres por sus sabios consejos, gran apoyo y comprensión. A mí amado esposo por su paciencia, en alcanzar mis metas; y a mi pequeño hijo quien con su sonrisa me da las fuerzas para seguir adelante y vencer cualquier obstáculo.

## **AGRADECIMIENTO**

Mi agradecimiento al Dr. Manuel Bermúdez Tapia, quien me brindo asesoría en el desarrollo de la presente investigación.

# LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCION DE CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA

## INDICE

Caratula Preliminar	
Hoja de firmas	2
Dedicatoria	3
Agradecimiento	4
Índice	5
Resumen	9
Abstract	11
Introducción	13
Primera Parte	16
Aspectos informativos	
Segunda Parte	21
Ejecución de la investigación	
Capítulo I	21
Caracterización del objeto del problema	
1. Planteamiento del tema de análisis y formulación del problema de investigación	21

2. Formulación de la pregunta problematizadora	24
3. Justificación e importancia del estudio	25
a. Relevancia teórica de la propuesta de investigación	25
b. Implicancias prácticas en el ámbito constitucional y de la ciencia política.	26
c. Motivación personal	29
4. Objetivos	30
a. General	30
b. Específicos	31
5. Hipótesis	32
6. Variables	33
Capítulo II	35
Desarrollo del Marco Teórico de la Tesis	
1. Antecedentes del problema	35
2. Base teórica	38
Sub Capítulo I	39
Análisis del contexto político nacional	
1. De la dictadura militar a la democracia estéril	41
2. De la democracia estéril a la dictadura civil	44
3. De la dictadura civil a la corrupción generalizada	48
4. De la corrupción generalizada al Estado sin autoridad política	52
Sub Capítulo II	54
Análisis de la realidad de los partidos políticos	
1. Los partidos políticos en el Perú	55
a. Polarización ideológica de los partidos políticos	57
b. El surgimiento de los partidos políticos “independientes”	58
c. El surgimiento de partidos políticos de caudillos sin masa partidaria	59

2. El caudillismo político y la institucionalidad de los partidos políticos	61
3. La estructura y organización de los partidos políticos	66
Sub Capítulo III	68
El proceso de elección democrática en el Perú	
1. El procedimiento de selección de candidatos en el Perú	70
2. Los vacíos normativos y las ambigüedades en la Ley Orgánica de procesos electorales.	73
3. Derechos, competencias y obligaciones de los Congresistas de la República	90
Sub Capítulo IV	107
La deslegitimación del Congreso de la República	
1. La evaluación de los procedimientos parlamentarios en casos específicos en los cuales los congresistas han ejecutado acciones contrarias a sus funciones	107
a. La facultad sancionadora del Congreso y el límite determinado por el Tribunal Constitucional	116
b. La confusión procesal en la investigación, en el proceso de acusación y en la determinación de las penas	119
c. La sanción penal, la sanción administrativa y la sanción política en el Congreso de la República	135
d. El caso Elsa Canchaya: la asesora parlamentaria y la ama de llaves	138
2. La explicación constitucional y normativa de la realidad parlamentaria	146
a. La inmunidad parlamentaria en perspectiva crítica	147
b. El tipo de delito investigado y procesado	148
c. La investigación prejudicial y la denuncia del hecho ilícito	150
d. El copamiento y el abuso de poder	155

Sub Capítulo V	160
La reforma del proceso de conformación de listas de candidatos al proceso electoral para elegir Congresistas de la República	
1. La reforma del procedimiento en los partidos políticos de selección de candidatos a una elección política	162
2. La reforma a la legislación electoral en materia de elección de candidatos representantes de un partido político	164
Tercera Parte	166
Información Metodológica	
1. Diseño de contrastación de la hipótesis	166
2. Población y muestra	166
3. Materiales, técnicas e instrumentos de recolección de datos	167
4. Métodos y procedimientos para la recolección de datos	168
5. Aspectos administrativos	170
Conclusiones	172
Recomendaciones	174
Bibliografía	175



## RESUMEN

La presente investigación versa sobre un aspecto poco analizado en la doctrina nacional, principalmente porque no existen las condiciones institucionales y sociales que garanticen la vigencia de las organizaciones políticas en nuestro país. En este sentido, nuestro trabajo procura analizar y encontrar la solución al severo problema de la "Elección de Congresistas de la República" en los comicios electorales que se producen cada cinco años.

Observando el panorama social y político, hemos observado que durante los últimos años, cada Congreso que ingresa a funciones se ha desarrollado en forma negligente y hasta cuasi delincencialmente y ello nos ha provocado estudiar y tratar de encontrar un ***mecanismo que permita una mejor selección de candidatos*** a dicho proceso electoral para así tener un verdadero Congreso que represente a la población y garantice nuestro sistema democrático.

Frente a esta intención, sólo hemos podido observar dos elementos básicos y referenciales:

- a) Por un lado un contexto absolutamente marcado por la corrupción, la negligencia en el ejercicio de un cargo de alta investidura en un Estado democrático, y
- b) Una normatividad disfuncional que ***se auto limita*** en cuanto a la exigencia de institucionalizar a los partidos políticos.

Esta situación descrita nos ha exigido observar una serie de medios de prensa para poder acceder a la información que justifique nuestra investigación y a la vez tratar de encontrar información bibliográfica, la cual es sumamente reducida.

Nuestro propósito en este contexto es mejorar la legislación que regula los procesos de elección directa en las propias organizaciones políticas, para que así el propio sistema democrático mejore, por cuanto serán los propios partidos políticos los que evaluarán de mejor manera a sus propios representantes, generando así una mejor representatividad por parte de sus elegidos si es que estos logran una curul parlamentaria.

## **ABSTRACT**

This research deals with an aspect rarely analyzed in the national law, mainly because there are institutional and social conditions that guarantee the validity of political organizations in our country.

In this sense, our work aims to analyze and find solutions to the critical problem of 'choice of Congress of the Republic "in elections that take place every five years.

Looking at the social and political landscape, we have observed that over the years, each Congress entering functions has been developed negligently even criminally and this has led us to study and try to find a mechanism that allows a better selection of candidates to this political process in order to have a true Congress to represent the population and guarantee our democratic system.

Faced with this intention, we could only see two basic and referential elements:

- a) On the one hand quite a context marked by corruption, negligence in the performance of a position of high office in a democratic state, and
- b) A dysfunctional norms that are self-limiting as to the need to institutionalize political organizations.

This situation described has required us to observe a number of media to access information to support our research and also try to find bibliographic information, which is extremely low.

Our purpose in this context is to improve the legislation regulating the processes of direct election in the political organizations, so that the democratic system itself better, because it will be the political parties themselves who assess better their own representatives, generating and better representation by their elected if they manage a parliamentary seat.

## INTRODUCCIÓN

Analizar el **procedimiento de elección de Congresistas de la República** en nuestro país, constituye un tema de importancia significativa tanto en lo constitucional como en el aspecto politológico, principalmente porque el Congreso ha manifestado un nivel de descrédito desproporcional a su importancia en un Estado democrático, en el cual hemos podido observar desde casos de **violación**, hasta casos de **afectación a la libertad laboral de los trabajadores** del despacho parlamentario por parte de muchos congresistas de la República.

Ante esta situación inicialmente nuestra posición pretendía reformar la Constitución y estipular una mejor regulación para establecer filtros de participación en los procesos electorales para ser ungidos congresistas, pero dicha posibilidad no podía justificarse en un Estado de Derecho y por ello comenzamos a analizar con mucha mayor incidencia el aspecto de nuestra propia realidad política.

Conforme se detallará más adelante, hemos contado con la asesoría de especialistas en Derecho Parlamentario, quienes nos han contado situaciones en las cuales el "delito" o la "acción anti ética" de un congresista de la República por lo general no se registra en un medio académico, principalmente porque esta disciplina es sumamente limitada y técnica.

Ante este problema, hemos optado por consolidar la información referencial extraída de muchos medios de prensa para así poder **demostrar que nuestro objetivo** de estudio y también problema principal de investigación, es un tema **real y tangible** y que merece una evaluación académica por parte nuestra.

Dicha situación problemática, igualmente nos permitirá justificar nuestra hipótesis en función a la generación de una reforma normativa, principalmente en la Ley Orgánica de Elecciones Ley N° 26859, para así obligar a los Partidos Políticos a establecer mejores mecanismos de selección entre los posibles candidatos al Congreso para que así los filtros de selección se optimicen.

Para la acreditación de dicho objetivo, en el primer Sub Capítulo de nuestra investigación analizaremos el contexto político nacional, en la cual la referencia de nuestra **democracia** procurará ser analizada en forma tangencial para así explicar el por qué los Partidos Políticos se han debilitado institucionalmente.

En el segundo Sub Capítulo analizaremos a los partidos políticos y de cómo el caudillismo de sus propios líderes constituye el principal elemento que los limita y también condiciona al momento de seleccionar a sus candidatos al Congreso.

En el tercer Sub Capítulo analizaremos el proceso de elección de congresistas, principalmente para analizar el **aspecto normativo** que rige dicho tema, tratando de analizar puntualmente cada uno de sus aspectos.

En el penúltimo Sub Capítulo analizaremos puntualmente casos de corrupción en el Congreso de la República cometidos por congresistas en ejercicio de sus funciones y con ello daremos pase al último Sub Capítulo en el cual **desarrollaremos nuestra hipótesis**, por cuanto la posibilidad de encontrar una solución a nuestro problema de investigación es absolutamente viable.

# LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

## PRIMERA PARTE

### ASPECTOS INFORMATIVOS

#### 1. PERSONAL INVESTIGADOR.

##### 1.1. AUTOR

Elvia Cecilia Gamarra Reyes

##### 1.2. ASESOR

Mag. Manuel Bermúdez Tapia

#### 2. MAESTRÍA

Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional y  
Gobernabilidad

#### 3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación tiene las siguientes características:

- a. Será **analítica** porque analizaremos el aspecto político social que rodea nuestro tema de investigación y podremos desarrollar algunos casos que son representativos para nuestra investigación.



- b. Será **básica** en función a la ejecución de una investigación teórica o dogmática, principalmente debido a que los temas vinculados al ámbito del Derecho Parlamentario permiten dicho desarrollo.
- c. Será **aplicada** en función a la utilidad que plantearemos al momento de sustentar nuestra posición y de este modo reformar el actual procedimiento para la selección de candidatos al Congreso de la República.
- d. Será **documental** porque nos basaremos en información documental que fundamentará nuestra investigación y nos permitirá sustentar nuestra hipótesis.
- e. Será **cualitativa** porque analizaremos datos de forma tal que podamos evaluar nuestras variables de la investigación a través de la evaluación de la información bibliográfica.
- f. Será **exploratoria** porque a partir de la evaluación documentaria, plantearemos la fundamentación de nuestra posición.
- g. Será **funcional** por cuanto nuestro objetivo se centra en mejorar la **representación parlamentaria** a cargo de los Congresistas de la República.

#### **4. IMPORTANCIA**

Estando a postrimerías de un año pre electoral, nuestra propuesta de investigación permitirá analizar el panorama político constitucional nacional en particular para evaluar el comportamiento de los Partidos Políticos para poder seleccionar a sus pre candidatos y finalmente a sus candidatos a las próximas elecciones a ejecutarse en el 2016, con lo cual planteamos un tema de importancia, tanto por su consecuencia como también por el ámbito de nuestros objetivos.

#### **5. LÍNEAS TEMÁTICAS UTILIZADAS EN LA INVESTIGACIÓN.**

Por la naturaleza del tema a investigar, las líneas temáticas de nuestra investigación serán:

- a. Línea de evaluación **sociológica**, principalmente para analizar la realidad social en el ámbito político e institucional, por cuanto nuestro objeto de evaluación es encontrar un mejor mecanismo político que permita evaluar el comportamiento de los congresistas, para que así estos actúen conforme los requerimientos necesarios que el cargo les impone.
- b. Línea de evaluación desde la **Teoría de Estado**, por cuando analizaremos la debilidad institucional del Congreso de la República, venida a menos gracias a la acción de congresistas que actúan como sujetos sin

ningún tipo de discrecionalidad en un cargo político de alta investidura.

- c. Línea de evaluación desde la **Ciencia Política**, para analizar el comportamiento de la vida política del país.
- d. Línea de evaluación **constitucional**, para poder relacionar los anteriores niveles de evaluación y dar una observación general sobre nuestro contexto nacional y generar nuestra posición final sobre nuestra propuesta.
- e. Línea de evaluación **parlamentaria** para así comprender la importancia de la función del Congreso de la República en un contexto de democracia y legitimidad institucional.

Nuestro punto de vista, en la complementación de estas disciplinas, nos permitirá no solo evaluar el panorama político nacional, sino que también nos posibilitará encontrar un mecanismo de salida y de viabilidad a una propuesta que consideramos oportuna, más aún en una época previa a un proceso de renovación del Congreso de la República por las próximas elecciones nacionales a ejecutarse en el 2016.

## **6. ÁMBITO GEOGRÁFICO E INSTITUCIONAL DONDE SE DESARROLLARÁ EL PROYECTO**

Nuestra investigación se centrará en el análisis del sistema normativo vinculado a las elecciones políticas en las cuales se eligen los congresistas de la República conforme determina la Constitución Política, razón por la cual el ámbito geográfico será de carácter nacional.

Debido a que nos centraremos en analizar a la institucionalidad parlamentaria, nuestro principal elemento de evaluación es el mecanismo de elección de congresistas de la República.

## **7. APOYO ACADÉMICO Y POLITOLÓGICO EN LA EJECUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.**

Por la naturaleza de la investigación se detalla que se ha contado con el valioso apoyo de especialistas en Derecho Parlamentario y académicos, con lo cual los *elementos referenciales de nuestra investigación* obtenidos de los medios de prensa han podido ser analizados de mejor manera en nuestra investigación, al obtenerse información procedimental que ha ayudado a la justificación de nuestra hipótesis.

En este sentido, se señala que mucha de la referencia anotada en la presente investigación forma parte de informes de nuestros entrevistados y que se cuenta con la autorización de los mismos para reproducirla en la presente Tesis, la cual nos permite justificar nuestra posición, habida cuenta que muchos datos no han sido publicados en medios de difusión académicos como libros o revistas jurídicas.

## **8. DURACIÓN ESTIMADA DEL PROYECTO**

El proyecto tiene una duración estima de un año, a partir de la aprobación del proyecto de tesis.

Chiclayo - Lambayeque, Diciembre de 2014

## **SEGUNDA PARTE**

### **EJECUCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **CAPÍTULO I.**

##### **CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO DEL PROBLEMA**

#### **1. PLANTEAMIENTO DEL TEMA DE ANÁLISIS Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En la actualidad y producto de una serie de circunstancias en los últimos cuarenta años se han elegido a un número elevado de personajes de la política nacional como Congresistas de la República, quienes en forma individual o colectiva han provocado una serie de situaciones en las cuales no sólo se ha deslegitimado el rol del Congreso de la República, sino que además se ha cuestionado la propia legitimidad democrática.

Situaciones en las cuales los Congresistas han incurrido en delitos como atentados a la libertad sexual, contra la indemnidad sexual, asesinato, extorsión, contra los derechos laborales de su personal de despacho, son sólo una muestra de cómo estos "padres de la patria" han provocado la crisis que tiene el sistema de representación parlamentaria en nuestro país.

Tanto a nivel individual como a nivel de la propia actuación parlamentaria de una Bancada Parlamentaria, el desarrollo negativo en la actuación congresal ha provocado que la

sociedad no brinde el respaldo y legitimidad a los Congresistas, siendo estos catalogados de manera inmediata como "corruptos".

El problema en mención no se limita al presente Congreso (Legislatura 2011-2016) toda vez que es posible observar una serie de situaciones que nos permiten generar la impresión de que no es una situación temporal sino muy por el contrario el problema es muy complejo.

Constitucionalmente los congresistas tienen la facultad de actuar en forma autónoma, esto es sin que se les imponga un "mandato imperativo" (Artículo 93° Constitución 1993), pero dicha libertad parecería que la utilizan para generar acciones personales sin generar ningún tipo de beneficio a la Nación y ello provoca nuestra inquietud porque materialmente resultaría complicado e inconstitucional establecer un parámetro que establezca un límite al derecho, a la participación política en el país, en función al reconocimiento del cumplimiento de "estándares o condiciones" para el acceso a un puesto público.

En forma preliminar nuestro principal punto de análisis en la presente investigación proviene de la interpretación constitucional de la condición y principio de que todo ciudadano peruano, en el ejercicio de sus funciones y derechos, que se encuentra apto para desempeñar un puesto público como el de congresista **no puede** ser limitado para acceder a dicha función, porque ello provocaría una distorsión al sistema político nacional, al generar "niveles" y

“condiciones” ajenas a todo parámetro democrático, con lo cual el remedio podría resultar más perjudicial.

Sin embargo, el problema a nuestro criterio no está en la determinación del proceso para la elección de congresistas de la República, porque dicho parámetro permite la vinculación entre la ciudadanía y el Estado en la generación de una participación política activa, ciudadana y democrática.

No cuestionamos la amplia libertad del elector de elegir a un candidato que considere “ideal o idóneo” para el cargo de congresista, muy por el contrario, cuestionaremos el actual sistema de elección de congresistas porque es el verdadero problema de la debilidad institucional parlamentaria.

Entre las opciones que preliminarmente podríamos plantear surge la necesidad entonces de fiscalizar y regular el mecanismo con el cual los Partidos Políticos presentan a sus candidatos a congresistas y somos de la opinión que dicha alternativa resulta la más idónea sin afectar a la democracia como mecanismo de participación electoral, porque nos permite como ciudadanos participar de una manera más directa y eficaz en la vida política del país.

Dicho mecanismo permitirá no sólo generar procesos democráticos de selección, ponderación y finalmente representación política a través de verdaderas organizaciones políticas, para que finalmente estas puedan oponerse entre sí y sea el elector el que finalmente decida por una opción que le garantice no sólo una representatividad política, sino también

una capacidad funcional que vaya a tono con la función parlamentaria.

El actual procedimiento de elección de candidatos al Congreso de la República, es a todas luces cuestionable y se encuentra desacreditado socialmente, principalmente porque a nuestro criterio permite que individuos con un severo cuestionamiento político o personal, que tengan problemas con la justicia por la comisión de algún delito, o que no cuenten con un perfil de servicio a la comunidad política, puedan ser elegidos como Congresistas de la República.

En este caso, la ausencia de un mecanismo de “filtro” en la elección democrática interna en los Partidos Políticos que genera la determinación de las listas de Candidatos al Congreso de la República constituye un elemento objetivo que condiciona negativamente a la democracia, al Congreso, a los Partidos Políticos, a la propia ciudadanía una condición que limita la representación política nacional.

## **2. FORMULACIÓN DE LA PREGUNTA PROBLEMATIZADORA**

Dado que nuestro problema de investigación se focaliza en el procedimiento por el cual se determinan las listas de candidatos al Congreso de la República, nuestra pregunta problematizadora es:

¿Cuál o cuáles son los procedimientos democráticos internos que deben cumplir los Partidos Políticos en la determinación de las listas de candidatos al Congreso de la República, para que



sus representantes ejerzan una representación política diligente?

Dicha pregunta, en particular para esta investigación, cuenta con un elemento positivo que es extensible al resto de procesos electorales, ya sea para la elección del Presidente de la República, Presidentes Regionales y Alcaldes, dado que lo que priorizamos es el esquema de representatividad política propuesta por los mismos Partidos Políticos.

### **3. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO**

#### **a. Relevancia Teórica de la propuesta de investigación**

Los estudios de Derecho Constitucional, Teoría de Estado y Derecho Parlamentario son muy escasos en el país, al nivel inclusive que autónomamente resultan complicados de ubicar, ya sea en informes técnicos en el Congreso de la República, libros especializados en bibliotecas o artículos en revistas jurídicas de alcance nacional o comparado.

En este contexto y ante nuestra realidad política, consideramos que nuestra propuesta tendrá como objetivo principal desarrollar un tema interdisciplinario sobre la directriz de la Ciencia Política y así determinar un elemento objetivo y razonable que nos permita mejorar los mecanismos de elección democrática de los Congresistas de la República, enfatizando la importancia que tienen los Partidos Políticos en este procedimiento, porque finalmente son estas entidades quienes postulan a sus candidatos.

Este pequeño aporte teórico basado en el análisis de la realidad política nacional podría cubrir en parte la reducida información bibliográfica sobre la materia, principal elemento de valoración teórica que obra a favor de nuestra investigación.

Nuestra posición si bien encuentra eco en los medios de prensa que cuestionan el procedimiento de selección y designación de candidatos en las listas para el Congreso de la República que todo Partido Político presenta, genera una situación diametralmente opuesta en el ámbito de la bibliografía especializada, principalmente porque se parte por presumir que este es un factor más "político" que académico.

Error que pretendemos analizar, por cuanto consideramos que el tema del análisis del procedimiento para la elección de Congresistas de la República es en realidad un elemento académico y teórico significativo debido a que el estudio de la realidad política nacional es sumamente importante para analizar la realidad constitucional nacional y por ello nuestra justificación en tratar este tema como Tesis.

#### **b. Implicancias prácticas en el ámbito constitucional y de la ciencia política.**

Una visión sobre el panorama político nacional, en particular en el momento en que los Partidos Políticos designan a sus representantes en una lista a un proceso electoral, resulta no sólo importante desde el punto de

vista académico, sino que tiene un efecto directo sobre nuestra realidad.

El Congreso de la República durante las últimas legislaturas es considerada la institución menos representativa de la realidad nacional, muy a pesar de que su *naturaleza jurídica* es justamente la de “representar” al pueblo, a la población.

Ante este contexto es que planteamos analizar un aspecto de nuestra realidad porque podremos proponer un elemento normativo muy particular y específico que podría ser la matriz de un proceso de reforma estructural en la realidad política nacional.

Esta matriz partiría por tomar conciencia de la importancia de los procesos electorales previos en los Partidos Políticos al momento de la determinación de las listas de representantes a un proceso electoral, lo que es denominado como *democracia directa* y ello en función a que la propia Ley Orgánica de Elecciones lo determina.

Sin embargo, nuestra propuesta incide principalmente en la eliminación de los vacíos normativos que permiten a las altas autoridades de los Partidos Políticos a desconocer el proceso electoral interno y delimitar de una manera arbitraria, subjetiva y descontextualizada la “nueva lista” que será presentada a la elección.

En términos sencillos, los afiliados a una organización política eligen en comicios internos a una relación de

candidatos aptos para que estos finalmente integren la lista parlamentaria que será presentada ante el Jurado Nacional de Elecciones, pero que por medidas sobre todo “políticas”, dicha relación no necesariamente garantiza la inscripción final de los vencedores en los comicios primarios, porque la Ley Orgánica de Elecciones permite que dicha “nómina” sea “mejorada”, generando en esencia la relativización de dicho proceso, con lo cual el afiliado a dicho partido político se siente utilizado y genera su descontento con su propia organización a la cual ya no continua afiliado, por el escaso valor de su opinión y posición frente a sus autoridades.

Nos permitimos citar en este sentido un ejemplo gráfico: En el año 2006, el Partido Aprista Peruano sometió a un proceso electoral interno la conformación de sus listas al Congreso de la República. Dicho proceso fue modificado por el Consejo Ejecutivo de dicho partido posteriormente y determinó que se incorporen algunos personajes que fueron noticia en los años siguientes por su participación con un conocido caso de corrupción de funcionarios de Estado: Alberto Quimper (último integrante de la lista de candidatos al Congreso de la República con el Número 40, por el Departamento de Lima, APRA)

El propio Presidente de la República de entonces, Alan García Pérez expresaba su enojo sobre estos personajes calificándolos inclusive con el término de “ratas”, obviando el hecho de que en la elección en la cual fue investido como Presidente de la República, dirigió y organizó la

nómina de candidatos parlamentarios entre los cuales se encontraba el personaje cuestionado.

Estas cuestiones son las que particularmente consideramos importantes y nos permiten sustentar la necesidad práctica de plantear este tema como Tesis.

### **c. Motivación personal**

La presente propuesta de Tesis ha tenido como interés prioritario una visión personal de cómo modificar el actual panorama político nacional, en particular el que se observa en el Primer Poder del Estado: el Congreso de la República.

Como ciudadana me he sentido ofendida y afectada por la calidad personal y humana de muchos congresistas de diferentes legislaturas a lo largo de estos cuarenta años de democracia.

La apreciación de hechos no solo vergonzosos sino delictivos me provocó como abogada con especialización en Derecho Constitucional plantear una alternativa que al menos pudiera limitar este tipo de situaciones y plantear un mejor mecanismo de elección de Congresistas.

Dado que resultaría complejo pretender modificar la Constitución y plantear elevar o condicionar al cumplimiento de determinados requisitos legales la posibilidad de una participación en proceso electoral, hemos considerado que eventualmente el mejor mecanismo de solución al problema que observamos parte

por mejorar el sistema de elección y elaboración de listas de candidatos a una elección democrática por parte de los Partidos Políticos.

Ello en función a que nuestra condición es de independiente y nos permite observar que la mayoría de Partidos Políticos se estructuran sobre una base más personal que institucional y ello provoca las deficiencias al momento de seleccionar a una persona para un cargo de tanta importancia.

Somos de la posición que nuestra propuesta, que parte de una posición más personal, nos permitirá evitar la incursión en la política de sujetos con una calidad personal cuestionable, tales como denunciados por delitos contra el Estado o contra terceros.

Por tal motivo, consideramos que nuestra motivación nos puede permitir desarrollar una investigación de Tesis en materia Constitucional con resultados óptimos.

#### **4. OBJETIVOS.**

##### **a. General**

- Proponer un mecanismo de elección y conformación de listas parlamentarias definitivas en un proceso de selección primario interno, sin que exista la posibilidad de variar el resultado de dichos procesos electorales internos.

- Proponer un mecanismo de legitimación social para un partido político en el proceso de participación en un proceso electoral para la conformación de un Nuevo Congreso.
- Determinar los procedimientos de participación, selección, determinación y conformación de las listas de candidatos al Congreso de la República por parte de un Partido Político (elección primaria, confirmación de nómina de elegidos y proceso de inscripción electoral).
- Mejorar el actual panorama político, en particular en el Congreso de la República, para limitar la participación de personajes políticos con dudosa reputación o comportamiento contrario a los parámetros de *representación parlamentaria*.

#### **b. Específicos**

- Realizar un estudio que nos permita analizar el actual sistema de elección de Congresistas de la República, el cual permite que candidatos con procesos judiciales de naturaleza penal, puedan postular y eventualmente si son electos, no puedan ser procesados por tener el beneficio de la *inmunidad parlamentaria*.
- Hacer un estudio de naturaleza constitucional y politológico que nos permita proponer un esquema de reforma al actual proceso de elección de candidatos al Congreso de la República.

- Mejorar el sistema de representación parlamentario en el Congreso de la República para así garantizar un mejor sistema de desarrollo de relaciones políticas entre los partidos políticos.

## **5. HIPÓTESIS.**

### **a. Hipótesis General**

El proceso de selección de candidatos a Congresistas de la República debe formularse en una etapa temporal previa al límite temporal que fija la Ley Orgánica de Procesos Electorales, para que así los filtros de depuración y selección de mejores postulantes permita a cada Partido Político organizar una lista de candidatos que les permita mejorar su legitimidad política y organicidad institucional.

### **b. Hipótesis Específica.**

La reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales respecto del procedimiento de selección de los candidatos finales a la elección de Congresistas de la República debe pasar por un procedimiento administrativo al interior de los Partidos Políticos que asegure y garantice la idoneidad del candidato a través de la presentación de sus antecedentes penales, comerciales, civiles, familiares y judiciales.



## **6. VARIABLES**

### **a. Variables Independientes**

- La legislación constitucional que determina los límites, competencias y derechos de los Congresistas de la República.
- La legislación orgánica y ordinaria que regula el procedimiento de elecciones democráticas
- Le legislación sobre Partidos Políticos.
- La legislación constitucional y penal en materia de acusación constitucional
- La institucionalidad del Congreso de la República
- La democracia en el Perú
- Los procesos electorales en el Perú
- Los casos de corrupción cometidos por Congresistas de la República

### **b. Variables Dependientes.**

- El análisis temporal de las acciones ejecutadas por Congresistas de la República entre el año 1980 y el 2013.
- La realidad del Congreso de la República desde la finalización de la dictadura militar.
- La elección política de candidatos al cargo de Congresista de la República.

### **c. Indicadores de evaluación**

- Los casos de naturaleza penal en los cuales han participado Congresistas de la República, sea por actos de corrupción o comisión de delito en investigación, en juzgamiento o finalmente en acusación constitucional previa a su destitución como Congresista de la República.

## **CAPÍTULO II.**

### **DESARROLLO DEL MARCO TEÓRICO DE LA TESIS**

#### **1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.**

Conforme hemos detallado en las páginas precedentes, hemos observado en una investigación bibliográfica que existen pocos trabajos de investigación sobre temas de derecho parlamentario.

Así hemos observado que:

- a. En la propia biblioteca del Congreso de la República existen pocos textos dedicados a la función parlamentaria, debido principalmente al carácter limitado de dichas investigaciones.
- b. En la biblioteca de la Universidad Pedro Ruiz Gallo no hemos observado ninguna tesis sobre la especialidad de Derecho Parlamentario ni en pre grado ni en la sección de postgrado de Derecho.
- c. En la biblioteca de la Universidad Santo Toribio de Mogrovejo, gracias a una suscripción como lector externo, no hemos encontrado libros sobre esta especialidad, situación diferente a los textos de naturaleza constitucional y politólogos que han permitido estructurar nuestra investigación.

En dicha universidad sin embargo, tampoco hemos observado la ejecución de alguna investigación o tesis que sea sobre la especialidad.

- d. En las universidades Cesar Vallejo, de Lambayeque y de Particular de Chiclayo no hemos observado ni libros o revistas jurídicas o tesis vinculadas a nuestra investigación.

El análisis de este panorama descriptivo, muy a pesar de las limitaciones, no perjudica nuestra investigación por cuanto los elementos materiales y sociales al ser numerosos nos permiten vincular la fundamentación teórica constitucional y politológica al análisis individual de los casos de corrupción o de comisión de delitos de los Congresistas de la República y con ello la sustentación de nuestra hipótesis.

La ejecución de entrevistas a las siguientes personalidades académicas igualmente nos ha permitido sustentar nuestra posición:

- i. **Juan Falconí Gálvez**, Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ex Secretario General del Jurado Nacional de Elecciones, entrevistado para comprender el panorama de los procesos electorales.
- ii. **Abraham García Chávarri**, Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Jefe del Gabinete de Asesores del Poder Judicial, autor del libro sobre "Acusación Constitucional, Juicio Constitucional Político", entrevistado para comprender el procedimiento de juzgamiento político y constitucional en el Poder Judicial.

- iii. **Gustavo Gutierrez Ticse**, Profesor de la Universidad San Martín de Porres y asesor parlamentario, entrevistado para comprender el panorama de las relaciones políticas de los Partidos Políticos en el Congreso de la República.

La participación de estos tres profesores y especialistas en áreas que se complementan en nuestra investigación ha sido gracias a la intermediación del asesor de la presente Tesis, Mag. Manuel Bermúdez Tapia, quien por sus amistades he podido a acceder a entrevistas con especialistas que me han permitido estructurar inicialmente la investigación.

Por tanto, muchas de las posiciones tanto teóricas en lo constitucional, parlamentario y politológico que expondremos en nuestra Tesis, han sido gracias a la información obtenida en las entrevistas, debido a que dichos especialistas coinciden en el factor de limitación bibliográfica en toda la especialidad.

Factor que finalmente nos permite confirmar la novedad temática de nuestra propuesta como área de investigación y como aporte a las investigaciones de carácter constitucional.

Sin embargo y como cuestión referencial, hemos utilizado los informes, dictámenes y resoluciones legislativas que el propio Congreso de la República ha emitido a la opinión pública a través de su portal institucional en el internet para acceder de manera directa a las evaluaciones sobre el comportamiento de un Congresista de la República, sea porque es acusado constitucionalmente o por estar involucrado en algún problema de carácter delictivo.

Dicha información que finalmente se traslada a la opinión pública con los medios de prensa, constituye el **núcleo principal** de nuestra investigación a la cual la delimitamos sobre la base de la opinión de expertos temáticos (los señores entrevistados) y formulamos nuestra posición a modo de desarrollar la Hipótesis de la Tesis.

## **2. BASE TEÓRICA**

A efectos de fundamentar nuestra Hipótesis, desarrollaremos nuestra investigación sobre el análisis de los siguientes aspectos dogmáticos, teóricos, con los cuales primero desarrollaremos nuestra investigación.

De esta manera desarrollaremos los siguientes Sub Capítulos:

## **SUB CAPÍTULO I.**

### **ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO NACIONAL.**

Toda vez que analizaremos el panorama socio político de nuestro país, debemos iniciar nuestra investigación de Tesis, describiéndola y ubicándola en términos de referencia histórica, sobre la base de su desarrollo en los últimos cuarenta años.

La búsqueda de una explicación funcional que nos permita deducir conclusiones académicas y teóricas nos exige analizar la casuística que se observa en el trabajo parlamentario de los años:

- a. Legislatura 1980-1985
- b. Legislatura 1985-1990
- c. Legislatura 1990-1992
- d. Legislatura 1992-1995 (Congreso Constituyente Democrático)
- e. Legislatura 1995-2000
- f. Legislatura 2000-2001
- g. Legislatura 2001-2006
- h. Legislatura 2006-2011
- i. Legislatura 2011-2016 (En curso), pero limitando el ámbito temporal hasta el año 2014.

En este contexto, *no es que el Congreso de la República haya actuado incorrectamente en términos institucionales*, sino que el error que ha deslegitimado a dicha entidad fueron las actuaciones individuales de determinados personajes que bajo el manto de la figura constitucional de la **inmunidad parlamentaria** ejecutaron acciones delictuosas y/o políticamente incorrectas.

Así podemos observar dos aspectos absolutamente diferenciados:

- a. La ejecución de actos ilícitos, que posteriormente han implicado la imposición de una condena penal o el desarrollo de un proceso penal sin imposición de pena por prescripción del delito.

En este punto podemos mencionar:

- Delitos contra la libertad sexual: Leandro Torres Calla.
- Delitos contra la libertad laboral: Michael Urtecho.

- b. La ejecución de actos de naturaleza política cuestionables bajo un contexto legislativo sancionatorio ambiguo que limita la imposición de una condena penal<sup>1</sup>.

En este segundo punto podemos mencionar la ejecución de:

- Actos de cambio de bancada, sin que se haya comprobado la ejecución de un "pago" para dicha variación.

Situación muy próxima al transfuguismo cuestionado por la ciencia política en nuestro país<sup>2</sup>.

- Actos de espionaje o de "topos" en una bancada parlamentaria por parte de un congresista "infiltrado". El caso

---

<sup>1</sup> PEASE GARCIA, Henry (1999) Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú. Lima, PUCP.

<sup>2</sup> TOMÁS MALLÉN, Beatriz (2002) Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos. Madrid, CEPC. P. 61



por ejemplo del Congresista José Luna es una muestra de este nivel.

Casos que en conjunto se observan desde la época de la apertura democrática hasta la actualidad, conforme se detalla a continuación<sup>3</sup>.

## **1. DE LA DICTADURA MILITAR A LA DEMOCRACIA ESTÉRIL.**

Durante el período 1968 a 1980 se sucedieron dos regímenes dictatoriales en el país, el primero a cargo de Juan Velasco Alvarado y el segundo a cargo de Francisco Morales Bermúdez.

El inicio de esta época se da con el golpe de Estado a Fernando Belaúnde Terry por cuanto este gobierno había caído en una serie de inconsecuencias principalmente por la dependencia externa del país y por la debilidad en el manejo de gobierno.

Con Velasco Alvarado surge la idea del “nacionalismo” en este período dictatorial, con lo cual se vincula toda la línea de acción del Estado, principalmente en el ámbito de la dirección económica del país, la participación de las Fuerzas Armadas en la sociedad y el inicio del proceso de reforma agraria a gran escala.

Bajo estas consideraciones el gobierno de Velasco Alvarado comenzó a nacionalizar los hidrocarburos, los minerales, la

---

<sup>3</sup> PANFICHI, Aldo y ALVARADO, Mariana (2009) La ciencia política en el Perú de hoy. Lima, PUCP. P. 105 y ss.

actividad de la pesca, la producción industrial y las propiedades con actividad agrícola.

Como resultado de este proceso es que surge una línea de acción socialista a cargo del Estado sumado a una ideología "nacionalista", procurando la integración de las clases oprimidas en la dirección del Estado, lo cual no era más que un populismo político muy bien elaborado en discurso, pero débil en sustento material.

Los movimientos sindicales y de los campesinos comienzan a tomar una mayor fuerza tanto en lo social como en lo político y ello comienza a debilitar la presencia del gobierno principalmente en la dirección de la economía nacional, evidenciándose el fracaso de la reforma agrícola, al destruir la producción agro industrial en el país y provocar la división social masiva en el país, principalmente porque la fragmentación social se hace mucho más notorio.

Ante la crisis social, los jefes de las regiones militares depusieron a Velasco y nombra al entonces Ministro de Guerra, Francisco Morales Bermúdez como jefe de gobierno<sup>4</sup>.

La presión social producto de la crisis económica, la estatización de los medios de prensa y sobre todo las exigencias de los gremios laborales provocaron desde el inicio de este gobierno, su debilidad.

---

<sup>4</sup> McCLINTOCK, Cynthia y VALLAS, Fabián (2005) La democracia negociada: las relaciones Perú Estados Unidos. Lima, IEP. P. 68

Ante la debilidad económica del país, Morales Bermúdez inicia la apertura del país a las inversiones extranjeras debido también a la necesidad de obtener financiamiento internacional para las actividades del Estado.

Ante los problemas sociales de control y represión de las manifestaciones populares en 1978 se convoca a una Asamblea Constituyente para promulgar la Constitución que daría la apertura democrática al país.

Sin embargo, como conclusión parcial de este período se puede observar la debilidad de nuestra clase política que no logró articularse frente a un enemigo común: la dictadura, así como el fraccionamiento social y económico del país se hizo más evidente, cuando surge el concepto de la "propiedad colectiva" que terminó empobreciendo mucho más a la masa campesina.

Las circunstancias descritas para el ámbito de la política nacional registran una presencia activa del APRA, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano y en forma débil a los partidos de izquierda, principalmente desde el ámbito de la dirección de gremios laborales.

Como resultado de esta situación es que la **representación política** permite el surgimiento de liderazgos políticos individuales y no materializa una noción de Partidos Políticos estructurados en función a sus integrantes, continuándose con la tradición del caudillismo.

## **2. DE LA DEMOCRACIA ESTÉRIL A LA DICTADURA CIVIL.**

A la caída de la dictadura militar, Fernando Belaúnde Terry inicia su II Gobierno el 28 de julio de 1980, en medio de mucha expectativa de empresarios y de la sociedad en general<sup>5</sup>.

Belaúnde Terry hizo una alianza con el PPC y producto de dicha coalición manejó el Congreso de la República, y se posibilitó cumplir las medidas electorales más importantes:

- a. Devolución de los medios de prensa estatizados a los verdaderos propietarios.
- b. Finalización de la censura en la difusión de información de los medios de prensa.

La reversión de la expropiación de las tierras durante el gobierno de Velasco no se pudo ejecutar principalmente debido al alto costo social que hubiera implicado y ello hubiera debilitado al incipiente gobierno que ponderó más la ejecución de una línea de acción estatal en lo económico bajo la dirección liberal, designándose a Manuel Ulloa el Ministerio de Economía.

De este inicial problema comenzaron a surgir como cadena los siguientes:

- a. Debilidad institucional para manejar la dirección económica del país.

---

<sup>5</sup> PORTOCARRERO, Felipe (2005) El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima, Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales. P. 89

- b. Debilidad institucional del Estado para lograr la comunicación en todo el país, principalmente porque existía una falta de redes viales, a lo cual el Gobierno diseñó estrategias que implicaban la generación de obras viales.
- c. Pérdida del control financiero a nivel internacional, generando el inicio de la deuda externa a niveles exorbitantes.
- d. Surgimiento de los grupos terroristas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, los cuales fueron minimizados inicialmente debido a su incidencia en el ámbito rural del país.

En el ámbito del impacto político, el gobierno de Belaúnde propició el inicio de la debilidad institucional de los Partidos Políticos, hecho que se evidenció en 1985, cuando Acción Popular obtuvo el 5% de los votos en las elecciones generales, minimizando su participación política en adelante.

Ante la crisis económica y de legitimidad política propiciada por Belaúnde, Alan García Pérez es ungido Presidente de la República por el período 1985 a 1990.

Su asunción se debió sobre todo a la visión populista reformista que planteaba a través de un discurso débil en fundamentos, pero visualmente apreciable por el electorado.

Las promesas económicas y políticas comenzaron a fracasar casi en forma inmediata al inicio del gobierno, porque además de no contar con experiencia en la gestión de gobierno, el APRA

evidenció problemas de corrupción generalizada que hizo del Estado un botín, al cual ingresaron como funcionarios públicos sus militantes, propiciando la ampliación del aparato público en 500%.

Ante la presión económica internacional, Alan García comenzó a evidenciar su negligente visión política e inició una serie de acciones con consecuencias negativas para el país:

a. Propició el aislamiento económico internacional, principalmente para liderar a los "No Alienados", grupo de países que no tenía interés en vincularse a las líneas de dirección de los Estados Unidos de América y de la URSS de ese entonces.

Obsérvese el hecho de que aún antes de ser Presidente de la República, Alan García ya manifestaba intenciones de generar un liderazgo mundial, situación que finalmente jamás alcanzó<sup>6</sup>.

b. Propició el incremento de la inflación nacional, el cual fue alarmante y desproporcional, llegando a niveles superiores a la Alemania después de la II Guerra Mundial, lo cual demuestra la inexistente visión económica del país por parte del APRA.

c. Intentó estatizar la Banca, con lo cual se polarizó al país con las medidas que recordaban la dictadura militar.

---

<sup>6</sup> GARCÍA PÉREZ, Alan (1985) 7 Discursos de Alan García Pérez. Lima, EFUTMI.

- d. Propició los niveles de corrupción económica masiva en contra del Estado, al propiciar el Dólar Mercado Único de Cambio MUC, a favor de grupos de exportadores.
- e. El valor económico de la remuneración de los trabajadores se terminó de liquidar en función a la débil posibilidad de mantenerse a la par de la inflación.
- f. Generó los procesos de construcción de obras faraónicas sin criterio técnico, como el Tren Eléctrico que finalmente se terminó en su segundo gobierno.
- g. Generó una política internacional de aislamiento tanto a nivel mundial como en el caso de América Latina, producto de su vinculación con regímenes corruptos como el caso de Venezuela.

Como consecuencia política, el corrupto gobierno de Alan García generó la mayor debilidad de los Partidos Políticos, al nivel de que Luis Alva Castro en las elecciones de 1990 sólo obtuvo el 4% de preferencias electorales, desapareciendo formalmente a los Partidos Políticos Tradicionales, quienes para las elecciones de dicho año dan apertura a los gobiernos "independientes" e informales.

La consecuencia de este gobierno es evaluado hasta nuestra actualidad y por ello la mención.

### **3. DE LA DICTADURA CIVIL A LA CORRUPCIÓN GENERALIZADA.**

A la asunción de Alberto Fujimori Fujimori al poder en las elecciones de 1990 luego de vencer a Mario Vargas Llosa (de derecha), surge un momento político dividido en cuatro niveles<sup>7</sup>:

#### **a. Primera etapa: 1990-1993**

Durante este período, el gobierno fue marcadamente débil, principalmente debido a la falta de apoyo del Congreso de la República y ante lo cual no se pudo ejecutar las líneas de acción del gobierno.

A la caída del Premier Juan Carlos Hurtado Miller, la censura de Enrique Rossl Link por ineficiencia, la oposición del Congreso, gracias a los congresistas apristas, fue muy complicado de superar para Fujimori.

En segundo término, el nivel de corrupción y masificación de la presencia de correligionarios apristas en el Estado propició que la burocracia estatal sea además de ineficiente, corrupta.

Finalmente la debilidad política en la dirección de mando se observaba en función a la búsqueda de alianzas políticas con

---

<sup>7</sup> MURAKAMI, Yusuke (2007) Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador. Lima, IEP.



sectores siniestros: así surge la alianza con Vladimiro Montesinos que luego se transformó en complicidad.

Salvo la reactivación económica por el shock del 8 de agosto de 1990, el gobierno de Fujimori en esta etapa no generó ninguna acción positiva. De dicha acción se reactivó la economía nacional, principalmente porque se controló el alza de precios y se evitó la mayor devaluación de la moneda.

#### **b. Segunda etapa: 1993 -1995**

Ante la debilidad política y la oposición de los partidos tradicionales en el Congreso de la República, Alberto Fujimori disuelve el Congreso el 5 de abril de 1992, provocando el quiebre de la democracia y dando inicio a un breve período de gobierno dictatorial civil.

El cierre del Congreso, muy a pesar de su naturaleza, provocó el apoyo masivo de la población al gobierno y se iniciaron las reformas políticas que finalmente se legitimaron con la promulgación de la Constitución de 1993.

Entre las medidas más importantes, podemos citar:

- i. Establecimiento de un Congreso Unicameral.
- ii. Establecimiento de nuevas instituciones bajo el rango de Organismos Constitucionales Autónomos: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura.
- iii. Aprobación de la reelección presidencial.

En este período de gobierno la transición a un nuevo gobierno civil contó con el elevado nivel de aprobación social sobre Alberto Fujimori, además con el hecho de haberse ordenado la economía nacional.

Apoyaron a esta situación: el control de las acciones terroristas y la captura de Abimael Guzmán.

### **c. Tercera etapa: 1995-2000**

Producto de la gestión anterior, Alberto Fujimori candidatea procurando la reelección y gana en forma mayoritaria frente a la candidatura de Javier Pérez de Cuellar, alcanzándose 64% de los votos.

Sin embargo, este segundo gobierno genera como característica generalizada el surgimiento de denuncias por corrupción que habían sido minimizadas en el primer gobierno.

Surgen informaciones de cómo el Estado ejecutó acciones que atentaban contra los Derechos Humanos (Casos la Cantuta y Barrios Altos) y se generaba una intención de forzar una tercera elección a través de la "ley de interpretación auténtica", que forzaba el criterio de participación en una reelección presidencial.

Las denuncias de corrupción generalizada y la presencia en el aparato estatal de Vladimiro Montesinos debilitaron la posición inicial de Alberto Fujimori.

#### **d. Cuarta etapa: 2000-2001**

En las elecciones del año 2000, Alberto Fujimori vence a Alejandro Toledo, quien denuncia actos de corrupción en el proceso de elecciones, presumiblemente debido a la intromisión del aparato público en el Jurado Nacional de Elecciones.

Este período finaliza en la mala gestión del problema de los Vladivideos, desde el 14 de septiembre de 2000, cuando se exhibe el acto de compra de congresistas de la oposición por parte de Montesinos.

Ante esta situación Alberto Fujimori opta por convocar nuevas elecciones tanto para la Presidencia de la República como para la elección de Congresistas, presionado por la opinión pública e inicia una "acción de lucha contra la corrupción de Vladimiro Montesinos", en un intento de desvincular su gobierno de la influencia de dicho personaje.

Finalmente en un acto sin precedentes Fujimori renuncia a la Presidencia el 13 de noviembre del 2000 en Brunei Darussalam, a donde acudió como Presidente de la República para el foro APEC y de allí migró a Tokyo donde se refugió en su condición de ciudadano japonés.

El 21 de noviembre el Congreso de la República rechaza su renuncia notificada por fax, declara la incapacidad moral del Presidente y se aceptan las renunciaciones de los Vicepresidentes

de la República para dar paso al gobierno de Transición democrática a cargo de Valentín Paniagua.

Hecho particular de este último momento descrito, es que muchos de los congresistas electos ante el surgimiento de un nuevo proceso electoral plantearon una demanda de indemnización por daños y perjuicios contra el propio Congreso de la República por "recortar" el período" de su mandato como congresistas, dando paso a la masificación de actos negligentes, de corrupción y anti éticos por dicha clase política.

#### **4. DE LA CORRUPCIÓN GENERALIZADA AL ESTADO SIN AUTORIDAD POLÍTICA.**

La década de 1990 significó el debilitamiento institucional de los Partidos Políticos en el país, al nivel que los partidos del APRA, Acción Popular y PPC no volvieron a tener una presencia significativa.

Como producto de esta situación es que surgen partidos basados en estructuras débiles bajo el liderazgo de caudillos esporádicos: Alejandro Toledo y Alberto Andrade, principalmente.

Con el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011 a la fecha), se observa una cuestión característica: los partidos políticos continúan débiles y esta realidad se observa principalmente en las elecciones parlamentarias, de presidencias regionales y municipales, donde su presencia se

limita frente a las coaliciones y figuras regionales en el interior del país.

Adicional a ello, los parlamentarios elegidos desde el 2001 registran un elevada "independencia" respecto del partido o alianza electoral que lo ungió como Congresista de la República observándose una serie de procesos de renuncia a dichas bancadas, siendo la más representativa la visualizada en la época de Alejandro Toledo, que pasó de tener mayoría absoluta a prácticamente ser una bancada en minoría, muy a pesar con terminar el gobierno con índices positivos.

## SUB CAPÍTULO II.

### ANÁLISIS DE LA REALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En forma complementaria a los hechos descritos en el Sub Capítulo precedente, debemos analizar la **organización de los partidos políticos** en el país, principalmente debido a que son estas organizaciones las que han propiciado el “ingreso” (en comillas) de personajes al ámbito político parlamentario.

Bajo este criterio detallaremos inicialmente que debemos entender por partidos políticos, categoría que implica tanto a las organizaciones políticas, a las alianzas electorales, a las agrupaciones políticas y a las entidades que ejecutan actividades políticas pero que no cumplen la condición de ser formalmente reconocidas como partidos políticos<sup>8</sup> por el Jurado Nacional de Elecciones<sup>9</sup>.

Entiéndase en este contexto que por **partido político** será toda aquella organización que participe en una contienda electoral<sup>10</sup>, principalmente para acceder a ocupar cargo público en el Congreso de la República, y esta distinción nos permite excluir toda vinculación con la participación electoral de dichas entidades en el

---

<sup>8</sup> ALCANTARA SAEZ, Manuel (2001) Partidos políticos en América Latina. Países Andinos. Salamanca, Universidad de Salamanca.

<sup>9</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1994) Partidos políticos y elecciones en el Perú 1978-1993. San José de Costa Rica, IIDH.

<sup>10</sup> PLANAS SILVA, Pedro (2000) La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Lima, Friedrich Ebert Stiftung.

ámbito municipal o regional, donde la situación es mucho más grave, principalmente porque la propia Ley Orgánica de Elecciones “flexibiliza” las condiciones para acceder a dichos procesos electorales, en función a la ampliación de la oferta electoral para los electores.

De la misma manera analizaremos dos características principales que limitan el funcionamiento y mejoramiento de las estructuras internas de los Partidos Políticos: el caudillaje de los líderes políticos y la debilidad institucional para afrontar los recambios generacionales<sup>11</sup>.

## 1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

Toda vez que nuestra intención es demostrar que *la elección de los señores congresistas responde a una débil institucionalidad política*<sup>12</sup> en el país, partiremos por explicar nuestra posición sobre la base del análisis de las propias organizaciones políticas en las cuales participan<sup>13</sup>, forman parte o se han aliado con nuestro principal “objeto de análisis”.

Ante ello, debemos detallar que nuestra intención no es **analizar** en forma estricta a los partidos políticos, por cuanto nos alejaría de nuestra principal línea de investigación, dado

---

<sup>11</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2005) Representación política: las reglas también cuentan: sistemas electorales y partidos políticos. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

<sup>12</sup> ROJAS SAMANEZ, Álvaro (2003) la historia sin fin: la ley, los partidos. Lima, SN.

<sup>13</sup> ROJAS SAMANEZ, Álvaro (2006) la frustración nacional: la ley, los partidos y los políticos. Lima, Cátedra Perú.

que no podría ser trasladable a dichas organizaciones el comportamiento cuasi delictivo y negligente de algunos congresistas, debido a que demostraremos que principalmente estos actúan en función de sus propios intereses personales y no en función a la organización a la que pertenecen.

Frente a esta breve presentación temática del presente punto, iniciaremos detallando que los *Partidos Políticos* se han caracterizado por las siguientes condiciones:

- a. Una característica vertical en cuanto a la línea de organización, dirección y planificación de posiciones institucionales.
- b. Una ponderación a la preferencia de *figuras representativas* y una debilidad por la organización colectiva.
- c. Un reclutamiento de integrantes, conocidos como partidarios o afiliados, caracterizado por ser segmentado y corporativo, dando preferencia a criterios más de evaluación política coyuntural que a criterios técnicos o políticos orgánicos.
- d. Dirección política inflexible y limitada a un determinado sector.
- e. Tendencia al populismo político.
- f. Reproducción de formas oligarcas en la gestión institucional.
- g. Ausencia de lineamientos ideológicos estructurales a largo plazo. Inclusive el APRA de tendencia más "popular" en la



actualidad representa un criterio económico más vinculado a la derecha y a la apertura del mercado.

Esta realidad es una manifestación representativa de los partidos políticos desde 1980 hasta nuestra actualidad<sup>14</sup>.

Sin embargo podemos observar que durante este periodo es posible observar un criterio marcado en cuanto a la evaluación de la “presencia” de los partidos políticos en el escenario nacional, sobre la base de la siguiente estructura:

#### **a. Polarización ideológica de los partidos políticos.**

Principalmente dado en la década de 1980, en donde se ha podido apreciar la contraposición de los siguientes partidos políticos.

- i. El APRA
- ii. La Izquierda Unida
- iii. Acción Popular
- iv. Partido Popular Cristiano<sup>15</sup>.

Dichos partidos políticos aglutinaron la masa popular electoral desde la propia elección del Congreso Constituyente de 1978, hasta las elecciones de 1985, fecha en la cual el APRA en su primer gobierno destruyó las bases

---

<sup>14</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2003) Partidos políticos de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>15</sup> TANAKA, Martín (1999) Los partidos políticos en el Perú. Estatualidad, sobrevivencia y política. Lima, IEP. p. 72 y ss.

institucionales de los partidos políticos tradicionales, provocando que la mayoría del electorado pondere y prefiera votar por partidos o alianzas electorales “independientes”.

La polarización de partidos políticos permitió el surgimiento y el crecimiento de las acciones terroristas de Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amarú y en menor medida el Comando Rodrigo Franco, este último atribuido a la dirección del APRA<sup>16</sup>.

#### **b. El surgimiento de los partidos políticos “independientes”.**

Ante el fracaso de los partidos políticos, especialmente en el primer gobierno del APRA, surge como medida “contraria”, las organizaciones “independientes”<sup>17</sup>, las cuales tienen su primera aparición en el escenario nacional con Ricardo Belmont Casinelli con “Obras” y obtiene la Alcaldía de Lima en 1989.

Al año siguiente surge la figura de Alberto Fujimori Fujimori, quien candidateando para aspirar a un sillón del Senado, postula en forma paralela a la Presidencia de la República, situación que le generó una catapulta al nivel de provocar una Segunda Vuelta Electoral.

---

<sup>16</sup> SILVA SERNAQUÉ, Alfonso (2002) Control social, neoliberalismo y derecho penal. Lima, UNMSM. P. 303

<sup>17</sup> ROZA, Vivian (2010) Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente. Estocolmo, IDEA internacional. P. 311

Ante la presión mediática del APRA frente a la campaña de Mario Vargas Llosa, principalmente respecto del manejo económico del país con el anuncio apocalíptico del "shock económico", es que la población opta por elegir a Alberto Fujimori como Presidente de la República, quien basa su campaña en "honestidad, tecnología y trabajo", criterios "técnicos" y "de honestidad" que ningún partido político podía atribuirse y que resulta el principal elemento positivo de la campaña.

Como conclusiones de etapa es que la Izquierda Unida desaparece en términos institucionales y también a nivel de organización política basada en una masa electoral y el Partido Acción Popular y el Partido Popular Cristiano se limitan a un contexto mínimo del cual no han podido desvincularse, muy a pesar de integrar alianzas políticas en las cuales han accedido a cuotas de poder.

Frente a este panorama, tanto Acción Popular como el PPC se han estigmatizado como "Partidos chicos", generando el hecho de que sólo sus figuras políticas representativas les permiten mantener un nivel de representación en el escenario nacional.

**c. El surgimiento de partidos políticos de caudillos sin masa partidaria.**

Producto de la polarización política del país, principalmente a raíz de los actos de corrupción del gobierno de Alan García y Alberto Fujimori en forma consecutiva, es que el

electorado para el año 2001 va generando una nueva realidad política: surgen partidos políticos liderados bajo una figura representativa pero sin masa partidaria firme<sup>18</sup>.

Ello permite que "líderes" en forma individual vayan estructurando sus propias organizaciones políticas en donde su nivel de representación es tal que prácticamente el partido político no llegaría a existir sin la participación del "líder"<sup>19</sup>.

Fenómeno que se extiende a los partidos tradicionales como el APRA y el PPC, quienes plasman sus esperanzas en Alan García Pérez y Lourdes Flores Nano, hecho que se materializa en los resultados electorales de dichas organizaciones en los años 2011 (Presidenciales) y 2014 (Elecciones Municipales y Regionales)

Las organizaciones políticas que se encuadran en este nivel, son:

- i. Partido Solidaridad Nacional con Luis Castañeda Lossio.
- ii. Partido Somos Perú, con Fernando Andrade.
- iii. Partido Alianza para el Progreso, con César Acuña Peralta.
- iv. Partido Nacionalista con Ollanta Humala.
- v. Fuerza Popular con Keiko Fujimori.

---

<sup>18</sup> MENDOZA CÁNEPA, Raúl (2004) partidos políticos y sistema electoral en países andinos. Lima, CAJ. P. 58

<sup>19</sup> RUBIO CORREA, Marcial (1997) las reglas que nadie quiso aprobar: ley de partidos políticos. Lima, PUCP. P. 245

La referencia principal es que estas organizaciones políticas no podrían superar exitosamente un proceso electoral sin la presencia de su "líder natural" y por ello a la nómina se les suma el APRA como el PPC, por cuanto dichas organizaciones prácticamente serían limitadas en los resultados electorales.

Muestra de nuestra posición y de conformidad a la evaluación política de Fernando Tuesta Soldevilla a través de su blog personal<sup>20</sup>, podemos señalar que en las elecciones del año 2014 para Gobiernos Regionales y Municipales, es que todas las organizaciones formales al ver limitadas sus opciones políticas optaron por aliarse indirecta y directamente con organizaciones locales para afrontar dicho proceso electoral, a sabiendas que su rol institucional es nulo, por cuanto es una alianza sólo para el proceso electoral y no conmina al representante electo a seguir las directivas institucionales de los "partidos políticos" con los cuales se aliaron.

## **2. EL CAUDILLISMO POLÍTICO Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Tanto por cuestiones históricas como por cuestiones institucionales, los partidos políticos en el país siempre han adolecido de un nivel organizativo que les permita superar los

---

<sup>20</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2014) Política. Recuperado el 1 de agosto de 2014. En: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>

diferentes procesos electorales en el tiempo<sup>21</sup>, a excepción del APRA<sup>22</sup>.

Sin embargo, este partido político al igual que los demás en el país, observa también una dependencia orgánica e institucional respecto de su figura política más importante: Alan García Pérez, debido sobre todo porque no existen cuadros representativos que les permita asumir una elección en forma exitosa, siendo la excepción, la campaña por la Municipalidad Metropolitana de Lima por parte de Enrique Cornejo, quien a pesar de contar con el elemento negativo de su partido político frente a las masas populares logró acceder a un segundo lugar en las elecciones, con lo cual se garantiza un nivel de representación importante tanto en su partido como ante la sociedad.

Henry Pease, analiza la debilidad estructural y la crisis institucional de los partidos políticos y detalla que esta situación proviene de un antecedente desde 1871, cuando Manuel Pardo, primer presidente civil elegido en elección democrática no pudo articular las bases organizativas de un partido que finalmente fue absorbida por la "República Aristocrática" y con ello todo el siglo XIX y XX las organizaciones políticas adolecieron de un

---

<sup>21</sup> ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal (2000) Caudillos y constituciones. Lima, IEP. P. 74

<sup>22</sup> GROMPONE, Romeo (1991) El velero en el viento. Lima, IEP. P. 25

nivel de representación frente a los *caudillos* naturales o coyunturales<sup>23</sup>.

Salvo la década de 1980, los partidos políticos en casi toda la historia republicana del país, institucionalmente nunca fueron sólidas. La explicación del porqué de esta condición de la década de los ochenta del siglo pasado responde principalmente al hecho de que los Partidos Políticos en dicho momento asumen un protagonismo especial por su propia acción frente al retroceso de la dictadura militar y ante la efervescencia de la ampliación del Estado Benefactor, gracias a las acciones populistas gestadas sobre todo por el APRA.

Cotler, en este contexto señala que:

“Son los principales agentes de representación política y virtualmente los únicos actores con acceso a cargos de elección popular en la política democrática”<sup>24</sup>.

Secunda esta idea, que nos permite observar que los partidos políticos en la década constituyeron una circunstancia particular, la posición de Martín Tanaka:

---

<sup>23</sup> Ver: Capítulo 2. Debilidad estructural y crisis de los partidos políticos. PEASE GARCÍA, Henry (2003) La autocracia fujimorista: del estado intervencionista al estado mafioso. Lima, PUCP. p. 41 y ss.

<sup>24</sup> COTLER, Julio (1995) Partidos políticos y problemas de consolidación democrática. En: MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (Eds) (1995) Building democratic institutions. Party systems in Latin America. Stanford, Stanford University.

“Los partidos cumplían en cierta medida sus funciones de intermediación [entre el Estado y la sociedad], había importantes posibilidades de consolidar una democracia y un sistema de partidos representativos”<sup>25</sup>.

Ante este contexto, casi toda la doctrina especializada señala que gracias a Alan García, los partidos políticos fueron debilitados institucionalmente para volver a la forma tradicional en que son evaluados por la sociedad.

Como resultado de este proceso, es que la *institucionalización del país* colapsó y los partidos políticos contribuyeron a dicha situación, principalmente el APRA y Acción Popular, configurando nuevamente la tradicional visión de los correligionarios políticos de ser más “creyentes” que “militantes”<sup>26</sup>.

Las crisis de representación se suman a los niveles de desorganización y desarticulación, provocando que los personajes con mayor proyección personal generen sus propios partidos políticos para así afrontar los nuevos procesos electorales.

Alberto Andrade de Somos Perú, se distancia del PPC y Castañeda Lossio de Acción Popular y del APRA a los cuales se

---

<sup>25</sup> TANAKA, Martín (1998) Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú 1980-1995 en perspectiva comparada. Lima, IEP. p. 16

<sup>26</sup> PEASE, Henry (2003) la autocracia furjijimorista: del estado intervencionista al estado mafioso. Lima, PUCP. . P. 81



vinculaba por cuestiones de gestión de gobierno en dependencias públicas: EMAPE y el Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy EsSalud)

En forma paralela surgen los “outsiders”, quienes son los personajes políticos coyunturales en las elecciones quienes finalmente debilitan todo el sistema de partidos políticos, porque participan en los procesos electorales sin una verdadera organización y al asumir gobierno por vender en las mismas, se debilitan internamente en el propio Congreso de la República.

En este contexto se pueden citar los casos de:

- a. Gobierno de Alejandro Toledo: donde de ser mayoría parlamentaria, prácticamente se quedó con el tercio de congresistas elegidos inicialmente, siendo que el tercio de los disidentes se cambió de bancada para ser parte de la alianza del PPC con Solidaridad Nacional en las elecciones de 2006.
- b. Gobierno de Alan García, donde la mayoría parlamentaria era de Unión Por el Perú, partido que fue considerado “vientre de alquiler” para dar paso a los congresistas nacionalistas de Ollanta Humala, quienes finalmente se separaron del partido UPP<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2014) Política. Recuperado el 1 de agosto de 2014. En: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>

Los congresistas elegidos por UPP finalmente en las elecciones del 2011 tomaron posición y se aliaron con Solidaridad Nacional no pudiendo ser elegidos en ninguna región del país.

### **3. LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

A la par del caudillaje y desorganización institucional los partidos políticos han adolecido de una base ideológica que finalmente condiciona su propia perspectiva de continuidad temporal en tres procesos electorales seguidos.

Situación que ha condicionado por ejemplo a:

- a. Las organizaciones vinculadas a Alberto Fujimori, las cuales a pesar de ser "las mismas", han cambiado de organización en forma constante en cada proceso electoral.
- b. Perú Posible con Alejandro Toledo, debido a la falta de una organización de bases.
- c. Acción Popular y PPC limitados en esencia a la participación de sus figuras principales en alianzas electorales.
- d. APRA con la variación de su pensamiento político ideológico<sup>28</sup>, de ser centro izquierda anti imperialista hasta asumir un rol proactivo en lo liberal económico con el II Gobierno de García, representado en su discurso del "Perro

---

<sup>28</sup> GARCÍA SALVATTECHI, Hugo (2009) El APRA entre dos orillas. Lima, UAP. P. 37 y ss.

del Hortelano”, la aprobación del Régimen del CAS, Contrato Administrativo de Servicios, el cual flexibiliza los derechos laborales en contra de la tradicional perspectiva de defensa de derechos sociales del partido<sup>29</sup>.

Estos factores en su conjunto provocaron que los partidos políticos terminen fragmentándose, incrementando el perfil caudillista de los líderes políticos, permitiendo la generación de alianzas con fines electorales, donde los candidatos a la Presidencia de la República organizaban las listas parlamentarias en función a sus intereses momentáneos de dicha elección<sup>30</sup>, lo cual a la larga provocó que los congresistas electos sean “autónomos” y no se pueda generar un trabajo orgánico en el ámbito del Congreso de la República, tanto a nivel de partido de gobierno como de oposición.

---

<sup>29</sup> LÓPEZ, Sinesio (2013) Alan García: los años del perro del hortelano (2006-2011) Lima, Lapix Editores, p. 12 y ss.

<sup>30</sup> KLAREN, Peter (2004) Nación y sociedad en la historia del Perú. Lima, IEP. P. 581

### **SUB CAPÍTULO III.**

#### **EL PROCESO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ**

Dado que nuestro tema de análisis se limita en particular a la *elección de congresistas en los procesos electorales presidenciables*, procuraremos analizar principalmente dos normas específicas:

- a) La Constitución Política, en particular para la determinación de los requisitos que se necesitan cumplir para desempeñar funciones parlamentarias.

Requisitos que al ser amplios y referencialmente ajenos a una condición especial, permiten el establecimiento de un sistema parlamentario débil al no generar una mayor institucionalidad en los Partidos Políticos y ello se observa en los altos niveles de *transfuguismo parlamentario* en los últimos Congresos.

- b) La Ley Orgánica de Elecciones, LOE, Ley N° 26859 y sus modificatorias, en particular el Título V, que trata *De las inscripciones y candidatos*, en una regulación específica en el capítulo 4°.

Normas que en conjunto nos permiten señalar que nos encontramos ante un proceso "abierto" en el cual se *pondera* la

institucionalización de los partidos políticos pero a un nivel sumamente negligente<sup>31</sup>.

Prueba de esta situación es por ejemplo la posibilidad de que un mismo candidato figure en dos o más listas de candidatos al Congreso de la República, situación que **no debería** siquiera considerarse si la ratio legis de la Ley Orgánica de Elecciones es promover la institucionalización de los partidos políticos.

Así por ejemplo observamos el artículo 118 de la mencionada ley:

**Artículo 118.-** Ningún ciudadano, sin su consentimiento, puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República. Ningún candidato puede postular a congresista en más de un distrito electoral.

En el caso en que un candidato figure en 2 (dos) o más listas y no solicite al Jurado Electoral Especial que se le considere sólo en la lista que señale expresamente, hasta 2 (dos) días naturales después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 119, queda excluido de todas las listas en que figure su nombre.

Aquella lista que tenga a un candidato en más de un lugar es invalidada, salvo que dicho error sea subsanado en el plazo que fija la presente ley. En caso de exceder el plazo de inscripción, dicha lista queda eliminada del proceso.

Parecería ser que la propia LOE N° 26859 al tener esta posibilidad no exigiese a los propios partidos políticos un mínimo de cuidado en la elección de sus propios representantes para así delimitar una lista de candidatos al Congreso.

---

<sup>31</sup> LÓPEZ, Sinesio (2007) los tiempos de la política. Lima, INC. P. 29 y ss.

Frente a esta incoherencia, es que el presente Sub Capítulo procura explicar los errores normativos de la LOE N° 26859 y así proponer un mejor mecanismo de elección para **evitar la infiltración de personajes de dudosa reputación** que finalmente al ingresar al Congreso de la República como congresistas puedan ejercer el cargo para adquirir inmunidad parlamentaria y cometer algunas acciones que rondan entre lo delincencial o lo antiético.

## **1. EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS EN EL PERÚ**

En forma similar al artículo 118 de la LOE N° 26859, podemos observar que nuestro principal **problema de análisis** en la presente tesis es la propia normatividad que permite un criterio de desinstitucionalización de los partidos políticos, al generar procedimientos informales, al nivel que una **duplicidad** de candidaturas de un mismo personaje resulta viable en dos listas parlamentarias de partidos opuestos.

Probablemente el poco valor referencial de la LOE N° 26859 se deba a que en su fecha de promulgación los propios partidos políticos no estaban institucionalizados pero también existe la vinculación a un hecho fáctico: los propios parlamentarios que aprobaron esta norma, generaron un ambiente en el cual su **participación individual** podía ser mantenida en limitación frente a las organizaciones políticas, producto principalmente de su visión caudillista o interesada.

Explicación que nos permite considerar entonces que es **la ley** principal, en este caso la Ley Orgánica de Elecciones Ley N°

26859, la que permite el desnivel organizativo de las propias instituciones políticas en el país, al propiciar esquemas de relatividad funcional para dar prevalencia a factores coyunturales y de acomodo de intereses en función a una elección parlamentaria, sin que ello necesariamente se vincule con la línea de trabajo del propio candidato a la Presidencia de la República.

Obsérvese por ejemplo en el actual Congreso (2011-2016) los congresistas Javier Diez Canseco y Rosa Mávila León de la Bancada Nacionalista, perteneciente al partido de Gobierno **renuncian** a su bancada, bajo el argumento de buscar su propia autonomía en el primer año de su función parlamentaria<sup>32</sup>.

Situación que puede desprenderse de la vocación de ambas figuras políticas de mantenerse fieles a un estilo político de ubicarse siempre en la palestra a efectos de mantener una imagen que les permita acceder a una próxima alianza electoral y mantener así su propia curul parlamentaria en una eventual reelección.

No siendo los únicos casos, es de verse que la **flexibilidad** en la estructura de los procesos internos de inscripción, ponderación, selección y designación en las listas

---

<sup>32</sup> El Comercio (04/06/2014) Javier Diez Canseco y Rosa Mavila renunciaron a Gana Perú. El Comercio. Recuperado el 10 de octubre de 2014. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/javier-diez-canseco-rosa-mavila-tambien-renunciaron-gana-peru-noticia-1423859>

parlamentarias que los partidos políticos presenten a una elección sólo responde a factores coyunturales en el momento.

Mejor registro de esta circunstancia es el “apoyo económico” que ofrecía **Carmen Rosa Núñez de Acuña**, de aproximadamente dos millones de soles pero que sólo se registró formalmente S/. 700,00.00 de aporte económico, para llegar a ser inscrita como integrante de la Plancha Presidencial de Luis Castañeda Lossio, partido en el cual la mencionada señora **no formaba parte**<sup>33</sup>.

La parte negativa en este nivel han sido los cuestionamientos y niveles de vinculación de muchos congresistas con **narcotraficantes** y actos de lavado de activos, los cuales todavía no han generado ninguna investigación formal<sup>34</sup>.

Lo particular de este personaje es que la señora Rosa Núñez de Acuña, nunca había sido parte de campaña política, no había sido integrante de ningún partido, no tenía experiencia de gestión ni en la política e inclusive estaba “separada” de su esposo con lo cual parecía paradójico que aún siga utilizando la condición de “esposa”, pero que a pesar de todo, fue candidata al Congreso y parte de la lista presidencial, conforme su propia declaración ante medios de prensa, hecho que finalmente le permitió ser congresista por el desafuero de **Michael Urtecho**

---

<sup>33</sup> Perú 21 (04/01/2011) Rosa de Acuña pagó por ir en plancha de Castañeda. Perú 21, recuperado el 10 de octubre de 2014. En: <http://peru21.pe/noticia/693568/esposa-acuna-pago-ir-plancha-castaneda>

<sup>34</sup> ANTEZANA, Jaime (2014) Entrevista publicada en Perú 21. Recuperado el 5 de agosto de 2014. En: <http://peru21.pe/politica/jose-leon-narco-mexicano-congreso-jaime-antezana-droga-vraem-narcotrafico-analisis-2197620>



por que este le robaba el sueldo a sus propios trabajadores, sueldo que sufragaba el propio Congreso de la República.

Ante este panorama lamentable, pasaremos a evaluar la propia LOE N° 26859 para así poder explicar nuestra posición.

## **2. LOS VACÍOS NORMATIVOS Y LAS AMBIGÜEDADES EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCESOS ELECTORALES.**

Para efectuar una mejor explicación, primero citaremos a los artículos cuestionables en el proceso de "selección y designación" de integrantes de la lista de candidatos al Congreso de la República regulados por la LOE N° 26859, presentando cada punto, para luego de ello fundamentar nuestra crítica, tanto respecto de los vacíos observados como de las ambigüedades normativas que permiten una relatividad negativa en la ley sobre el aspecto de las elecciones internas en los partidos políticos, que finalmente debilita su institucionalidad.

Siendo nuestro punto medular, corresponde señalar que las críticas que a continuación haremos justifican nuestra posición para poder plantear nuestra hipótesis, toda vez que facilita el ingreso de personajes de dudosa condición política y ética al Congreso de la República, siendo el aspecto normativo más importante de la presente investigación.

Así detallaremos como vinculantes a nuestra investigación los siguientes artículos de la LOE N° 26859 y a continuación nuestra posición:

## a. Plazo de Inscripción de Fórmulas de Candidatos

**Artículo 109.-** Cada Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza, registrado en el Jurado Nacional de Elecciones, sólo puede inscribir una fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, hasta noventa (90) días naturales antes de la fecha de las elecciones. El candidato que integre una fórmula ya inscrita no puede figurar en otra.

El Jurado Nacional de Elecciones publica en el Diario Oficial El Peruano la inscripción de cada fórmula de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al día siguiente de efectuarse la misma.

### CONCORDANCIAS:

R. Nº 376-2005-JNE, Art. Segundo (Precisan plazo para que Partidos Políticos lleven a cabo elecciones internas de candidatos)

R. Nº 395-2005-JNE (Determinan plazos para inscripción de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al Congreso de la República y a representantes ante el Parlamento Andino)

Como primera observación de este artículo observamos que el "Partido Político" **divide** en dos la elección de su candidato a la Presidencia de la República y la nómina que postulará al Congreso de la República.

Dicha posibilidad **impide** que el Partido Político unifique sus posiciones respecto de una eventual victoria electoral y

posibilita las alianzas electorales con fines temporales efímeros.

Dividir la posibilidad de que un partido político plantee listas de candidatos diferentes **restringe en forma radical** toda situación que promueva una institucionalidad en la propia organización por cuanto las elecciones “internas” sólo son elementos formales que finalmente no vinculan las dos listas que se presentan ante el Jurado Nacional de Elecciones.

La segunda observación que anotamos es la **proximidad relativa en el tiempo** entre la presentación de la lista a la Presidencia de la República y las elecciones, dando pie a que en los próximos 30 días se pueda “armar” la lista definitiva de candidatos al Congreso de la República.

Este factor **limita** en esencia una posición única, institucional y orgánica del partido político porque facilita la posibilidad de alianzas electorales a último momento, los cuales no representan una coherencia entre las posiciones ideológicas y el comportamiento de la futura Bancada Parlamentaria la cual al estar libre de toda vinculación política o partidaria permite que sus integrantes opten por las mejores decisiones **a su favor**.

## **b. Requisito para ser elegido Congresista**

**Artículo 112.-** Para ser elegido representante al Congreso de la República y representante ante el Parlamento Andino se requiere:

- a) Ser peruano de nacimiento;
- b) Ser mayor de veinticinco (25) años;
- c) Gozar del derecho de sufragio; y,
- d) Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Esta regulación normativa en realidad es el desarrollo del artículo 90 de la Constitución, la cual en forma escueta detalla:

Artículo 90.- [ ...] Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Condiciones que permiten que **cualquier** peruano (de nacimiento) pueda literalmente postular, aún inclusive aquellos que se encuentren en situación de procesados por la comisión de delitos.

Así podemos detallar el caso de **Antauro Humala**, quien estando detenido por delitos contra el cuerpo, la vida y la salud contra policías en Abancay, en la modalidad de asesinato en concurso real con otros tipos penales (rebelión, sustracción de armas, secuestro y daños agravados), participó en las elecciones del año 2006 como candidato por la Región de Lima Metropolitana por el partido Avanza País.

En ese momento el Jurado Nacional de Elecciones apelando a un criterio punitivo jurisdiccional de "inocencia", autorizó la postulación de dicho personaje, que de haber sido

**electo** hubiera provocado un severo problema constitucional por cuando la **condena efectiva de cárcel** hubiera tenido que ser **solicitada en aprobación por parte del Congreso de la República**.

Situación que finalmente no se produjo por cuanto Antauro Humala no llegó a tener un nivel de apoyo masivo y su propio partido no llegó a superar la **valla electoral**.

Sin embargo, aun estando en situación de **condenado por comisión de delito penal doloso**, Antauro Humala pretende postular a las elecciones del año 2016, situación que es viable si se observa que no existe impedimento para ello, aun cuando la propia condena no se haya cumplido en su totalidad, por cuanto la apelación de la condena sigue en trámite, principalmente respecto del delito de **secuestro**, el cual restringe la posibilidad de acceder a beneficios penitenciarios con los cuales al haberse cumplido un tercio de la condena, podría pedir semi libertad.

Eventualmente esta situación se encuentra en trámite en la Corte Suprema y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo detalla el abogado de dicho personaje, Ricardo Franco de la Cuba ante los medios de prensa<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> DIARIO CORREO (03/11/2013) Antauro Humala quiere postular en el 2016. Diario Correo recuperado el 10 de noviembre de 2014. En: <http://diariocorreo.pe/politica/antauro-humala-quiere-postular-el-2016-y-esp-68714/>

### **c. Limitaciones en las candidaturas.**

**Artículo 113.-** No pueden ser candidatos a representantes al Congreso de la República y representantes ante el Parlamento Andino, salvo que renuncien seis (6) meses antes de la fecha de las elecciones:

- a) Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General y las autoridades regionales;
- b) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, de los organismos integrantes del Sistema Electoral y el Defensor del Pueblo;
- c) El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones; y,
- d) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.

Tampoco pueden ser elegidos congresistas quienes no se encuentren debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. (\*)

(\*) De conformidad con la Única Disposición Transitoria de la Ley N° 27369, publicada el 18-11-2000, los funcionarios a que se refieren los incisos a), b), c) y d) del presente artículo, podrán ser candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República y a representantes del Congreso de la República, respectivamente, si dejan el cargo cuatro meses antes de la elección.

CONCORDANCIAS: R.Nº 106-2006-JNE, Art. 4  
(Reglamento de Observadores Electorales)

En este ámbito normativo, resulta particularmente interesante observar que **sólo** los Congresistas en ejercicio son los **únicos** que pueden ser candidatos a una reelección en sus cargos **ejerciendo funciones**, con lo cual la viabilidad de utilizar recursos públicos se incrementa en forma desproporcional.

Dicha situación se ha podido observar en los años 2000, 2006 y 2011 en donde los congresistas en ejercicio prácticamente no asisten a las sesiones del Congreso de la República, argumentando estar en **representación parlamentaria** en sus distritos electorales, lo cual no es sino una **trata** legal para poder **faltar con causa justificante** a las sesiones del Pleno del Congreso.

La elocuencia de esta realidad se hizo más aguda en el año 2011 cuando casi la mayoría del Congreso del 2006-2011, 73 candidatos de 120 congresistas postularon a una reelección, generando ausentismo total en los meses de enero a abril de dicho año, conforme se puede ver de la siguiente nómina:

#### **APRA**

- 1) Mauricio Mulder Bedoya
- 2) Mercedes Cabanillas
- 3) César Zumaeta Flores
- 4) Aurelio Pastor Valdivieso
- 5) Luciana León Romero

- 6) Jorge del Castillo
- 7) Luis Alva Castro
- 8) Luis Negreiros Criado
- 9) Javier Velásquez Quesquén
- 10) Nidia Vílchez Yucra
- 11) José Vargas Fernández
- 12) Luis Falla Lamadrid
- 13) Jhonny Peralta
- 14) José Macedo Sánchez
- 15) Wilder Calderón
- 16) Franklin Sánchez
- 17) Helvezia Balta
- 18) Alejandro Rebaza
- 19) Elías Rodríguez
- 20) Olga Cribilleros
- 21) Lourdes Mendoza
- 22) Luis Giampietri

### **PARTIDO NACIONALISTA**

- 23) Daniel Abugattás
- 24) Marisol Espinoza Cruz
- 25) Dacia Nena Escalante
- 26) Víctor Isla
- 27) José Maslucán
- 28) Freddy Otárola
- 29) Juan Pari Choquecota
- 30) Tomás Zamudio
- 31) Martín Rivas Texeira
- 32) Cenaida Uribe
- 33) José Urquizo Maggia
- 34) Juvenal Silva



- 35) Víctor Mayorga (Parlamento Andino)
- 36) Hilaria Supa (Parlamento Andino)

### **UNIDAD NACIONAL**

- 37) Javier Bedoya
- 38) Lourdes Alcorta
- 39) Juan Carlos Eguren
- 40) Gabriela Pérez del Solar
- 41) Luis Galarreta
- 42) Rafael Yamashiro
- 43) Franco Carpio
- 44) Hildebrando Tapia (Parlamento Andino)

### **FUJIMORISMO**

- 45) Keiko Fujimori (para las elecciones presidenciales)
- 46) Carlos Raffo
- 47) Martha Moyano
- 48) Luisa Cuculiza
- 49) Alejandro Aguinaga
- 50) Rolando Reátegui
- 51) Martha Hildebrandt
- 52) Ricardo Pando
- 53) Santiago Fujimori
- 54) Cecilia Chacón

### **ALIANZA NACIONAL**

- 55) Walter Menchola
- 56) Fabiola Morales
- 57) Alda Lazo
- 58) David Waisman
- 59) Wilson Urtecho

- 60) Juan David Perry
- 61) José Luna Gálvez
- 62) Isaac Mekler

### **UNIÓN POR EL PERÚ**

- 63) José Vega Antonio
- 64) Isaac Serna
- 65) Eduardo Espinoza
- 66) Alberto Escudero
- 67) Karina Beteta
- 68) Washington Zeballos

### **ALIANZA PARLAMENTARIA**

- 69) Carlos Bruce
- 70) Víctor A. García Belaunde
- 71) Yonhy Lescano

### **Sin Bancada Parlamentaria**

- 72) Rosa Venegas
- 73) Renzo Reggiardo.

El criterio en el cual se justificaron los congresistas que aprobaron esta reforma normativa fue el **limitar el contacto con el presupuesto público por parte de funcionarios elegidos** para así limitar todo acto de corrupción, como si los congresistas estuvieran exentos de dicha posibilidad.

Los **gastos operativos en estas circunstancias** prácticamente quedan excluidos de toda **evaluación penal** y ello provoca que la mayoría de los congresistas en

funciones ponderen la posibilidad de volver a ser candidatos a elección, más aún cuando pueden postular por un partido político distinto al que pertenecen<sup>36</sup>.

#### **d. Solicitud para la habilitación en la candidatura.**

**Artículo 114.-** Están impedidos de ser candidatos los comprendidos en el Artículo 10 de esta Ley, así como los trabajadores y funcionarios de los Poderes Públicos y de los organismos y empresas del Estado, si no solicitan licencia sin goce de haber, la cual debe serles concedida 60 (sesenta) días antes de la fecha de las elecciones.

Asimismo, los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal.

CONCORDANCIA: D.S. N° 004-2001-PCM

R. N° 292-2005-JNE

R.N° 106-2006-JNE, Art. 4 (Aprueban Reglamento de Observadores Electorales)

Este artículo redundante en el hecho de la falta de **afiliación partidaria** por cuanto en las propias elecciones primarias, los candidatos **no tienen obligación de presentar documentación personal** para que los miembros de sus agrupaciones puedan hacer una evaluación personal y profesional del candidato y ello incrementa

---

<sup>36</sup> EL COMERCIO (2013) Congreso mantendrá bono de representación. Recuperado el 10 de julio de 2014. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/congreso-mantendra-polemico-aumento-bono-representacion-noticia-1518325>

exponencialmente la posibilidad de presentarse como candidatos personas con procesos penales pendientes o en trámite, deudores alimentarios o personas con sentencia penal ejecutada<sup>37</sup>.

Frente a esta posibilidad Juan Alejandro Álvarez Morales<sup>38</sup>, señala que se debe modificar la norma pero ello implicaría que los propios partidos políticos se opongan a toda acción de reforma en el propio Congreso y se genera una relación prácticamente de dependencia para que todo se mantenga en el mismo status quo.

#### **e. Plazo de Inscripción**

**Artículo 115.-** Cada Partido Político, Agrupación Independiente o Alianza registrados en el Jurado Nacional de Elecciones sólo puede inscribir una lista de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral ante el Jurado Electoral Especial correspondiente, equivalente al número de congresistas que se ha previsto elegir en éste. En aquellos distritos electorales para los cuales se ha previsto elegir menos de tres congresistas, se debe inscribir una lista con tres candidatos.

El candidato que integra una lista inscrita no puede figurar en otra del mismo distrito electoral.

---

<sup>37</sup> ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal (2005) historia de las elecciones en el Perú. Lima, IEP. P. 53 y ss.

<sup>38</sup> ALVAREZ MORALES, Juan (2014) Te animas a tachar a alguien?. Diario La República. Recuperado el 17 de marzo de 2014. En: <http://larepublica.pe/blogs/acontraluz/2011/02/17/%C2%BFya-vio-si-debe-tachar-a-algun-candidato/>

El plazo para la inscripción de las listas será de hasta 60 (sesenta) días naturales antes de la fecha de las elecciones. Corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el diseño, impresión y expedición de formatos para reunir las firmas de adhesión de los ciudadanos a que se refiere el inciso b) del Artículo 88 de la presente Ley.

CONCORDANCIAS: R. N° 376-2005-JNE, Art. Primero

R. N° 395-2005-JNE (Determinan plazos para inscripción de candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, al Congreso de la República y a representantes ante el Parlamento Andino) R. N° 047-2006-JNE, Art. 8

Como observaciones importantes podemos mencionar:

Primera, el plazo previo a una elección presidencial es sumamente corta, por cuanto sesenta días permite que en los treinta días previos los ya designados candidatos a la Presidencia de la República afinen alianzas políticas (como el propio artículo lo detalla al inicio de la norma).

La ambigüedad normativa también permite que se presenten "más" candidatos en aquellos distritos electorales que no tengan tres representantes ante la posibilidad de **tachas electorales**.

Eventualmente si los propios partidos políticos son institucionales, esta posibilidad es un **exceso de flexibilidad** que debe ser derogado, con lo cual se generará una mayor responsabilidad del propio partido político de seleccionar mejor a sus propios representantes.

#### **f. Cuota electoral.**

**Artículo 116.-** Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

Al presente articulado se le deben sumar las **cuotas indígenas y de juventudes**, los cuales amplían el panorama negligente en la selección de candidatos por el propio partido político, quien debe recurrir a **la incorporación de figuras ajenas a su organización** e invitarlas a que formen parte de su lista de candidatos al Congreso.

La agravante en este nivel es que dichos jóvenes y miembros de comunidades indígenas **usualmente** tienen tratos con diferentes partidos políticos, y sobre la base de cuál será la ubicación que el partido le dé en la nómina se decida.

Esta situación se ha observado por ejemplo en el caso de **Eduardo Nayap Kinin**, congresista por Amazonas por el partido oficialista Gana Perú en la Bancada Nacionalista, quien tentó también fortuna en el partido de Antauro Humala, pero ante la tacha de este, postuló en Gana Perú.

#### **g. Lista parlamentaria para la elección.**

**Artículo 117.-** La solicitud de inscripción de una lista debe indicar el orden de ubicación de los candidatos. Dicha solicitud lleva la firma de todos los candidatos y la del personero del Partido, Agrupación Independiente o Alianza, inscrito en el Jurado Nacional de Elecciones.

Parte de la propia organización informal de los partidos políticos, se ha podido observar en las últimas elecciones que la falta de este **requisito** es causal de tachas contra los candidatos a las elecciones y ello se manifiesta sobre todo en las organizaciones consideradas “vientres de alquiler” o “partidos enanos”, con lo cual las apelaciones a las tachas solo representan el nivel de informalidad del registro de la nómina de candidatos aptos, porque el propio partido político **omite** llevar un registro y firma de sus propias cédulas que se presentarán ante el Jurado Nacional de Elecciones.

#### **h. Inscripción individual de candidato.**

**Artículo 118.-** Ningún ciudadano, sin su consentimiento, puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República. Ningún candidato puede postular a congresista en más de un distrito electoral.

En el caso en que un candidato figure en 2 (dos) o más listas y no solicite al Jurado Electoral Especial que se le considere sólo en la lista que señale expresamente, hasta 2 (dos) días naturales después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 119, queda excluido de todas las listas en que figure su nombre.

Artículo que a nuestro criterio es el más **perjudicial** para la generación de una institucionalidad de los propios partidos políticos, por cuanto omite toda referencia a la generación de cuadros partidarios, de una estructura que permita o desarrolle las elecciones en forma interna y finalmente anula toda posibilidad de que las propias bases puedan estar de acuerdo con sus propios candidatos, quienes terminan siendo designados por los líderes de sus partidos políticos.

#### **i. Publicación de Listas de Candidatos**

**Artículo 119.-** Las listas de candidatos que cumplan con los requerimientos indicados son publicadas por el Jurado Electoral Especial en el diario de mayor circulación de cada circunscripción.

La debilidad institucional en este articulado de la LOE N° 26859 nos permite señalar que en los procesos electorales de los años 2006 y 2011, los **propios partidarios** de una organización política fueron los que **plantearon tachas** contra sus propios "representantes", principalmente debido a que las nóminas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones fueron modificadas a última hora por la propia organización, defenestrando de las listas a los que plantean las tachas.

La información máxima de los partidos políticos permite mantener la vigencia de este articulado y la necesidad de que el Jurado Nacional de Elecciones emita la Resolución



Nº 5004-2010-JNE (27/12/2010), donde el trámite está expresamente exonerado de la asistencia legal de un abogado (punto r, artículo 6º), lo cual amplifica los criterios subjetivos para formular la tacha.

#### **j. Formulación de tachas.**

**Artículo 120.-** Dentro de los 3 (tres) días naturales siguientes a la publicación a que se refiere el artículo anterior, cualquier ciudadano inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil puede formular tacha contra cualquiera de los candidatos, fundada sólo en la infracción de los Artículos 113, 114 y 115, de la presente Ley, la que es resuelta por el Jurado Electoral Especial correspondiente, dentro del término de 3 (tres) días naturales.

La tacha es acompañada de un comprobante de empoce en el Banco de la Nación a la orden del Jurado Nacional de Elecciones, por suma equivalente a una (1) UIT por candidato, que es devuelta a quien haya formulado la tacha, en caso de que ésta se declare fundada.

De declararse fundada una tacha, las Organizaciones Políticas podrán reemplazar al candidato tachado, siempre que dicho reemplazo no exceda del plazo establecido en el Artículo 115.

De la resolución del Jurado Electoral Especial, declarando fundada o infundada la tacha, podrá apelarse ante el Jurado Nacional de Elecciones dentro de los tres días siguientes a la publicación de la Resolución, el Jurado Electoral Especial concederá la apelación el mismo día de su interposición y remitirá al siguiente día el expediente al Jurado Nacional de Elecciones, el cual lo resolverá dentro de los cinco días de su recepción, comunicando su resolución inmediatamente al Jurado Electoral Especial, para que le dé publicidad.

Este articulado no requiere de una mayor interpretación en función a la naturaleza procedimental y procesal de la formulación de las tachas, manteniéndonos en nuestra posición crítica del artículo precedente.

#### **k. Inscripción final de lista en la elección.**

**Artículo 121.-** Consentida la inscripción de listas de candidatos al Congreso de la República o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas que se hubiesen formulado, el Jurado Electoral Especial efectúa la inscripción definitiva de las listas de candidatos y dispone su publicación.

Finalmente ante menos de dos meses para el proceso electoral, la posibilidad de que en sólo dos semanas se puedan decidir las tachas de candidatos, todo el sistema permite la informalidad en la selección de candidatos a una elección de tanta importancia, limitando en esencia toda posibilidad de que los partidos políticos puedan organizarse mejor.

### **3. DERECHOS, COMPETENCIAS Y OBLIGACIONES DE LOS CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA**

Si la informalidad del punto precedente fue elocuente, los derechos, competencias y obligaciones de los Congresistas, como elementos a los cuales se aspira en una elección para tal función son igualmente regulados en una forma amplia y ambigua, todo lo cual permite generar y mantener todo el sistema informal que genera la perversión del sistema democrático.

Ante ello, de forma similar al punto precedente, analizaremos los principales artículos que se vinculan con este punto, los cuales provienen de la propia Constitución.

#### **a. Funciones del congresista.**

**Artículo 92.-** Función y mandato del congresista. Incompatibilidades.

La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

Este articulado en realidad no es tan limitativo de **actividades profesionales** de los congresistas en mérito principalmente a que se han registrado los casos de

**Enrique Chirinos Soto, Luis Iberico Núñez (1995-2006), Anel Townsend Diez Canseco y Guido Lombardi** se han desempeñado como **periodistas** con remuneraciones acreditadas ante el propio Congreso.

Corresponde señalar que la redacción de este párrafo correspondía en forma exclusiva a Enrique Chirinos Soto, como lo acredita Marcial Rubio Correa<sup>39</sup>.

El argumento con el cual se ha “acreditado” dichas funciones paralelas y complementarias a la **función de mandato exclusivo** respondía al hecho de que a través de dicha **actividad remunerativa** también ejercían **representación parlamentaria**<sup>40</sup>.

Similares situaciones también se han observado en los casos de:

- i. **Richard Acuña Núñez**, quien sigue siendo miembro del Directorio de la Corporación César Vallejo (Universidades).
- ii. **Julio Rosas Huaranga**, promotor de la Universidad Diego Thomson, quien a la fecha no se retirado de dicha función y a pesar de haber sido denunciado por incompatibilidad de funciones, en la ANR y la CONAFU (cuando existían) se mantenía su función de promotor.

---

<sup>39</sup> RUBIO CORREA, Marcial (1999) Estudio de la Constitución política de 1993. V Tomos. Lima, PUCP.

<sup>40</sup> HILDEBRANT, César (2007) Telenovelas. Recuperado el 11 de agosto de 2014. En: <https://cesarhildebrandt.wordpress.com/>

iii. **Jose Luis Elias Ávalos**, Presidente de la Universidad San Juan Bautista, quien a la fecha sigue dirigiendo a la mencionada universidad, inclusive firmando los convenios de “cooperación” con instituciones como el Poder Judicial y Ministerio Público de Ica<sup>41</sup> y Lima Norte<sup>42</sup>.

Este hecho fue severamente cuestionado por la prensa local en mérito a las denuncias de corrupción en curso contra el mencionado congresista, sin embargo el propio Poder Judicial **comunica** a la opinión pública la suscripción de estos convenios en forma diligente, como si hubieran logrado un objetivo institucional de mucho nivel.

iv. **Reber Ramírez Gamarra**, quien a la fecha sigue siendo “administrador” de una de las filiales de la Universidad Alas Peruanas en Cajamarca.

v. **Luis Iberico Núñez**, porque actualmente es **Jefe de imagen institucional** de la Universidad César Vallejo y conforme los medios de prensa han registrado, continúa percibiendo remuneraciones de dicha entidad

---

<sup>41</sup> Publicidad de la UPSJB. Recuperado el 20 de noviembre de 2014. En: <http://www.upsjb.edu.pe/universidad/archivos/UPSJB.pdf>

<sup>42</sup> Discurso de Walter Díaz Zegarra sobre el convenio UPSJB – Poder Judicial. Recuperado el 20 de noviembre de 2014. En: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HknsODNWqisJ:scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/4534ea8049a9059ab2c7f78128021553/MEMORIA%2BANUAL%2BAPERTURA%2BJUDICIAL%2BA%25C3%2591O%2B2012.doc%3FMOD%3DAJPERES%26CACHEID%3D4534ea8049a9059ab2c7f78128021553+%&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=pe>

complementariamente a su remuneración de  
Congresista.

vi. **Virgilio Acuña Peralta**, dueño de la Universidad de  
Lambayeque.

vii. **Rosa Núñez de Acuña**, accionista de la Universidad  
César Vallejo, quien actualmente litiga con su aún  
esposo César Acuña Peralta por la división de la sociedad  
de gananciales. Esto es, sigue “casada” a pesar de  
acusarlo de adulterio, violencia doméstica, pero quiere la  
división de la fortuna familiar<sup>43</sup>.

viii. **José Luna Gálvez** dueño de la universidad TELESUP.

Como se podrá observar el criterio o argumento  
complementario para justificar la **dobles función** ha sido el  
que se ejerce actividades en **horas donde no funciona el  
Congreso**.

Por tanto, la condición de **función exclusiva** es sólo  
referencial y los hechos indican que la propia regulación  
constitucional tiene espacios ambiguos de regulación que  
facultan actividades lucrativas paralelas a una función de  
servicio público.

Completan esta nómina, los siguientes congresistas:

---

<sup>43</sup> PERU 21 (2014) Rosa Núñez: César Acuña me golpeó y tiró del segundo piso.  
Recuperado el 18 de agosto de 2014. En: <http://peru21.pe/politica/rosa-nunez-cesar-acuna-me-golpeo-escupio-y-tiro-segundo-piso-2196006>

- ix. **Alberto Beingolea Delgado**, quien sigue siendo periodista de Cable Mágico Deportes, CMD.
- x. **Rosa Mávila León** quien sigue siendo docente universitaria de pre y postgrado.
- xi. **Heriberto Benítez Rivas**, quien es el abogado de "Cuenta Conmigo", partido del detenido por actos de corrupción César Alvarez (ex Presidente de la Región Ancash) a pesar de formar parte del partido Solidaridad Nacional<sup>44</sup>.
- xii. **Javier Velásquez Quesquén**, quien se desempeña como profesor de pre grado de la Universidad San Martín de Porres en la sede de Lambayeque.
- xiii. **Francisco Ccama Layme**, dueño de empresas mineras informales en Puno.
- xiv. **Ana Jara Velasquez**, quien mantiene su notaria en actividades en la ciudad de Ica.
- xv. **Cecilia Anicama Ñañez**, acusada de "robar cable" en Ica, pero que a la fecha mantiene su empresa distribuidora de servicios de televisión de cable.
- xvi. **María Soledad Pérez Tello** cuya notaria sigue operando y ejerciendo funciones en Lima.

---

<sup>44</sup> PERU HUARMEY (2014) Heriberto Benitez no merece un voto. Recuperado el 10 de agosto de 2014. En: <http://www.huarmeyperu.com/portada/heriberto-benitez-es-un-conchudo-y-sinverguenza-que-no-merece-un-voto/>

La mencionada lista ha sido elaborada en función de las noticias que han distribuido medios de prensa como El Comercio, La República, Perú 21, Diario Correo, Andina de Noticias entre otros y son de conocimiento público.

## **b. Inmunidad parlamentaria.**

### **Artículo 93.- Inmunidad Parlamentaria**

Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

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

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

Este artículo nos permite desarrollar los siguientes puntos:

- i. El **mandato imperativo**, es un “privilegio” en función al alto cargo que ejercen pero que les permite a los congresistas **desvincularse** de sus partidos políticos o alianzas a los cuales representan en función a su propio criterio.



La supuesta “imparcialidad y autonomía” funcional que otorga este derecho, en términos sencillos permite que todo congresista una vez ungido en el puesto, sea automáticamente **independiente** de todo, con lo cual se puede “separar” de su propia bancada y formar parte de otra o eventualmente formar la suya.

En este contexto podemos citar los casos de: Javier Diez Canseco, Rosa Mávila León, Renzo Reggiardo, Lourdes Alcorta, Enrique Wong, todos ellos del Congreso 2011 – 2016, quienes renunciaron en el primer año de funciones a sus respectivas Bancadas Parlamentarias.

Ejemplo evidente de esta supuesta autonomía e independencia lo manifestó **Javier Valle Riestra** quien siendo congresista integrante de la Bancada Aprista en el gobierno de Alan García (en sus dos períodos) siempre **optó por sus propios criterios antes que votar en bloque parlamentario**, en función a sus “ideales”.

## ii. **Irresponsabilidad por ejercicio de función pública.**

Esta condición supuestamente está en vinculación con la autonomía funcional del cargo parlamentario, y es en menor nivel de importancia frente a la inmunidad parlamentaria, pero que permite generar todo tipo de irresponsabilidad sobre todo en cuanto a las *responsabilidades civiles* que pudiera generar un parlamentario.

iii. **Inmunidad parlamentaria** propiamente dicho.

La Constitución peruana recoge esta garantía en el artículo 93, el cual se complementa con lo dispuesto por el Reglamento del Congreso de la República, que en su artículo 16 agrega que la inmunidad de proceso “no protege a los congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra y sean derivadas de sus actos privados”.

Redacción reformada en la última sesión del año 2006, precisamente porque casi una veintena de congresistas electos de las Bancadas Nacionalistas y de Unión por el Perú tenían procesos penales en curso.

El Reglamento del Congreso, agrega además que si como resultado de un proceso “el órgano jurisdiccional estimara conveniente y necesario dictar alguna medida que implique privación de la libertad de un congresista, se procederá solicitando al Congreso o a la Comisión Permanente que la autorice o no”.

Sin embargo esta situación no se cumplió conforme se puede observar del caso de **Carlos Raffo**, que fue condenado como reo contumaz por la Cuarta Sala Penal de la Corte Superior de Justicia por la comisión de peculado al recibir US 400,000 mil dólares de Vladimiro

Montesinos<sup>45</sup>. En dicha condena se le impuso igualmente la pena de pagar dos millones y medio de nuevos soles por reparación a favor del Estado.

Por tanto, de la lectura concordada de estos preceptos se infiere que, en primer lugar, ni siquiera en casos de flagrante delito puede pasarse por alto la inmunidad, ya que solamente se otorga al Congreso o a la Comisión Permanente, de ser el caso, en plazo menor (veinticuatro horas) a fin de que autoricen o no el levantamiento de la inmunidad.

Situación además de negligente, perjudicial para el sistema democrático por cuanto la calificación de que sea delito flagrante no puede hacerse en un sentido "analítico político" sino desde una perspectiva penal, que se da cuando alguno, inmediatamente después del delito, es seguido por el ofendido o por la fuerza pública, o es sorprendido con objeto o trazas que hagan presumir que haya cometido poco tiempo antes un delito.

De estas situaciones podemos detallar el caso de Leoncio Torres Ccalla quien quiso violar a una menor de edad que fungía como "Asesora Principal" en su propio

---

<sup>45</sup> EL COMERCIO (2014) Carlos Raffo sentenciado. Recuperado el 04 de julio de 2014. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/carlos-raffo-tendra-que-pagar2-millones-medio-reparacion-civil-noticia-1599539>

despacho, a lo cual se excusó diciendo que era un “animal”, “un burro” que no medía las consecuencias<sup>46</sup>.

### **c. Irrenunciabilidad en el cargo parlamentario.**

#### **Artículo 95.- Irrenunciabilidad del Mandato Legislativo**

El mandato legislativo es irrenunciable.

Las sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura.

Dos casos especiales nos permiten cuestionar este artículo, que siendo muy preciso, ***fue severamente cuestionado*** por:

- i. **Javier Valle Riestra** quien con una demanda de acción de inconstitucionalidad planteaba “renunciar” al Congreso, sobre la base de la “limitación de sus libertades [profesionales]” y el menoscabo a su dignidad.

Ante la proximidad de las elecciones del 2011 el propio Congresista desistió de su pretensión<sup>47</sup>; aunque la doctrina mayoritariamente señala que dicha acción respondía al hecho de que la Sentencia del Tribunal Constitucional hubiera sido muy severa frente a la

---

<sup>46</sup> PERU 21 (2014) Sentencia a Torres Ccalla. Recuperado el 10 de agosto de 2014. En: <http://peru21.pe/noticia/97753/este-lunes-sentencian-suspendido-congresista-torres-ccalla>

<sup>47</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2014) Congresista se desiste de su demanda. Nota de prensa del 20 de octubre de 2009. En: [http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/notas/2009/nota\\_09\\_087.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/notas/2009/nota_09_087.html)

“interpretación” del congresista, por cuanto los fundamentos eran improcedentes y carentes de sustento técnico constitucional.

- ii. **Marco Falconí**, quien en el 2014 renunció al Congreso para pretender la Presidencia Regional de Arequipa, a lo cual dicha acción fue declarada improcedente<sup>48</sup>.

#### **d. Facultad de solicitar información.**

**Artículo 96.-** Facultad de solicitar información a las Entidades Públicas. Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Este artículo es el que genera mayor número de críticas, principalmente de las entidades supuestamente “proveedoras de información” por cuanto el detalle de lo solicitado por lo usual es siempre **reservado o en curso**, con lo cual a criterio de Juan Falconí y Gustavo Gutiérrez,

---

<sup>48</sup> LA REPÚBLICA (2014) Declaran improcedente renuncia de Falconi. Recuperado el 10 de noviembre de 2014. EN: <http://www.larepublica.pe/02-09-2014/congreso-declara-improcedente-renuncia-de-marco-falconi-para-postular-a-la-region-arequipa>

se sospecha de ***un alto número de casos de tráfico de influencias***<sup>49</sup>.

La opinión de estos dos especialistas consultados se confirma cuando se observa en la propia página web del Congreso de la República la relación de las ***solicitudes de información***, los cuales son registrados pero no indican “qué es lo que se solicita” pero que por la “sumilla” se observa que siempre es una cuestión muy especial y específica<sup>50</sup>.

Manuel Bermúdez Tapia, detalla que cuando ejercía las funciones del Jefe de Asesoría Parlamentaria del Congreso de la República observaba que la mayoría de los pedidos de informes era justamente para evitar, interceder o cuestionar el desarrollo de un proceso o trámite administrativo, siempre a favor de una persona que estaba vinculada al congresista y ello nos permite señalar que este artículo prácticamente está siendo utilizado para cuestiones ajenas a la obligación funcional parlamentaria.

#### **e. Función fiscalizadora.**

##### **Artículo 97.- Función Fiscalizadora.**

---

<sup>49</sup> Entrevistas sostenidas en Mesa de Diálogo, gracias a la intermediación del asesor de Tesis.

<sup>50</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2014) Procedimientos parlamentarios. Recuperado el 1 de noviembre de 2014. En: <http://www4.congreso.gob.pe/accesible/reglamento/cap-6.htm>

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

El último párrafo está vinculado en forma material a nuestro análisis del artículo precedente y por ello no haremos mayor comentario al respecto.

#### **f. El desafuero parlamentario.**

##### **Artículo 99.-** Acusación por infracción de la Constitución.

Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

##### **Artículo 100.-** Ante-Juicio Constitucional.

Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por

diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

Siendo dos artículos de mucha importancia, en particular para analizar los casos en los cuales los congresistas han quebrado sus obligaciones funcionales, haremos nuestra observación sobre la base de los siguientes puntos:

El procedimiento a seguir para levantar la **inmunidad parlamentaria** goza de cierta unanimidad en la doctrina tanto nacional como comparada, aunque a nivel de normas comparadas, nuestro país presenta una "posición tradicional" frente a la "normatividad comparada europea", donde la flexibilización de la inmunidad es un signo que ha revitalizado el valor democrático de los procesos electorales.

Sin embargo, en todos los países, es el Poder Judicial el órgano estatal con potestad jurisdiccional y competente para presentar esta solicitud ante el Congreso, que será el



órgano que decidirá finalmente si se levanta o no la garantía referida.

Un punto importante a tratar es el denominado **oficio suplicatorio**, que es el pedido o solicitud del órgano jurisdiccional al Congreso, a fin de que se le permita seguir un proceso judicial a determinado miembro suyo.

Dado el alto nivel tradicional en el manejo de la normatividad, la sola denominación de este oficio demuestra que el sistema se resiste a variar principalmente porque dicha institución, que es una prerrogativa del cargo, se pretende extender hasta después del ejercicio mismo del cargo, conforme se quiso plantear en el 2006 y 2011, con los congresistas reelectos, bajo el sustento de Javier Valle Riestra.

La solicitud del Poder Judicial, retomando el hilo del detalle, deberá ser presentada adjuntando las pruebas que demuestren que el congresista deba ser sometido a la justicia, por la comisión de un delito determinado. El Congreso deberá comprobar exclusivamente, para conceder o no el suplicatorio, si tras la acusación se esconde algún motivo político o partidista contra el parlamentario, es decir, una valoración del significado político de la acusación, para evitar la alteración del funcionamiento del Congreso.

Situación que usualmente siempre es favorable al acusado, conforme se ha podido observar en los trámites de Heriberto Benítez y Víctor Crisólogo, quienes apelaron a cuestiones

parlamentarias para limitar la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el 2014<sup>51</sup>.

En caso de que tal intención se cumpliera, surte sus efectos la inmunidad parlamentaria y protege al congresista. El Congreso no debe entrar a analizar el fondo de la acusación (la verdad o falsedad de las acusaciones imputadas al parlamentario), pues esta es función exclusivamente ejercida por el Poder Judicial y lo contrario significaría transgredir la competencia de dicho fuero.

En otros términos, el Parlamento no utilizará los criterios de culpabilidad o falta de culpabilidad, ni responsabilidad o falta de responsabilidad, pues se trata de un análisis formal y político del pedido.

Sin embargo, ***aprobado el pedido de levantamiento de inmunidad*** el congresista cuenta con un elemento a su favor: la prescripción de los plazos de investigación. Esta situación ha sucedido con los congresistas **Carlos Raffo, José Luna Gálvez, Cecilia Chacón, Alejandro Yovera, Mariano Portugal**, los últimos integrantes del actual Congreso.

---

<sup>51</sup> PERU 21 (2014) Recomiendan levantar inmunidad a Benítez y Crisólogo. Recuperado el 2 de noviembre de 2014. En: <http://peru21.pe/politica/congreso-recomiendan-levantar-inmunidad-benitez-y-crisologo-2206804>

## **SUB CAPÍTULO IV.**

### **LA DESLEGITIMACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

#### **1. LA EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS EN CASOS ESPECÍFICOS EN LOS CUALES LOS CONGRESISTAS HAN EJECUTADO ACCIONES CONTRARIAS A SUS FUNCIONES.**

En la fundamentación del presente punto, utilizaremos la información bibliográfica proporcionada por Manuel Bermúdez Tapia, en mérito a su mayor conocimiento de los detalles evaluados temáticamente y debido a que dichos artículos publicados al ser técnicos no están difundidos en medios escritos de forma que se pudieran citar y por ello se hace la mención expresa de que se cuenta con su autorización y se están reproduciendo en forma diligente y autorizada.

Así podemos señalar que en los últimos años, y en particular desde el último periodo de gobierno de Alberto Fujimori, en el Perú se han observado una serie de hechos de diversa índole y con un alto nivel de valoración social y penal negativa. Nuestra Legislación Penal si bien abarca buena parte de estos hechos, no ha tenido igual impacto para sancionar determinadas conductas conforme a Derecho, debido específicamente a la calidad de los sujetos que han participado en estos hechos.

Bajo este manto de impunidad y también de vacío normativo, por cuanto las normas que regulan y sancionan estas conductas negativas no están claramente determinadas, la figura del

parlamentario corrupto, ha sido una constante en nuestro espectro político; situación que a denigrado su imagen social y su legitimidad como un Poder del Estado, dado que en la misma sede del Parlamento nacional, se han producido hechos que lindan no sólo con la ilicitud sino con la aberración.

Se han manifestado desde acusaciones por violación sexual, acoso sexual, hasta los casos de confiscación de porcentajes remunerativos del salario de los empleados de despacho congresal para uso personal. En este último caso, inclusive la actual defensora del Pueblo, doctora Beatriz Merino, cuando se desempeñó como Congresista de la República, tuvo que lidiar con una acusación de este nivel y que luego tuviera su natural desarrollo y conclusión.

Si bien estos casos no han sido constantes, cada vez que se evidenciaron removieron los cimientos de la legitimidad de la función parlamentaria y de la institucionalidad del mismo sistema democrático. Igualmente la responsabilidad colectiva del Congreso no escapa de sus propias limitaciones, errores y sobre todo su insistencia en mantener su "aura" de pomposidad y señorío, como si las circunstancias le permitiesen retomar a los niveles sociales de carnavales de la época de Augusto B. Leguía.

Los últimos Congresos han sido calificados por los estudiosos de la realidad nacional como los peores de los últimos años. Si analizamos observaremos que el primero de los tres últimos arrojó parlamentarios "topos", "tránsfugas" y vinculados a un régimen dictatorial y corrupto como lo fue el de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.

Casos como los de los Velásquez, Wolfenson, Kuori y otros célebres "políticos" que sobre la base de dádivas económicas aceptaban el guion determinado por beeper, remitido desde el "pentagonito" de San Borja.

A este conjunto de personas no les importaba el hecho de ser autoridades políticas máximas.

El segundo Congreso analizado, también tiene sus "perlas". El límite máximo de torpeza y delincuencia lo encabeza Leoncio Torres Calla, parlamentario que si bien fue acusado de una violación sexual a una empleada de su despacho, el contexto general del escándalo no ha sido analizado correctamente.

La víctima de sus actos de perversión era una menor de edad, que fungía de "asesora parlamentaria", con lo cual ya se originan dos responsabilidades: una política a cargo de dicho parlamentario, por contratar a todas luces a una señorita (menor de edad) sin experiencia profesional y sin título universitario, violando el nivel de confianza de sus electores, quienes lo habían reelegido en su curul parlamentaria.

La segunda responsabilidad es del Parlamento, por cuanto no ha determinado los niveles mínimos de fiscalización y control del personal que labora en los despachos parlamentarios, a los cuales les proporciona su remuneración mensual.

Martha Hildebrant, señala con razón que los Congresistas no están sujetos a la Administración del Parlamento, lo cual es cierto; pero sus empleados si lo están, por tanto sí procederían

una fiscalización, respecto de los profesionales y empleados contratados por un congresista.

Probablemente en este punto se haya generado una primera confusión: ¿Quién le paga las remuneraciones a ese empleado? ¿Quién es el Jefe de ese empleado?. La respuesta puede ser sencilla y legal, pero no es legítima respecto de una función de tanta importancia como lo es el de desarrollar una Labor Parlamentaria.

En este sentido, el empleado parlamentario es contratado por el Congresista, quien lo dirige desde su Despacho Congresal y bajo su autoridad desarrolla las actividades a las cuales debe cumplir, sin embargo su salario lo abona el Congreso de la República. Las labores de fiscalización, control y promoción laboral están asignadas a este mundo pequeño y poco o nada, puede hacer las leyes laborales.

Si se rompe la confianza personal entre empleado-congresista, así el primero cuente con un perfil profesional de la excelencia, su continuidad o permanencia laboral corre peligro. Ante esta situación quedan dos opciones: o la renuncia personal o el acto de despido, el cual nunca es comunicado al empleado, sino que es resumido en un memorando a la Gerencia de Personal del Congreso, indicándole al mismo, la fecha de su retiro de labores de su despacho congresal.

Debido a los hechos sucedidos en el primer semestre del año 2007, la Administración del Congreso ha manifestado que por mes suceden "rotaciones" laborales (de ingreso y salida) de

personal a un promedio de 1700 casos. Esto es a razón de 14 cambios en el equipo congresal de un congresista por mes.<sup>52</sup>

El Memorando del congresista, es vital para efectos de la cuantificación de la liquidación laboral favorable al empleado, no importando por tanto, cuándo haya sido determinada la renuncia o el despido. Sobre la base de la buena fe, igualmente la Gerencia de Personal del Congreso, tampoco puede hacer nada, porque se corre el peligro de ser objeto de una acusación ante la Mesa Directiva, quien puede remover a este funcionario a otra dependencia de menor nivel, bajo el rótulo de "rotación laboral".

Continuando con el problema de Torres Calla, la Presidencia del Congreso, con Antero Flóres Araoz, decidió no abonar las remuneraciones a todo el personal del despacho de dicho congresista, por cuanto se había consumado su inhabilitación (primero) y luego su desafuero, que pasó a ser casi en las últimas instancias del legislativo 2001-2006, muy a pesar que Rómulo Mucho (el que pasaría a ocupar dicho escaño), presionara hasta al mismo Alejandro Toledo de que se "acelere" su incorporación al Congreso.

Si bien la decisión de no abonar las remuneraciones al personal de Torres Calla fue aceptada por la ciudadanía, bajo una Acción de Amparo, el Parlamento tuvo que abonar los montos remunerativos de dichos trabajadores. Se protegió a dicho

---

<sup>52</sup> Múltiples medios de comunicación.

personal, debido a que no está regulado los actos de suspensión de labores al personal asignado al Parlamentario.

Hasta la actualidad, por ejemplo, los empleados del despacho parlamentario de Elsa Canchaya, podrían tener acceso a sus remuneraciones, así su jefa, estuviere sancionada con una suspensión de funciones o inhabilitación, hasta que el suplente de dicho cargo parlamentario jurase su cargo.

Otro parlamentario de la anterior gestión parlamentaria fue Alfredo Gonzáles, quien inexplicablemente recibió más apoyo del mismo Poder Judicial que del Congreso, pues sólo recibió como sanción la inhabilitación de sus funciones por 60 días de suspensión, luego de haber golpeado a una funcionaria judicial y robado (porque ese es el término) un expediente judicial, el cual fue destruido por el "zorro", secuaz de Gonzáles de mala recordación, dado que también fue empleado en el Congreso de la República. La sanción penal que debió haber recaído en este parlamentario nunca tuvo eco en el Poder Judicial, archivándose su caso.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Por increíble que parezca, Alfredo Gonzáles en su defensa ante una eventual suspensión de funciones en el Pleno del Congreso, se basó en que estaba bajo el amparo del artículo 920 del Código Civil "El poseedor puede repeler la fuerza que se emplee contra él y recobrar el bien, sin intervalo de tiempo si fuere desposeído, pero en ambos casos debe abstenerse de la vía de hecho no justificada por las circunstancias." Pp. 17 del Libro de Debates del Congreso Legislatura 2004. Para la página 30 del mismo texto, se leen las expresiones (irónicas) de Gonzáles: "Soy una persona incómoda para cierto sector de la política y de la prensa; soy la piedra en el zapato y, por eso, ihay que colgar al pobre gordo!".

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256F690077B4F8/\\$FILE/PLO-2004-28.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256F690077B4F8/$FILE/PLO-2004-28.pdf)



Sin ánimo de extender la lista de parlamentarios que fueron acusados de numerosos delitos, la relación final de Parlamentarios que fueron investigados por la Comisión de Acusaciones Constitucionales, durante los cinco años de este Parlamento, sólo sindicó a Torres Calla<sup>54</sup>. El resto, fue beneficiado con la inexistencia de un mecanismo más efectivo de control y de administración de sanciones.

El penúltimo Congreso (2006-2011) tiene la perspectiva de ser el peor de los tres<sup>55</sup>, muy a pesar que lo integran un número mayor de personalidades individuales. Se indica que será el peor de los tres porque tiene en menos de un año de funcionamiento, hay tres hechos que deben analizarse indefectiblemente.

El primero de ellos, es la angurria de un Parlamentario de pelearse por una oficina, como si en la que se atornilló e hizo berrinche infantil, tuviese una cualidad super natural, que le hubiere generado una mayor producción legislativa o rol político. Luego de este hecho, dicho parlamentario fue víctima de su propia mediocridad, nos referimos al caso del Congresista Francisco Escudero.

El segundo caso, es el ingreso ilícito de dos electas "parlamentarias cocaleras", Nancy Obregón y Elsa Malpartida (parlamentaria andina) a una Sesión del Pleno del Congreso (en

---

<sup>54</sup> A pesar que en Puno, Leoncio Torres Calla tenía como quince denuncias por violación sexual, nunca se investigó a nivel judicial dichas denuncias.

<sup>55</sup> A criterio del autor, por cuanto no existe un nivel de debate parlamentario mínimo y no existe "oposición política".

el 2006). Dicho acto ilícito en ese momento, no tuvo la reacción debida en Marcial Ayaipoma, Presidente del Legislativo, quien dejó pasar la oportunidad para ordenar que la Policía Nacional, arrestase a dichas personas por ingreso ilegal e ilegítimo al Congreso, tal como lo estipula el mismo Reglamento del Congreso.<sup>56</sup> Recordemos adicional a este ingreso ilegítimo e ilegal a una Sesión del Pleno, fue a base de golpes a miembros de la seguridad de legislativo.<sup>57</sup>

Para esto ocurre la segunda confusión: Es posible arrestar a un parlamentario (electo o en funciones) en el Congreso. La respuesta es positiva, pero el procedimiento es complicado.

Para viabilizar un arresto es obligatorio que el Presidente del Congreso autorice el ingreso de la fuerza pública (Policía), por cuanto esta al tener arma de fuego no puede ingresar sin autorización a cualquier sede del Legislativo<sup>58</sup>. Segundo, si se salva esta situación, es necesario que el parlamentario este todavía cometiendo el acto, para efectos de cumplir con la condición de ser capturado *in fraganti*<sup>59</sup>. Si los tiempos no concuerdan, se deberá proceder a un trámite, extenso, confuso

---

<sup>56</sup> Ver "Lo que el Congreso debió hacer...": Diario "El Comercio", publicado el 11 de julio de 2006, página 5.

<sup>57</sup> La seguridad de legislativo, en la noche de ese día, fue denunciada ante la comisaría del sector por "lesiones".

<sup>58</sup> Véase el segundo párrafo del artículo 98º de la Constitución: "Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no pueden ingresar en el recinto del Congreso sino con autorización de su propio Presidente". Compléntese sobre la práctica que esta autorización se entiende bajo una orden escrita (o por Resolución Legislativa o por autorización verbal.

<sup>59</sup> Literal f, inciso 24, artículo 2 de la Constitución.

y por último, ineficaz, porque opera el pseudo principio "otorogo no come otorongo".

El tercer hecho de este Parlamento, es el que ha hecho la congresista Elsa Canchaya (del Partido Popular Cristiano, dentro de la Alianza y Bancada Parlamentaria de Unidad Nacional) de contratar a una asesora, sin nivel profesional y que al parecer por las pruebas en su contra, era trabajadora personal en condición de ama de llaves de su domicilio.

Si bien este último hecho es el que ha provocado este trabajo, el verdadero motivo de adelantar algunas líneas sobre el particular es la necesidad de brindar al Congreso de la República de un mecanismo administrativo con alcances penales que pueda generar un procedimiento para establecer sanciones administrativas, políticas y penales a sus parlamentarios, sin llegar a confundir "llamadas de atención" con sanciones penales.

La falta de un procedimiento disciplinario y sancionatorio, sólo facilita la impunidad de los parlamentarios, haciendo y provocando la desconfianza de la población en una Institución Fundamental en el Estado Peruano.

Ante esta situación, podemos señalar algunos puntos que deberán ser analizados para beneficio mismo de la legitimidad parlamentaria.

### **a. La facultad sancionadora del Congreso y el límite determinado por el Tribunal Constitucional**

El Congreso de la República tiene por facultades constitucionales<sup>60</sup>:

- i. La de actuar como órgano legislador, conforme a la división tradicional de poderes del Estado. (art. 102, Constitución)
- ii. Aprobar Tratados Internacionales
- iii. Aprobar el Presupuesto y Cuenta General (el cual en términos prácticos es un asunto de semi consenso con el Ejecutivo)
- iv. La de nombrar altas autoridades políticas públicas.
- v. La de investigar presuntos ilícitos cometidos por autoridades políticas y públicas, a través de una Comisión Ordinaria o la conformación de una Comisión Extraordinaria de Investigación.
- vi. La de fiscalizar actos y funcionarios públicos.
- vii. La de imponer sanciones políticas, conforme lo detalla el artículo 100 en concordancia con el artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República.

La última de las funciones, si bien tiene una naturaleza penal, no cuenta con un procedimiento procesal. Muy por el contrario su ambigüedad y el vacío existente han provocado que el mismo Tribunal Constitucional opine sobre su naturaleza jurídica<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Capítulos I al II, del Título IV de la Estructura del Estado de la Constitución.

<sup>61</sup> Véase el Expediente N° 0006-2003-AI/TC., en la página web del Tribunal Constitucional [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)

No habiendo regulación en cuanto a los límites y alcances de la facultad sancionadora del Poder Legislativo, sesenta y cinco Congresistas, liderados por Yonhy Lescano, presentan una Acción de Inconstitucionalidad contra el inciso j) del artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República.

El mecanismo de acudir al Tribunal Constitucional, si bien era innecesario, porque los mismos parlamentarios podían derogar dicha regulación acusada de inconstitucional, debemos creer que respondió a una necesidad de aclaratoria constitucional. De otro sentido, hubiera operado un "allanamiento legislativo" a favor del Tribunal Constitucional de parte de los mismos Congresistas.<sup>62</sup>

Dicha demanda, al ser analizada por el Tribunal Constitucional, hace eco de lo señalado líneas arriba, por cuanto en una especie de llamada de atención, explaya su posición en el fundamento 1º, de la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2003-AI/TC.

Como resultado de las facultades de interpretación constitucional del Tribunal Constitucional, este órgano

---

<sup>62</sup> El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante Decretos Legislativos (art. 104 de la Constitución), pero para ello se requiere el voto mayoritario del Pleno del Congreso; en cambio para efectos de acudir al Tribunal Constitucional, el mínimo de parlamentarios se reduce significativamente (25% del número legal de congresistas, art. 203 de la Constitución). Por ello resulta incomprensible que se pretenda acudir al órgano de interpretación de la Constitución para la eliminación de una norma que proceder internamente a modificarla, bajo los procedimientos parlamentarios.

colegiado determino Infundada en parte la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta; dicho acto de interpretación integrativa a efectos de llenar los vacíos constitucionales que existen entre la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, determinó algunas consecuencias importantes:

Se determinó y garantizó la independencia de poderes del Estado, correspondiendo de manera exclusiva y excluyente la facultad de imponer sanciones punitivas, bajo un procedimiento regulado, al Poder Judicial.

Del mismo modo, se reconoció la facultad de interponer sanciones al Congreso de la República, limitándola al extremo de las sanciones políticas, en particular las Inhabilitaciones políticas de funcionarios públicos, hasta por un plazo de 10 años.

Se hizo precisión igualmente de la vinculación punitiva entre una sanción política y una sanción penal si existiese relación y conjunción de una persona en particular respecto de un hecho o situación determinada y la doble vía de tramitación: el Poder Judicial respecto de las sanciones penales y el Congreso de la República, respecto de la sanción política (inhabilitación)

A modo de conclusión parcial, la sentencia recaída en el expediente N° 006-2003-AI/TC, determinó que el Tribunal Constitucional, en términos sencillos, haya delimitado función punitiva del Congreso de la República a un procedimiento ordinario de investigación y posterior

imposición de sanción política, en la categoría de inhabilitación política, siempre y cuando medie una Sanción Penal impuesta por el Poder Judicial. Bajo este criterio de interpretación, sólo cuando exista Sentencia firme y consentida, el Congreso de la República podrá imponer la sanción de inhabilitación a un funcionario público por el tiempo que crea conveniente y hasta un plazo de 10 años.

**b. La confusión procesal en la investigación, en el proceso de acusación y en la determinación de las penas**

La Constitución Peruana, respecto de la administración e imposición de penas en el ámbito del Poder Legislativo determina dos mecanismos e instituciones para llevar a cabo una eventual imposición de sanciones. Bajo este esquema, ubicamos a las figuras de la Acusación Constitucional y el Antejudio Político, tal como lo determinan los artículos 99 y 100.

En tal sentido, vía la interpretación del Tribunal Constitucional, el artículo 99 de la Constitución, debe entenderse que la imposición de sanción de parte del Congreso, estará limitada a una medida administrativa que puede implicar una Inhabilitación Política. Esto porque una Acusación Constitucional podrá acarrear una sanción judicial en la instancia ordinaria.

En cambio, en el Antejudio Político, observamos tres sanciones (administrativas): la medida de "suspensión", la de "inhabilitación" y la de "destitución". Si bien, una

inhabilitación puede implicar una suspensión y una destitución las dos figuras anteriores, una dirección a la inversa no podría ocurrir. Puede ocurrir entonces una suspensión sin inhabilitación o destitución.

Estas tres figuras, durante el Legislativo 2001-2006, provocó una serie de interpretaciones equivocadas a nivel del debate entre Bancadas Políticas, la cual se incrementara cuando se estudió y resolvió el caso del Congresista José Luna, respecto de una sanción en su contra y que permitiese (a pesar de estar impedido) ejerza sus funciones congresales por un breve período de tiempo.<sup>63</sup>

Debido a que estamos analizando una situación provocada por una coyuntura, nos avocaremos sólo a aquellas situaciones que se pudieren generar por hechos ordinarios y no contengan un contenido político. Esto es analizaremos las consecuencias penales de los actos de un parlamentario, pero dentro del ámbito de sus funciones públicas.

Bajo este ámbito de ordinariedad, ubicamos delitos como extorsión, abuso de autoridad, acoso y violación sexual, tráfico de influencias, por sólo dar un ámbito referencial a nuestro tema.

---

<sup>63</sup> A través de una reforma del Reglamento del Congreso en la última sesión del anterior Legislativo (2001-2006) se aprobó una serie de medidas de carácter disciplinario, con el objeto que procesos penales en etapa de investigación no se trunquen ante una eventual asunción de labor congresal del investigado.



Si bien los parlamentarios gozan de un derecho constitucional, que es la inmunidad parlamentaria (artículo 93 de la Constitución), de la cual no se hará mayor referencia porque no es el tema, este estatus le obliga a mantener un nivel de ponderación profesional, ético y político, no sólo frente al Estado peruano, sino a sus propios electores, los cuales debido al sistema de elección múltiple, no tienen la garantía de sentirse representados.

Este privilegio constitucional de la Inmunidad Parlamentaria, no significa un manto de impunidad a sus actos, ni tampoco una condición irrestricta a la cual no se la pueda limitar. El Congreso anterior, ad portas de su conclusión, tuvo una sabia decisión de limitar la inmunidad parlamentaria<sup>64</sup> y el Tribunal Constitucional en sentencia del Expediente N°0026-2006-PI/TC ha ratificado dicho procedimiento, por cuanto estaba sujeto a las facultades del mismo Pleno del Congreso de la República de limitar su propio Reglamento.<sup>65</sup>

Pero tampoco este hecho significó una enmendadura de sus propios errores, por el contrario, permitió que sus errores no fuesen continuados por los nuevos parlamentarios, muchos de los cuales tienen en su file personal numerosos

---

<sup>64</sup> la modificación del segundo párrafo del artículo 16° y del literal d) del artículo 20° del Reglamento del Congreso de la República, por virtud de la Resolución Legislativa N.º 015-2005-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de mayo de 2006, y de la Resolución Legislativa N.º 025-2005-CR, publicada en el diario oficial El Peruano, el 21 de julio de 2006, respectivamente

<sup>65</sup> Hubiera sido más productivo que el congresista Javier Maximiliano Alfredo Hipólito Valle Riestra González Olaechea, asesore y ayude a sus pares en las labores cotidianas del Congreso, que tratar de buscar que los parlamentarios recuperen sus "derechos violados" por el Congreso anterior.

procesos judiciales en su contra, con acusaciones que van desde delitos contra el Estado hasta los de atentar contra la Fe Pública.<sup>66,67</sup>

Respecto entonces de la posibilidad de ser encausados en un proceso de acusación constitucional por Juicio Político, el cual es nuestro tema, los parlamentarios se encuentran protegidos indirectamente por sus antecesores, quienes no han regulado los mecanismos procesales para determinar un procedimiento de acusaciones, de investigación y de imposición de sanciones, todo lo cual ha generado y generará a futuro, una recurrencia a la excusa de la excepcionalidad de no saber qué hacer cuando el Congreso observa que uno de sus miembros comete un ilícito.

Para analizar ya detenidamente este punto, debemos enfocarnos sobre la base de dos normas, la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República, una sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 0006-2003-AI/TC) No podremos utilizar la doctrina sobre el particular porque

---

<sup>66</sup> Se enumeran sólo algunos casos que la prensa nacional ha evidenciado/denunciado/señalado: Santiago Fujimori (delitos contra el Estado), Daniel Abugattas (Delitos tributarios), Alberto Andrade (delito contra la vida), Francisco Escudero (delito contra la propiedad), Nancy Obregón (delitos contra el Estado), Elsa Canchaya (delito contra la fé pública) entre otros.

<sup>67</sup> A pesar de los antecedentes judiciales debían ser incluidos en la presentación personal del candidato a congresista, el Jurado Nacional de Elecciones no tuvo el mecanismo necesario (ni el tiempo) para realizar una labor de fiscalización política y judicial diferente, el cual a los ciudadanos nos hubiera ahorrado postulaciones pintorescas y otras delictivas, porque se sabía que buscaban la inmunidad parlamentaria para que sus casos (y delitos) prescriban.

no hay mucha que trate estos temas, y valgan verdades, porque son excepcionales estos actos.

El Reglamento del Congreso, en este sentido, detalla sólo el procedimiento de las Acusaciones Constitucionales y no determina el procedimiento del Juicio Político, el cual no necesariamente responde a las clásicas normas del Debido Proceso y de la Presunción de inocencia.

Pero antes de la acusación o denuncia, debemos analizar, cual es el mecanismo que tiene la facultad de ejecutar la investigación respectiva. Para tal efecto el artículo 35 del Reglamento del Congreso, señala dos niveles de equivalencia similar.

**a) Comisiones de Investigación;** encargadas del estudio, la investigación y dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento en aplicación del artículo 97º de la Constitución Política. Gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en dicha norma constitucional y el Reglamento del Congreso.

Ante esta descripción literal de la descripción de la Comisión de Investigación, hay que plantear una seguidilla de preguntas: ¿Cuáles asuntos pueden ser investigados?, ¿Qué situación o hecho tiene la condición y naturaleza que justifique la conformación de una Comisión de Investigación?, ¿Qué nivel de referencia tiene el informe final de la Comisión ante el Pleno del Congreso?, ¿Se pueden exonerar las reglas del Debido Proceso a este procedimiento de investigación?.

Dichas preguntas, vienen al caso para explicar las dos últimas Comisiones de Investigación “famosas” del Congreso anterior. La de las “Firmas Falsas de Perú Posible” y la que investigó a Jorge Mufarech, en un diluido marco de acusaciones.

Por ello pasaremos a responder, cuestión por cuestión. ¿Qué asuntos pueden ser investigados?. Lógicamente aquellos que impliquen una seria responsabilidad política y/o penal de un funcionario público en un hecho identificable. Ejemplo, respecto de la Licitación de vehículos para el Ministerio Público, por dar un ejemplo. Igualmente pueden ser investigados determinadas situaciones que escapan a una rápida identificación de responsabilidades, como por ejemplo, la Comisión de Investigación del Rescate Financiero del Banco Wiese.

¿Qué situación o hecho tiene la condición y naturaleza que justifique la conformación de una Comisión de Investigación?. La respuesta será casuística, ponderándose aquellas situaciones que escapan del ámbito de influencia (por tiempo, especialidad o por manejo discrecional político) de una Comisión Ordinaria del Congreso de la República.

Podemos mencionar como caso particular, la venta de información secreta de Inteligencia de la Marina de Guerra del Perú a empresas de seguridad privada durante el 2007. Bajo el contexto ordinario de investigaciones preliminares, observamos tres Comisiones legitimadas para investigar: la de Defensa

(por contener información militar), la de Fiscalización (por que la Marina de Guerra al formar parte del Ministerio de Defensa, forma parte de la Administración Pública) y la de Inteligencia (por el carácter reservado de la información y de las características del presente caso).

Cada Comisión de las señaladas, puede en principio solicitar ser la única (y excluyente) para investigar estos hechos, pero también (en teoría) pueden proceder a no someter a investigación y dejar que otra Comisión Ordinaria lo realice. Igualmente existe como tercer factor, el hecho que se forme una Comisión Especial que investigue estos hechos, ya sea a través de la formación de una Mega Comisión (compuesta por dos o más Comisiones Ordinarias) o el Pleno nombre una y determine la conformación de la misma, denominada **Comisión Especial**<sup>68</sup>.

¿Qué nivel de referencia tiene el informe final de la Comisión ante el Pleno del Congreso? La respuesta es paradójica y responde más a un contexto político que de investigación procesal, porque puede suceder que se encuentren responsabilidades (penales y/o administrativas) y no se llegue a una Acusación Constitucional, como puede no haberse encontrado ningún hecho punible o reprochable políticamente, pero que sí se promueva una sanción por el Pleno.

---

<sup>68</sup> En esencia es una Comisión de Investigación, pero que recibe una denominación "especial"

El ejemplo más notorio, del último año, es la búsqueda de una sanción política y administrativa, para el Presidente Alejandro Toledo, respecto del allanamiento de Perú ante la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la matanza del penal de Castro Castro.

Dado que era imposible proceder a una Acusación Constitucional<sup>69</sup>, el congresista Javier Velásquez Quesquén (Portavoz de la Bancada Parlamentaria del APRA), continúa con su intención de someter a Toledo a un Juicio Político, respecto de las mismas acusaciones que provocarían el retiro de la denuncia de Acusación Constitucional. La lógica política de estos hechos, sería: Igual acuso, no importa dónde ni cómo, que igual tendré cámara.

Ya en otro contexto, podemos citar así la vergüenza que pasó José Carrasco (de la Bancada Aprista), Presidente de la Comisión Investigadora de las Denuncias Penales contra el congresista Jorge Yamil Mufarech Nemy<sup>70</sup>, cuando su informe final ante el

---

<sup>69</sup> Léase Vade Retro. La verdad de las mentiras del gobierno aprista. En Perú 21. (30 de enero de 2007)  
<http://www.peru21.com.pe/Comunidad/Columnistas/Html/2007-01-30/Director0660896.html>

<sup>70</sup> A nuestro criterio, cuando se hizo el informe sobre el particular en el Congreso, se llegó a la conclusión que no debió haberse creado siquiera tal Comisión, por cuanto los hechos materia de investigación, constituían primero una situación judicial que había arrojado cosa juzgada y segundo, que eran casos ajenos a la labor parlamentaria (porque hasta se investigó las labores particulares empresariales de Mufarech). La aprobación de tal Comisión, de

Pleno fue desbaratado por casi todas las tiendas políticas, no en aras de proteger a un miembro de la orden, sino porque no tenía ningún elemento objetivo.

Tanta fue la vergüenza (en particular de la bancada de dicho parlamentario), que el Primer Ministro de entonces, Jorge del Castillo, planteó como salida, el “mecanismo inédito” de remitir todo lo realizado (supuestamente investigación) al Ministerio Público para que este se encargue de estudiar dicha investigación y proceda conforme sus facultades constitucionales. Como era de esperarse, posterior a este papelón, no hubo ningún otro hecho vinculado a esta investigación.

¿Se pueden exonerar las reglas del Debido Proceso a este procedimiento de investigación?. La Constitución, las normas de protección de derechos fundamentales y la lógica racional señalan que no pueden haber excepciones, pero los procesos de investigación en una Comisión de Investigación, están más próximos a una Investigación de la Santa Inquisición que a un respeto a una serie de principios constitucionales, como el de inocencia, a la defensa oportuna, y otros más.

Para fundamentar nuestra afirmación y no caer en la acusación vacía, debemos remitirnos al Informe Final y

---

parte del Pleno del Congreso, respondió a un aforismo repetido por todos en los pasillos del Congreso: El Pleno (del Congreso) lo puede todo, aún derogar la Ley de la Gravedad.

a las grabaciones de las Audiencias realizadas por la Comisión de "Firmas Falsas de Perú Posible". En dicha comisión, el contexto era el siguiente: Habían cuatro fiscales-jueces instructores-inquisidores frente a un abogado defensor.

Los mismos que investigaban, acusaban y mas aún, a pesar de ser abogados, nunca ponderaron las contradicciones realizadas por los testigos, los acusados y cuanta persona pasó por dicha comisión. El resultado final, fue una vergüenza mayor, porque no cuajo ninguna fundamentación objetiva, al nivel que no hubo necesidad de un Informe en Minoría, que Marcial Ayaipoma había adelantado realizaría, aún antes de terminar siquiera el periodo de investigaciones.

Las deficiencias y las ganas de ganar réditos políticos, pasó una factura demasiado elevada a estos fiscales inquisidores en las siguientes elecciones políticas. Los juicios de valor de Xavier Barrón y del Presidente de la Comisión de Edgar Villanueva, violaron todos los principios de respeto al debido proceso y a pesar de esta penosa situación, hasta la fecha ha sido imposible que el Congreso determine un procedimiento de investigación, estudio y determinación de una eventual sanción a un investigado.

Lo ideal en la estructura de este procedimiento, sería que dentro de la Comisión de Investigación (o cualquier Comisión Ordinaria) la Presidencia actúe como órgano deliberativo, de análisis de las acusaciones y sea la que



eleve un único informe al Pleno del Congreso. Se determinen las funciones y limitaciones de los parlamentarios que conformen el equipo fiscalizador y, debido a que es un órgano político, se determine también el equipo que actúe la defensa del investigado. De lo contrario, se volvería a ver Comisiones de Investigación, donde todos los parlamentarios tienen la percepción de estar en una Cruzada en búsqueda de la libertad de la Tierra Santa.

En forma complementaria, se debería establecer un mecanismo para determinar el mecanismo de recopilación de fuentes, sistematización de pruebas y de actuaciones de testigos y/o investigados. Resulta complicado señalar que la sistematización de pruebas, viola todo principio penal y procesal de investigación judicial. El Congreso como órgano político y legislativo, no tiene ni la capacidad ni la legitimidad para actuar pruebas periciales, pero sus parlamentarios tienen la percepción de ser unos auditores y/o criminólogos de excelencia.

- b) Comisión de Ética Parlamentaria;** encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen contra los Congresistas, de acuerdo con el Código de Ética.

Si bien esta Comisión tiene un rol dentro de la estructura del Parlamento, lamentablemente no ha

contado con la legitimidad necesaria para hacer valer sus informes, los cuales no han sido respaldados por el Pleno del Congreso. Para el presente Congreso, la falta de reacción ante hechos notorios de actos ilícitos, le ha mermado su ámbito de influencia, con ello tampoco se legitimó.

En suma, tanto las Comisiones de Investigación, las Especiales y la de Ética Parlamentaria están legitimadas para investigar un presunto hecho que involucra no sólo la ética sino también la legalidad (e ilicitud) de lo investigado. Posterior a la investigación, deben elevar un informe al Pleno del Congreso, el cual puede ser absolutorio o condenatorio, y si tiene la segunda característica, debe proponer una eventual sanción.

Ahora bien, si analizamos actos "ordinarios" que tengan un contenido ilícito, en una segunda etapa debemos ubicar la Comisión más idónea para investigar la eventual denuncia. Las Comisiones descritas líneas arriba, en un principio estarían legalmente aptas, pero no podrían actuar en forma consecutiva y paralela porque se pueden generar dos informes contradictorios y así generar un contexto más ambiguo en beneficio del investigado.

La Comisión de Ética Parlamentaria si bien tendría legalidad para iniciar de oficio una eventual investigación, no tiene la legitimidad de investigación porque eventualmente se verá con el límite de solicitar una sanción máxima de suspensión de labores de

ciento veinte días al denunciado. Adicional al hecho de estar prácticamente limitada en cuanto a personal de investigación y en logística, frente a la Comisión de Investigación. Peor situación sería que la misma Comisión llegase a determinar la comisión de un ilícito penal.

Y la respuesta obedece a un respeto a las garantías procesales que debe tutelar un principio de evitar una doble imposición de penas. El principio constitucional y penal de no ser sancionado por un mismo hecho en doble oportunidad, *Ne bis in idem*, no puede ser desconocido en un proceso de investigación parlamentario y el poco respeto a dicha garantía, no puede camuflarse bajo una investigación política.

Ante situaciones como las ocurridas con Leoncio Torres Calla y Alfredo Gonzáles, en un conflicto de competencia en materia de investigación, la Comisión de Ética Parlamentaria debió haber optado por allanarse ante una eventual acción de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales<sup>71</sup>. Esto debido a que en un eventual conflicto de competencias, se debe favorecer a la Comisión Especializada, por ser esta de naturaleza ordinaria y tener un nivel de mayor

---

<sup>71</sup> La Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, por sus características y por las implicancias de sus actuaciones, debió ser considerada en la estructura del Congreso al momento de la redacción constitucional como una Comisión Ordinaria.

vinculatoriedad respecto de sus informes frente al Pleno del Congreso.

La Comisión de Ética Parlamentaria si bien se vería afectada en esencia, no perdería su importancia si realizare bien su labor de fiscalización previa y de imposición de sanciones, por actos anti éticos dentro de la función parlamentaria. Las suplantaciones a votaciones, las "copias" de proyectos de Ley, las ausencias injustificadas a sesión parlamentaria deberían constituir el principal ámbito de acción principal de dicha Comisión, tal como lo determina el Código de Ética Parlamentaria.

Siendo la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, legalmente y legítimamente la idónea para realizar estas investigaciones contra parlamentarios, consideramos que las reglas de procedimiento de Acusación Constitucional deben ser equivalentes cuando se realice un Juicio Político. Si ambas tienen naturaleza similar, la lógica ordena que tengan un procedimiento similar.

El artículo 89 del Reglamento del Congreso, regula dicho mecanismo, el cual analizaremos en forma sucinta, partiendo con el hecho a que opinión personal esta Sub Comisión debería salir del ámbito de influencia de la Comisión de Constitución y ser totalmente autónoma, por tener una naturaleza especial y especializada, de lo contrario puede ocurrir que un informe de dicha comisión sea modificada por la

Comisión Permanente y luego por el Pleno del Congreso.

Esta posición obligaría a modificar el inciso b, del artículo 89 del Reglamento, pero no sobre el fondo, sino respecto del procedimiento.<sup>72</sup> Fundamento que sería respaldado por el inciso siguiente, el cual determina la composición del Pleno de dicha Sub Comisión y por la condición de estar designados por la Comisión Permanente, como por el hecho que los informes de Acusaciones Constitucionales son remitidas directamente a la Comisión Permanente.

Si el informe que propone una acusación, luego de un proceso de investigación claramente determinado por el mismo Reglamento del Congreso, es aprobado, la Comisión Permanente nombra una Subcomisión Acusadora integrada por uno o más miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales (por lo general tres), propuestos por su Presidente al momento de presentar el informe final, a efecto de que sustente el informe y formule acusación, en su nombre, ante el Pleno del Congreso.

El siguiente paso está determinado por la Presidencia de la Mesa Directiva, determina el mecanismo para convocar a sesión de Pleno para debatir la acusación

---

<sup>72</sup> Actualmente la redacción es: b) Las denuncias presentadas son derivadas inmediatamente a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para su calificación.

constitucional, otorgándole prioridad en la agenda de la sesión correspondiente.

Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus derechos sujeto a juicio según ley, lo cual no necesariamente puede implicar una destitución en el cargo. En el segundo caso, el expediente se archiva.

El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata.

Toda investigación que hubiere provocado en el Pleno del Congreso la aprobación de una Acusación Constitucional, determina el fin de la labor parlamentaria, dando inicio al procedimiento de

acusaciones penales correspondiente ante la Fiscalía de la Nación y Corte Suprema de Justicia.

**c. La sanción penal, la sanción administrativa y la sanción política en el congreso de la república.**

Explicado el procedimiento que da inicio a la investigación y de las posibles mejoras que deberían tener en el proceso de sistematización de fuentes y pruebas, en la eventualidad se determine una responsabilidad, surge una nueva etapa de confusión, que es la determinación de una sanción.

El artículo 24º del Reglamento establece dos niveles de sanciones: dos administrativas que lindan con lo simbólico y una sanción administrativa penal, porque una inhabilitación, es términos sencillos, una sanción<sup>73</sup>.

La amonestación escrita y reservada casi nunca ha sido empleada y si hubiera sido utilizada, por su carácter de reservado, tiene la misma equivalencia a tener una condición vacía. La amonestación pública, mediante Resolución del Congreso, igualmente no implica un mayor perjuicio al parlamentario, así se publique en el Diario El

---

<sup>73</sup> Sistema de sanciones disciplinarias del Reglamento del Congreso.

Artículo 24º.- Por actos de indisciplina, los Congresistas pueden ser sancionados:

- a) Con amonestación escrita y reservada.
- b) Con amonestación pública, mediante Resolución del Congreso la cual será publicada en el Diario Oficial El Peruano.
- c) Con suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

En la determinación precisa de la sanción, quienes deban proponerla actuarán con criterio de conciencia, constituyendo precedente para ser aplicable en casos similares.

Peruano, en todo caso hasta le podría servir de mayor vitrina.

Como primera limitación frente a una eventual sanción por comisión de un ilícito ordinario, el mismo Congreso establece como marco referencial, que las sanciones son “disciplinarias”. Dicha limitación, podría confundirse con una sanción impuesta a un parlamentario que haya cometido alguna infracción en mérito del ejercicio de sus funciones, como por ejemplo copiar un proyecto de ley.

Esta confusión, permite que el mismo Congreso, no pueda determinar una sanción que vaya más allá de una suspensión en el ejercicio del cargo, con un límite máximo de ciento veinte días. Entre estas sanciones pequeñas y la sanción de Inhabilitación y Destitución en el cargo parlamentario, no existe un punto medio que permita determinar una sanción acorde con la responsabilidad investigada y sancionada.

Frente a una sanción disciplinaria propuesta por la Comisión de Ética Parlamentaria, existe el otro proceso de investigación propuesto para casos de Antejudio Político.

Los Congresistas que gozan del derecho de inmunidad parlamentaria (art. 93 de la Constitución) son sometidos a un procedimiento de levantamiento de dicho derecho, reglado por el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República.



Analizado el pedido de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, esto es que no exista un contenido político en la acusación, el Congreso debería levantar la inmunidad al parlamentario, a efectos que este continúe el proceso judicial en su contra en el Poder Judicial. No significa una sanción o un desafuero, se trata de una medida sencilla de retiro de una garantía política de seguridad de no asistir a un proceso judicial ordinario, por tener una condición especial de contenido político de excelencia, porque no toda autoridad política tiene tal derecho.

La naturaleza jurídica y procesal del proceso de determinación del levantamiento de la inmunidad parlamentaria, es sencillo, por cuanto se limita a la verificación de la ausencia del contenido político en la acusación.

Respecto de la investigación de un delito función, bajo el marco normativo del artículo 16 y 89 del Reglamento del Congreso, se deberá determinar la procedencia de una Acusación Constitucional.

Determinado ya el mecanismo para determinar una sanción, debemos detenernos en observar los niveles de estas en el Congreso de la República, los cuales son tres.

- a. Sanciones morales, camufladas bajo la denominación de administrativas - disciplinarias, estipulada en el inciso a del artículo 24 del Reglamento del Congreso.

- b. Sanciones administrativas, estipulado por los incisos b y c del artículo 24 del Reglamento del Congreso, y la inhabilitación política.
- c. Sanción político penal, como la destitución en el cargo de Congresista de la República.

Respecto del último punto, si bien es una sanción de naturaleza penal, estará condicionada a una pena fijada por el Poder Judicial, como condición sine qua non.

**d. El caso Elsa Canchaya: la asesora parlamentaria y ama de llaves.**

La Congresista Elsa Victoria Canchaya Sánchez, a raíz de un informe periodístico, viene atravesando la peor de sus páginas políticas y profesionales. Ella como Abogada y Notario Público en Huancayo, Región de Junín, conoce a perfección las implicancias de sus actos, por tanto, mal haría en alegar tener “derecho” o no conocer las normas de contratación de personal del Congreso, porque hasta donde tengo recuerdo personal, mis compañeros que han desempeñado funciones de asesoría parlamentaria (asesoría congresal N° 2) con el mismo nivel que la ama de llaves en cuestión, se les ha exigido copia de su Título Profesional.

Para efectos de analizar este caso, partiremos por desmenuzar los alcances de la denuncia, los procedimientos de investigación, la autoridad competente, las acciones al interior del Congreso, la presión política y las alianzas que se podrían generar a favor y en contra, los plazos

parlamentarios y finalmente una eventual sanción (o libramiento de responsabilidad).

i. Alcances de la denuncia periodística.

Perú 21, resumía la noticia así:

Un nuevo escándalo en el congreso. La legisladora Elsa Canchaya (UN) contrató como 'asesora' de su despacho a su empleada doméstica Jackeline Simón, quien -de acuerdo a la planilla del Parlamento- percibe un sueldo de 4,697 soles, pese a que recién estudia el primer año de Enfermería en el Instituto Arzobispo Loayza.<sup>74</sup>

La noticia que remecía nuevamente la sede del Legislativo, respondía a un seguimiento periodístico a diferentes congresistas, respecto de la "utilidad" de sus asesores parlamentarios, pero se debe presumir que algún "soplo" hubo, porque esos datos no son publicados en la página web del Congreso.

¿Cuáles eran los datos que buscaban los periodistas? las declaraciones juradas del personal parlamentario. Dicho documento, pasa por una doble revisión: primero por la Gerencia de Personal (respecto de impedimentos legales y/o administrativos) y luego por la Oficina de Control Interno, el cual verifica que no se presenten casos de nepotismo (pero sólo en el ámbito de un despacho

---

<sup>74</sup> Ver Perú 21 y otros medios de comunicación escrita de fecha de 27 de abril de 2007, en adelante.

parlamentario<sup>75</sup>, porque no se hace una revisión más exhaustiva) o exista algún hecho grave en la contratación.

Para el caso que analizamos la “asesora ama de llaves” consignó como domicilio real, la casa de su jefa y sólo con ese hecho ya los indicios de culpabilidad son más fuertes y evidentes. En forma complementaria, se determinó que como Asesora, nunca recogió su credencial parlamentaria, no habilitó su correo institucional ni tampoco consignó sus referencias personales para efectos del seguro institucional. En términos sencillos y a primera vista, una empleada fantasma.

El recojo de la credencial, aunque pueda sonar intrascendente, es importante para el presente caso, porque a primera impresión podría tratarse de que la asesora Simón, nunca hubiera podido recoger sus tres boletas de remuneraciones (sueldos ya cobrados) y que terceras personas hubieran firmado la recepción de las mismas, porque de lo contrario la tercera y cuarta boleta no hubieran sido siquiera registradas. Esto porque entre el despacho de la congresista (edificio Azángaro) y la sede de la Administración (edificio Huallaga) manejan una seguridad diferente y los ingresos a dichas instalaciones son de por sí complicados, aún hasta para

---

<sup>75</sup> Suele suceder que familiares de un congresista, trabajan en un despacho de otro congresista y se hace un cruce de “asesores”, situación confirmada por nuestros entrevistados: Juan Falconí, Abraham García y Gustavo Gutierrez.

los mismos empleados del Congreso. Por ello las sospechas que tal vez Simón nunca hubiera pisado las instalaciones del Congreso.

ii. Los procesos de investigación.

La primera en tomar acciones para efectos de investigar el presente caso, fue el realizado por la Comisión de Ética Parlamentaria, quien a adelantado opinión de una probable sanción de suspensión de labores parlamentarias por ciento veinte días.

La Procuraduría Pública del Congreso y la misma Presidencia del Congreso en segunda instancia, elevaron la Acusación Constitucional ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso. La misma bajo los esquemas de trabajo prefijados, han señalado que en el mes de mayo de 2007 se definirá la situación de la congresista Canchaya.

iii. La autoridad competente

Bajo lo descrito en el punto b), observamos dos Comisiones que ven el caso, ambas con opiniones diferentes, por cuanto para una habría una responsabilidad administrativa y ética y para la segunda habría la comisión de un ilícito penal que podría originar el desafuero parlamentario y una inhabilitación de toda función pública.

A nuestro criterio, reiteramos que la Comisión de Ética Parlamentaria, debió allanarse una vez interpuesta la Acusación Constitucional ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, por cuanto se podría generar una situación confusa que permitiría una absolución de responsabilidad penal a la congresista Canchaya.

iv. Las acciones al interior del Congreso.

Adicional al análisis jurídico de las implicancias del caso Canchaya, debemos tener presente que existe un tema político por estar dentro de las esferas parlamentarias. Ante ello es necesario resaltar que lo jurídicamente legal puede avalar una acción ilegítima como es la contratación de un personal que no fuese idóneo para el servicio parlamentario.

Igualmente la congresista Canchaya ha manifestado que se trata de un caso de “cortina de humo política” debido a que la Bancada Oficialista (APRA) quiere proteger al gobierno de los actos de corrupción que se han venido ventilando y que se trata también de una componenda de parte de Hildebrando Tapia, quien sería su accesitario parlamentario, el cual se beneficiaría de existir un desafuero.

Pero a la luz de los hechos, la congresista Canchaya no tiene un historial de productividad parlamentario eficiente o siquiera notorio. No forma parte de ninguna Comisión importante en el Congreso, ni su perfil político

le permite a generar una línea de oposición importante. Criterios que eliminan sus argumentos de defensa.

Como complemento, consideramos que igualmente su Bancada Política no le brindará el apoyo necesario para salvar su curul parlamentaria, por las siguientes consideraciones:

- La Comisión de Ética Parlamentaria es presidida por Luis Galarreta (Unidad Nacional) y este ya ha manifestado una eventual sanción contra su compañera de bancada.
  - El Partido Popular Cristiano, suspendió la militancia de Canchaya, mientras duren los procesos de investigación.
  - Hildebrando Tapia, ex congresista y miembro de Mesa Directiva del Congreso anterior, tiene más apoyo de Lourdes Flores que la misma Canchaya. En resumen, la suerte de la congresista Canchaya esta decidida, en los fueros jurídicos constitucionales como en los políticos.
- v. La presión política y las alianzas que se podrían generar a favor y en contra.

Si observamos el panorama que rodea al Congreso en los actuales momentos, podemos observar que se acerca el momento del cierre de legislatura y de igual manera la elección de la nueva Mesa Directiva y Presidencia del Congreso.

Este Congreso podría diferenciarse de los otros que lo han antecedido, si las alianzas y componendas políticas pasan a una segunda instancia y el resultado de las investigaciones que involucran a la congresista Canchaya, no alteran la actual estructura de Bancadas al interior del mismo. Probablemente la presión de los medios de comunicación por este particular caso, evite que se formen alianzas bajo la mesa que puedan negociar la Presidencia del Congreso, habida cuenta que ninguna Bancada tiene una mayoría absoluta y los votos para acceder a la Presidencia se negocian a través de la entrega de Comisiones de Trabajo o a través de redirección de miradas para no atender determinados casos específicos.

#### vi. Los plazos parlamentarios

En el Congreso, el Procedimiento de Acusación Constitucional está reglado, el Procedimiento del Antejucio Político no lo está, pero en ambos casos, los plazos para determinadas acciones, no constituye un elemento que genere una situación de importancia relevante.

Sin embargo, al encontrarnos en el mes de mayo, debemos señalar que la segunda Legislatura Ordinaria termina el 15 de junio, por lo tanto, tanto la Comisión de Ética Parlamentaria y la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales disponen de un período relativamente corto para hacer valer sus informes que incluyan sanciones contra la congresista Canchaya.



vii. La eventual sanción (o libramiento de responsabilidad).

En resumen frente a lo que hemos observado y analizado, consideramos que efectivamente hay una dualidad de sanciones que se podrían imponer a la congresista Canchaya, la cual proviene de dos Acusaciones de Comisiones Parlamentarias:

- a) Suspensión de labores parlamentarias por ciento veinte días, sugerida por la Comisión de Ética Parlamentaria, y
- b) Desafuero parlamentario, inhabilitación política y formalización de denuncia penal contra la congresista Canchaya, por la comisión de delito de Estafa en agravio del Estado Peruano.

Dado que es imposible que se sancione por un mismo hecho dos veces, consideramos que la sanción de desafuero parlamentario, inhabilitación política y denuncia penal, debe ser la única a imponerse en contra de Elsa Canchaya Sánchez.

Adicional si existe alguna sanción, además de la penal, debiera también considerarse la sanción moral de repudio, no sólo por haber cometido un ilícito penal, sino por ridiculizar al Parlamento, como centro de trabajo de servicios domésticos.

## **2. LA EXPLICACIÓN CONSTITUCIONAL Y NORMATIVA DE LA REALIDAD PARLAMENTARIA.**

En el actual Congreso del Perú, la mitad de los congresistas en funciones están siendo investigados, procesados o eventualmente existen indicios de que ha cometido un ilícito penal.

El elevado número de congresistas en esta situación provoca el análisis de la *inmunidad parlamentaria*, como institución político constitucional, en particular en un contexto en el que rodea la misma función parlamentaria.

Los elevados niveles políticos en los cuales se desarrolla dicha función, condicionan eventualmente otros factores en los cuales se incurren a otro tipo de circunstancias en las cuales es presumible la comisión de un ilícito penal o eventualmente la comisión de una infracción administrativa.

Las principales figuras del Derecho Parlamentario (inmunidad parlamentaria y Antejjuicio político) si bien responden a un factor histórico y funcional, requieren de una revisión global, que desarrolle elementos constitucionales, penales y administrativos, porque finalmente el *congresista* es un *funcionario público*.

Los límites en cuanto al ejercicio de la función en el contexto contemporáneo exigen que estas figuras se limiten en cuanto a los procedimientos parlamentarios, a efectos de no provocar la deslegitimación del propio Congreso.

En función a estas circunstancias, nos avocaremos a analizar los elementos que rodean a aquellas circunstancias, consideradas en términos objetivos, como delitos y faltas administrativas que son cometidas por los congresistas en el ejercicio de su función, las cuales son inadvertidas tanto por la doctrina, como por la misma sociedad.

#### **a. La inmunidad parlamentaria en perspectiva crítica.**

La *inmunidad parlamentaria*, como institución del Derecho Parlamentario es una *prerrogativa*<sup>76</sup> que en la mayoría de Congresos Nacionales se ha desnaturalizado y deslegitimado socialmente<sup>77</sup>, principalmente por el abuso que determinados congresistas han hecho de ella, en particular para evadir sus responsabilidad en el ámbito judicial.

Sin embargo, parte de la responsabilidad de esta situación no corresponde en forma exclusiva al *congresista*, porque este sólo asume la función a la cual fue elegido por elección popular con una normatividad determinada; En realidad la responsabilidad por un indebido uso de la figura constitucional es asignada al *constituyente*, quien lo mantiene en el cuerpo normativo constitucional, en particular por considerar que la *inmunidad parlamentaria*

---

<sup>76</sup> VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio. Derecho Constitucional: materiales de prácticas. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1997. Pp. 200

<sup>77</sup> Véase: América Latina: promedio de confianza en el Congreso Nacional, 2006. Pp. 114. En: CARRIÓN, Julio y ZÁRATE, Patricia. Cultura política de la democracia en el Perú: 2006. Lima: IEP, 2007

forma parte de la *constitución histórica*<sup>78</sup>, sin tomar en cuenta que la realidad exige una adecuación de los parámetros normativos a la práctica social.

Por tanto, el *congresista* para evadir una responsabilidad en el ámbito jurisdiccional utiliza la normatividad a su favor, la misma que lo precede en el tiempo de funciones.

Los espacios en los cuales el *congresista* puede deslegitimar la *inmunidad parlamentaria*, sin embargo no son generales, se limitan principalmente a razón de determinadas condiciones, las cuales son:

#### **b. El tipo de delito investigado y procesado.**

El principal problema en el procedimiento de levantamiento de la *inmunidad parlamentaria* radica en la evaluación de la naturaleza del delito que se investiga y procesa en la administración de justicia.

Sobre la base del origen constitucional de esta prerrogativa, que procuraba proteger al *congresista* frente a toda acción del poder, en particular el opositor<sup>79</sup>, la facultad de procesar a un parlamentario en el sistema jurisdiccional parte por la determinación del delito o delitos en los cuales se procesa al *individuo* que forma parte de uno de los Poderes del Estado.

---

<sup>78</sup> FONTANA I LÁZARO, Josep y otros. Historia de España. Barcelona: Marcial Pons, 2007. Pp. 567

<sup>79</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. Constitución y comunidades Autónomas: el principado de Asturias. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2006. Pp. 51

Bajo esta perspectiva histórica, se procuraba defender al congresista de la acusación de delitos *políticos*, principalmente porque estos tienen una naturaleza subjetiva. En la actualidad, una acusación basada en delitos *comunes*, por tanto no implica una necesidad de protección al acusado, principalmente si los hechos que provocan la acusación se produjeron en un período anterior a la investidura parlamentaria.

Entonces, si existen indicios de la comisión de un delito (de cualquier naturaleza, inclusive los *políticos*) es un deber del propio Estado perseguirlo, a efectos de tutelar los bienes jurídicos significativos para la sociedad.

El Derecho Penal, en este sentido, interviene y sobre sus propias exigencias funcionales y axiológicas, plantea los mecanismos idóneos para juzgar a los imputados por un ilícito. En el caso de que la acusación recaiga en un *congresista* los mecanismos constitucionales son determinados por la misma Constitución, pero téngase en cuenta que este cuerpo normativo, no garantiza la impunidad del delito sobre la base de la condición funcional o profesional del agente.

Dado que no existe una condición excluyente en la investigación de un delito, la naturaleza del delito no es fundamento actual para determinar la condicionabilidad del levantamiento de dicha prerrogativa. El único criterio ajustado al fundamento de la *prerrogativa* es el de la eventual manipulación, el de la arbitrariedad en la

persecución que suponga un atentado a la autonomía parlamentaria<sup>80</sup>.

**c. La investigación prejudicial y la denuncia del hecho ilícito.**

En países con un sistema jurisdiccional ineficiente y sojuzgado a la arbitrariedad de la ley, en particular a los procedimientos estáticos y burocráticos, la *inmunidad parlamentaria* se convierte en una institución equivalente a la *impunidad* en la Administración Pública, en general<sup>81</sup>.

Esta visión negativa radica sobre todo en que la investigación de determinados actos, considerados bajo una presunción de hechos ilícitos, no es avalada por los órganos jurisdiccionales y el mismo Congreso de la República, respecto de los *congresistas*.

Las investigaciones tanto administrativas, policiales como fiscales, ante un supuesto delito en la cual participe o se presuma participe un congresista, no suelen ser determinantes para la formalización de una denuncia penal o una Acusación constitucional.

---

<sup>80</sup> FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso. La inmunidad parlamentaria en la práctica de la Segunda República y de las Cortes Orgánicas. Pp. 127. En: Centro de Investigaciones Sociológicas. Opinión Pública. Julio 1977. N° 49

<sup>81</sup> PUNSET, Ramón. Estudios parlamentarios. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. Pp. 262

A esta situación se suma la participación nula o escasa de la misma Contraloría General de la República, limitada de todo nivel de control y fiscalización, principalmente porque existe una dependencia funcional y administrativa del Auditor General del Congreso a la Mesa Directiva del Congreso.

Obsérvese el artículo 39° del Reglamento del Congreso de la República:

### **La Oficina de Auditoría Interna del Congreso**

**Artículo 39.** La Oficina de Auditoría Interna del Congreso es el órgano especializado que, aplicando técnicas y normas de auditoría, realiza el control sobre la contabilidad del Congreso, la aplicación de los recursos presupuestales y la gestión de las dependencias que conforman el servicio parlamentario. **Está a cargo de un Auditor General del Congreso, nombrado por acuerdo de la Mesa Directiva a propuesta del Presidente.**(Subrayado nuestro)

El Auditor General del Congreso puede recabar información de cualquier dependencia del servicio parlamentario. En forma periódica y cuando se le solicite, informa a la Mesa Directiva y al Consejo Directivo sobre el desarrollo de sus funciones, y en forma obligatoria al término de cada ejercicio presupuestal.

Dicha regulación administrativa resulta ilógica en la Administración Pública, en particular si la analizamos con el Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República, la cual se desprende del artículo 14° de la Ley N° 27785, la cual faculta a la Contraloría General de la República a designar a sus funcionarios en las dependencias públicas, garantizando además el hecho de que no exista

una vinculación laboral y funcional de estos funcionarios, respecto de la entidad en la cual prestan servicios.

Por tanto, el Congreso de la República se ubica fuera de todo ámbito de control administrativo, lo cual facilita el hecho de que los *congresistas* tengan casi un nivel de impunidad, principalmente en aquellos actos que por su propia naturaleza o condición no son pasibles de un proceso de investigación, seguimiento y posterior procesamiento judicial.

Ejemplos, sobre la base práctica hay muchos, citaremos algunos basados en las denuncias de los medios de prensa, algunas con relativo éxito:

- a. Elsa Canchaya (Unidad Nacional), desaforada por contratar a una empleada doméstica como asesora parlamentaria.

En el procedimiento de contratación de personal de despacho parlamentario, la "contratada" no cumplía con el perfil y requisitos que exigía el puesto.

El Control Interno del Congreso de la República nunca se pronunció respecto de esta situación, principalmente porque los procesos de contratación de personal, están sujetos a una evaluación preliminar.

- b. Tula Benites (Apra), procesada en el Poder Judicial por la contratación de un empleado "fantasma".



El empleado que cobraba puntualmente pero que por residir en provincias jamás se acercó al Cercado de Lima, donde funciona el Congreso de la República. Adicional, el mencionado "trabajador", denunció que la tarjeta de débito en la cual se consignaba la remuneración mensual, la poseía la mencionada congresista.

Los delitos vinculados al ámbito de la libertad de trabajo, así como los de estafa y otros, continúan siendo procesados en la actualidad en el Poder Judicial.

- c. Gustavo Espinoza (Nacionalista), desaforado por filtrar información de "Estado" a parlamentarios chilenos.

Si bien este es sólo un caso casi de farándula, Gustavo Espinoza debió ser desaforado por otras causas existentes previas a la filtración de un video contra Edwin Donayre, Comandante General del Ejército en ese momento.

Denuncias por extorción (Laura Bozzo), tráfico de influencias entre otros delitos, eran una constante que nunca fueron atendidos en el sistema de justicia.

- d. Rocío Gonzales, conocida como la "roba luz", quien fuese sentenciada por no abonar los servicios de suministro eléctrico de la Compañía de Luz de Arequipa, con el agravante de que dicho suministro era ilegal, por eso el apelativo.

- e. Víctor Miro Ruiz, más conocido como el “mataperro”, quien enfundara su escopeta para disparar contra un feroz perro, porque mataba a sus aves de corral.

Los hechos señalan que en realidad descargó su escopeta contra un cachorro shauzer, que no sobrepasa los 35 centímetros de alto y no se registró víctima alguna en sus corrales. La posesión indebida de armas nunca provocó sanción alguna, ni siquiera administrativa.

- f. Álvaro Gutiérrez Cueva, quien fuese denunciado por su propia bancada parlamentaria, por gestionar viajes al exterior del país con financiamiento de entes cooperantes y trasladar dicho pago finalmente al mismo Congreso de la República.

En otras palabras, se gestionaban dobles viáticos, licencias fuera de plazos solicitados y toda una serie de situaciones complementarias.

Estos casos corresponden al Congreso en su período legislativo 2006-2011 y tiene por objeto demostrar que las denuncias “pequeñas” o vinculadas a delitos no tan significativos o las que provienen de actos administrativos cuestionables no son sancionables, lo cual implica que durante cinco años un congresista bien puede argumentar que en realidad tiene una prerrogativa constitucional que le faculta a actuar con *impunidad*.

Estos delitos “de función”, serán analizados más adelante.

#### **d. El copamiento y el abuso del poder**

Una constante en la mayoría de Parlamentos nacionales desde la apertura democrática en los años ochenta del siglo pasado, ha sido el uso y abuso del poder, en los *congresistas* a los cuales se les ha requerido jurisdiccional en procesos de levantamiento de *inmunidad parlamentaria*.

El espíritu corporativo parlamentario en este sentido, constituye un instrumento subjetivo que impide el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria, principalmente porque "protege" al colega cuestionado, limitando los ámbitos de fiscalización, persecución de delitos del Poder Judicial y Ministerio Público.

En este sentido, se han observado los siguientes procesos, en los cuales opera este espíritu corporativo<sup>82</sup>:

#### **i. En el caso de que el congresista requerido forma parte del oficialismo.**

Cuando el congresista forma parte de la Bancada de gobierno, usualmente es protegido a toda costa y ante

---

<sup>82</sup> Fuente referencial: Los grupos parlamentarios en el Congreso Peruano. Pp. 175 y ss. En: IDEA. Estudios sobre el Congreso Peruano: grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional. Lima: IDEA, 2009.

todo requerimiento del Poder Judicial, principalmente porque las razones de esta posición son políticas<sup>83</sup>.

La protección responde al factor "pertenencia a una bancada" y no en función a una condición "personal" del congresista, y se formula principalmente para "blindar" al mismo gobierno de turno de todo proceso judicial que pudiera generar o provocar una crítica social<sup>84</sup>.

En este sentido, en la actualidad por ejemplo podemos mencionar el caso del congresista Javier Diez Canseco<sup>85</sup>, quien pese a ser "crítico" con la bancada a la cual pertenece, se le viene protegiendo de todo proceso de investigación, principalmente porque su condición de miembro de bancada permite al oficialismo mantener una mayoría absoluta en el Congreso.

La investigación a la cual hacemos mención radica en el hecho de que el cuestionado parlamentario ha presentado un Proyecto de Ley que versa sobre la naturaleza de las acciones en una empresa, modificando una serie de normas societarias y de títulos valores, las cuales terminan tergiversando la estructura societaria de la empresa.

---

<sup>83</sup> MAINWARING, Scottt y otros. La crisis de la representación democrática en los países andinos. Bogotá: Norma, 2008. Pp. 116

<sup>84</sup> MacCLINTOCK, Cynthia y VALLAS, Fabián. La democracia negociada: las relaciones Perú – Estados Unidos. Lima: IEP, 2005. Pp. 76

<sup>85</sup> Fuente: Diario Correo. En: <http://diariocorreo.pe/nota/69207/otra-compra-de-acciones-que-coincide-con-proyecto-de-ley/>

Este proyecto de Ley lo beneficia personalmente, por ser poseedor de acciones en la Backus y Johnston. A la fecha, no existe proceso de investigación alguno sobre el caso.

**ii. En el caso de que el congresista requerido forma parte de una bancada parlamentaria significativa.**

Es el caso de los congresistas que forman parte de Alianzas parlamentarias de oposición numerosas o bancadas aliadas al oficialismo, quienes suelen blindar a sus integrantes de todo requerimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria.

El objetivo, similar al otro acápite anterior, es proteger al "integrante" de la bancada y no a la persona misma, por cuanto su pertenencia implica una serie de consecuencias políticas: como por ejemplo, tener la posibilidad de formar una bancada autónoma, solicitar presidencias de comisiones ordinarias o eventualmente acceder a comisiones extraordinarias en el Congreso.

En este nivel podemos citar los casos de Carlos Raffo (bancada Fujimorista) en el Congreso 2006-2011, a quien se le protegió frente al pedido del Poder Judicial de someterse a investigación por estar vinculado a casos de corrupción con Vladimiro Montesinos.

El nivel de protección inclusive llegó a archivar el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria del Poder Judicial<sup>86</sup>.

iii. **En el caso de que el congresista requerido forma parte de una bancada parlamentaria de oposición<sup>87</sup>.**

En este tipo de situaciones, dependiendo del contexto que rodee al gobierno de turno u oficialismo en el Congreso de la República, surgen dos situaciones:

- a) Negociación beneficiosa entre la oposición y el oficialismo, a efectos de comprometer las votaciones en determinados supuestos, principalmente en los cuales las bancadas tienen problemas, debido a un parlamentario determinado.

A efectos de dar un caso concreto, podemos mencionar los continuos pactos entre el APRA y el Fujimorismo durante el Congreso 2006-2011, en los cuales se retiraban acusaciones en forma directa a los problemas políticos originados<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Fuente: El Comercio. En: <http://elcomercio.pe/politica/477513/noticia-comision-archivo-pedido-levantamiento-inmunidad-congresistas-raffo-miro-ruiz>

<sup>87</sup> Véase: SALCEDO, José María. El libro de las sospechas: una crónica "políticamente incorrecta" del Perú. Lima: Norma, 2005. pp. 70 y ss.

<sup>88</sup> Perú 2008. El juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas. Pp. 597 y 599. En: UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. Revista de Ciencia Política, Volumen 29, 2009.

- b) Abandono de parte de la bancada, a efectos de no trasladar el impacto negativo de una acusación a los colegas de bancada.

Este es el caso por ejemplo del congresista Eulogio Amado Romero (“come oro”), quien fue abandonado por su propia bancada, no quedando otra alternativa política a dicho congresista que su propio pedido de que se le levante la inmunidad parlamentaria<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Fuente. La República. En: <http://www.larepublica.pe/09-02-2012/aprueban-pedido-de-levantamiento-inmunidad-para-amado-romero-y-fujimorista-lopez>

## SUB CAPÍTULO V.

### LA REFORMA DEL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LISTAS DE CANDIDATOS AL PROCESO ELECTORAL PARA ELEGIR CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

Analizada la situación problemática de los **partidos políticos**, es de observarse que en realidad el problema principal se inicia desde la propia regulación normativa y por ello Marcial Rubio detallaba que “había una Ley que no se quería aprobar”<sup>90</sup> en alusión a la reforma de la Ley Orgánica de Elecciones.

Ante esta situación corresponde evaluar entonces las razones por las cuales el Congreso no quiso reformar dicha norma y la respuesta es directa: porque ello hubiera significado institucionalizar a los partidos políticos y con ello la participación de “personajes” políticos en dichas organizaciones hubiera significado un severo inconveniente al momento de conformarse las listas parlamentarias en los procesos electorales presidenciables donde también se eligen congresistas.

Por tanto parecería ser que existe una **relación directa y proporcional** entre la negligencia del Congreso en la reforma de la Ley Orgánica de Elecciones y también el comportamiento de los congresistas, quienes apelan usualmente a los argumentos que ponderan la “representación” directa de **dichos personajes sobre el electorado** para así impedir toda modificación legislativa.

---

<sup>90</sup> RUBIO CORREA, Marcial (1997) Las reglas que nadie quiso aprobar. Ley de Partidos Políticos. Lima, PUCP. P. 24 y ss.



Inclusive durante el gobierno del APRA en los años 2006-2011, la bancada aprista no pudo aprobar una reforma institucional para promover la institucionalidad de los partidos políticos y el retorno a la Bicameralidad parlamentaria, principalmente porque los grupos opositores se unieron para procurar mantener el status quo, comportamiento inexplicable por ejemplo para el PPC y Acción Popular.

Frente al panorama descrito, entonces corresponde ***reiterar nuestra pregunta problematizadora en la presente tesis:***

¿Cuál o cuáles son los procedimientos democráticos internos que deben cumplir los Partidos Políticos en la determinación de las listas de candidatos al Congreso de la República, para que sus representantes ejerzan una representación política diligente?

Como ***hipótesis a dicha pregunta***, consideramos:

El proceso de selección de candidatos a Congresistas de la República debe formularse en una etapa temporal previa al límite temporal que fija la Ley Orgánica de Procesos Electorales, para que así los filtros de depuración y selección de mejores postulantes permita a cada Partido Político organizar una lista de candidatos que les permita mejorar su legitimidad política y organicidad institucional.

Por ello consideramos que la reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales respecto del procedimiento de selección de los candidatos finales a la elección de Congresistas de la República

debe pasar por un procedimiento administrativo al interior de los Partidos Políticos que asegure y garantice la idoneidad del candidato a través de la presentación de sus antecedentes penales, comerciales, civiles, familiares y judiciales.

Justificamos nuestra posición bajo la explicación de los dos puntos siguientes:

## **1. LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A UNA ELECCIÓN POLÍTICA.**

Habida cuenta que hemos analizado los principales artículos del proceso de **conformación de listas de candidatos al Congreso** a ser presentados por los partidos políticos en la Ley Orgánica de Elecciones, consideramos que se deben reformar los siguientes puntos:

- a. La Elección de los candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República debe ser en el mismo momento.
- b. Dicho proceso de selección debe estar propuesto en función a los resultados de los procesos electorales internos, para así dotar de legitimidad a los candidatos y evitar que estos participen en varios procesos electorales en otros partidos políticos.
- c. Generación de una institucionalidad en la **inscripción partidaria** para que así todos los candidatos de todo partido político puedan formar parte tanto en lo ideológico, político o coyuntural con la organización a la cual participan o se han

aliado, para así generar un proceso de control mucho más eficaz cuando estos ejerzan función parlamentaria.

Esta condición implica que sólo podrían participar en los procesos electorales internos los afiliados a una organización política y con ello la propia Ley Orgánica de Elecciones tendría un verdadero sentido.

- d. La elección de candidatos por cada partido político debe establecerse en un período de **seis meses** antes de todo proceso electoral, con lo cual las elecciones internas podrían establecerse en un año previo a la elección formal.

Esta circunstancia generaría indefectiblemente el hecho de provocar una mayor institucionalidad, de generar alianzas electorales mucho más estables en el tiempo y de una mayor consistencia en el planteamiento de políticas públicas, tanto cuando se ejerce gobierno como cuando se ejerce oposición parlamentaria.

- e. Establecimiento de filtros de control previos en los procesos de inscripción partidario y de postulación a un cargo político en representación del partido, por cuanto los demás partidarios podrían también investigar y denunciar todo acto que pudiera ser perjudicial para el partido político, con lo cual toda acción que pudiera lindar con lo criminal o con lo anti ético podría significar que un personaje con un perfil dudoso no pueda ser candidato al Congreso y con ello se evitaría su ingreso a dicho órgano estatal.

Consideramos que estos sencillos puntos, podrían revertir nuestra actual situación pero implica un alto nivel de ponderación y apoyo por parte de los propios Partidos Políticos y considerando que estos no son institucionalizados, la tendencia actual sería muy difícil de variar.

Frente a este punto, consideramos que nuestra investigación sigue siendo válida pero que desde el punto de vista político, requiere necesariamente de un apoyo no técnico ni académico, sino político.

## **2. LA REFORMA A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN MATERIA DE ELECCIÓN DE CANDIDATOS REPRESENTANTES DE UN PARTIDO POLÍTICO.**

Como corolario al punto anterior, consideramos que la reforma a la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, ***no requiere de ser total, sino solamente debe ser parcial***, de este modo sólo se modificaría parcialmente los artículos que conforman el Título V, que trata *De las inscripciones y candidatos*, en una regulación específica en el capítulo 4°.

La institucionalidad de los partidos políticos si bien implica muchos más elementos de evaluación, requiere de un punto de partida y dado que nuestra investigación de tesis ***no pretende analizar dicho punto temático***, consideramos que para poder tener un Congreso con parlamentarios que sepan sus límites funcionales y actúen de conformidad a sus obligaciones políticas dadas por los propios electores se necesita que el procedimiento de elección en cada Partido Político en las elecciones internas sea modificado.

La sola reforma del procedimiento de elección de candidatos al Congreso en un plazo superior al actualmente establecido, permitirá que la propia opinión pública, los partidarios y los líderes políticos de las organizaciones políticas puedan ***seleccionar mejor a sus candidatos al Congreso***, limitándose en esencia la presencia de personajes de dudosa reputación o con antecedentes complicados, tanto por la comisión de delitos como por la ejecución de acciones contrarias a los fines del Congreso.

## **TERCERA PARTE**

### **INFORMACIÓN METODOLÓGICA.**

#### **1. DISEÑO DE CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS.**

Sustentaremos nuestra hipótesis sobre la evaluación constitucional de estas tres variables: (i) El mecanismo de elección de congresistas de la República, (ii) El caudillismo político y debilidad institucional de los Partidos Políticos y (iii) El poco nivel de fiscalización ciudadana a la función pública parlamentaria.

Sobre dichos elementos confrontaremos la doctrina nacional y especializada en Derecho Parlamentario, para fundamentar nuestra posición sobre la base de la doctrina sociológica que detalla cómo es nuestra realidad social y bajo qué sentido esta afecta la institucionalidad de determinadas instituciones políticas.

#### **2. POBLACIÓN Y MUESTRA**

Analizaremos el panorama parlamentario de los siguientes períodos legislativos:

- a. Período 1985-1990
- b. Período 1990-2001
- c. Período 2001-2006
- d. Período 2006-2011

e. Período 2011-2014

Señalamos nuestro límite temporal en el año 2014 por cuanto en dicho período culmina nuestra investigación, el cual nos permite sostener nuestra posición en un año pre electoral (2015).

Nuestra muestra estará focalizada a casos particulares y específicos de *Congresistas* que han utilizado su función y alta investidura para ejecutar actos de corrupción.

### **3. MATERIALES, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

Debido a que la temática analizada es muy limitada, hemos utilizado la siguiente información:

#### **a. Libros**

Principalmente especializados en Derecho Constitucional, Ciencia Política, Derecho Parlamentario, Sociología Jurídica y Comunicación Social.

#### **b. Revistas.**

Por la actualidad de los temas analizados, se utilizarán las publicaciones mensuales de las principales editoriales del país: Gaceta Jurídica, Thomson Reuters y Actualidad Gubernamental.

#### **c. Entrevistas y Encuesta.**

Se han ejecutado entrevistas a cuatro especialistas en Derecho Constitucional, Ciencia Política, Derecho Electoral y

Derecho Parlamentario, con profesores especializados en la materia.

**d. Publicaciones de periódicos.**

Por la naturaleza de los temas evaluados, una de las principales fuentes de información para la determinación e identificación de las conductas cuestionables de parte de los congresistas, sea por corrupción o por alguna cuestión ajena a las labores ordinarias, utilizaremos esta fuente porque nos permitirá analizar la incidencia de estas conductas en nuestra investigación

**4. MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS**

En nuestra investigación hemos utilizado las siguientes pautas metodológicas:

**a. Método Analítico.**

Porque a medida del progreso de la investigación hemos evaluado nuestra posición, a efectos de poder validar nuestra hipótesis.

**b. Método Hermenéutico**

Porque evaluaremos los objetivos *de la representación parlamentaria* con las cualidades que deben tener los candidatos al Congreso de la República, para así poder analizar la coherencia entre las normas legales, los



principios constitucionales y la realidad social.

**c. Método Dialéctico.**

Debido a que haremos una contraposición de dos posiciones ubicables en niveles distintos: Analizaremos teoría política para analizar los alcances de la representación parlamentaria y sociología jurídica para evaluar cómo ese nivel de representación parlamentaria ha venido actuando en los últimos años.

**d. Método Fenomenológico.**

Por analizaremos como "hecho social" la actual realidad de la representación parlamentaria, la cual está severamente cuestionada en el ámbito social.

**e. Método Sintético.**

Método utilizado en la mayor parte de la investigación para así poder complementar nuestra posición y justificar nuestra hipótesis.

## 5. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.

### a. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Etapas	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M
Búsqueda información	■	■	■									
Elaboración marco teórico		■	■	■	■	■						
Formulación del proyecto				■	■	■	■	■				
Elaboración del Texto borrador									■			
Validación de la hipótesis						■	■	■	■			
Presentación de la tesis										■	■	
Sustentación												■

### b. PRESUPUESTO

RUBRO	CANT.	DETALLE	TOTAL
Bienes y materiales			
Libros			400
revistas			500
Servicios			
Impresiones		Copias	600
Empastados, anillados			
Uso internet			200
Gastos varios			500
Período de investigación			
Alimentación			300
Movilidad			200
Imprevistos			400
Total			3100

### **c. FINANCIAMIENTO**

Los gastos que demande la ejecución del presente trabajo de investigación serán cubiertos por recursos propios del investigador.

## **CONCLUSIONES**

Toda vez que nuestra investigación es puntual, sobre la base de elementos técnicos provenientes de la Ciencia Política, del Derecho Constitucional y del Derecho Electoral, consideramos que reiteramos nuestra posición en la justificación de los siguientes puntos:

- a. Se debe reformar parcialmente la Ley Orgánica de Elecciones, sin necesidad de modificar la Ley de Partidos Políticos, por cuanto nuestro tema de tesis, incide en la ***elección de candidatos integrantes de una lista al Congreso de la República.***
- b. La Elección de los candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República debe ser en el mismo momento, por cuanto no resulta explicable la diferenciación de postulación si el partido político es orgánico y se pretende darle una mayor vigencia al sistema de participación política institucional.
- c. La elección de candidatos al Congreso de la República por parte de los partidos políticos ante el Jurado Nacional de Elecciones debe hacerse en procesos internos en forma anticipada a la elección general, para dar tiempo a un proceso de fiscalización y de afiliación partidaria, con lo cual se restringiría mucho la presencia de candidatos políticos advenedizos o que pretendan pervertir el sistema en función a su participación económica, como es el caso de Rosa Núñez de Acuña.

d. Promoción de una mayor institucionalidad política en los propios partidos políticos, que va desde un proceso de afiliación única y certificada hasta la asignación de funciones de representación en función a los lineamientos del partido una vez este personaje sea ungido como Congresista de la República.

## **RECOMENDACIONES**

Por la especificidad de nuestro tema de investigación, sin que ello sea un inconveniente, consideramos que la única recomendación posible que podría plantearse en la presente Tesis y que eventualmente desarrollaría una cadena de consecuencias es la búsqueda de una mayor institucionalidad en los partidos políticos en el país.

De dicho proceso, como consecuencia lógica se tendría:

- a) La viabilidad de una reforma normativa por parte del Congreso de la República a la Ley Orgánica de Elecciones.
- b) La democratización de las organizaciones políticas y la reducción de los caudillismos políticos.
- c) La formalización del sistema de elección democrática en los partidos políticos y con ello la limitación de participación política de "outsiders" o personajes poco vinculados al ámbito público.
- d) La generación de una verdadera democracia funcional en nuestro país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1) ALCANTARA SAEZ, Manuel (2001) Partidos políticos en América Latina. Países Andinos. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- 2) ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (2003) Partidos políticos de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- 3) ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal (2000) Caudillos y constituciones. Lima, IEP.
- 4) ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal (2005) historia de las elecciones en el Perú. Lima, IEP.
- 5) ALVAREZ MORALES, Juan (2014) Te animas a tachar a alguien?. Diario La República. Recuperado el 17 de marzo de 2014. En:  
<http://larepublica.pe/blogs/acontraluz/2011/02/17/%C2%BFy-a-vio-si-debe-tachar-a-algun-candidato/>
- 6) ANTEZANA, Jaime (2014) Entrevista publicada en Perú 21. Recuperado el 5 de agosto de 2014. En:  
<http://peru21.pe/politica/jose-leon-narco-mexicano-congreso-jaime-antezana-droga-vraem-narcotrafico-analisis-2197620>
- 7) CARRIÓN, Julio y ZÁRATE, Patricia. Cultura política de la democracia en el Perú: 2006. Lima: IEP, 2007
- 8) CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2014) Procedimientos parlamentarios. Recuperado el 1 de noviembre de 2014. En:  
<http://www4.congreso.gob.pe/accesible/reglamento/cap-6.htm>
- 9) CONGRESO DE LA REPÚBLICA. <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/P>

[publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256F690077B4F8/\\$FILE/PLO-2004-28.pdf](http://publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256F690077B4F8/$FILE/PLO-2004-28.pdf)

- 10) COTLER, Julio (1995) Partidos políticos y problemas de consolidación democrática. En: MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (Eds) (1995) Building democratic institutions. Party systems in Latin America. Stanford, Stanford University.
- 11) DIARIO CORREO (03/11/2013) Antauro Humala quiere postular en el 2016. Diario Correo recuperado el 10 de noviembre de 2014. En: <http://diariocorreo.pe/politica/antauro-humala-quiere-postular-el-2016-y-esp-68714/>
- 12) DIARIO CORREO. En: <http://diariocorreo.pe/nota/69207/otra-compra-de-acciones-que-coincide-con-proyecto-de-ley/>
- 13) Discurso de Walter Díaz Zegarra sobre el convenio UPSJB – Poder Judicial. Recuperado el 20 de noviembre de 2014. En: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Hkn sODNWqisJ:scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/4534ea8049a9059ab2c7f78128021553/MEMORIA%2BANUAL%2BAPERTURA%2BJUDICIAL%2BA%25C3%2591O%2B2012.doc%3FMOD%3DA JPERES%26CACHEID%3D4534ea8049a9059ab2c7f78128021553+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=pe>
- 14) EL COMERCIO (04/06/2014) Javier Diez Canseco y Rosa Mavila renunciaron a Gana Perú. El Comercio. Recuperado el 10 de octubre de 2014. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/javier-diez-canseco-rosa-mavila-tambien-renunciaron-gana-peru-noticia-1423859>
- 15) EL COMERCIO (2013) Congreso mantendrá bono de representación. Recuperado el 10 de julio de 2014. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/congreso-mantendra-polemico-aumento-bono-representacion-noticia-1518325>



- 16) EL COMERCIO (2014) Carlos Raffo sentenciado. Recuperado el 04 de julio de 2014. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/carlos-raffo-tendra-que-pagar2-millones-medio-reparacion-civil-noticia-1599539>
- 17) FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso. La inmunidad parlamentaria en la práctica de la Segunda República y de las Cortes Orgánicas. En: Centro de Investigaciones Sociológicas. Opinión Pública. Julio 1977. N° 49
- 18) FONTANA I LÁZARO, Josep y otros. Historia de España. Barcelona: Marcial Pons, 2007.
- 19) GARCÍA PÉREZ, Alan (1985) 7 Discursos de Alan García Pérez. Lima, EFUTMI.
- 20) GARCÍA SALVATTECHI, Hugo (2009) El APRA entre dos orillas. Lima, UAP.
- 21) GROMPONE, Romeo (1991) El velero en el viento. Lima, IEP. P. 25
- 22) HILDEBRANT, César (2007) Telenovelas. Recuperado el 11 de agosto de 2014. En: <https://cesarhildebrandt.wordpress.com/>
- 23) <http://www.peru21.com.pe/Comunidad/Columnistas/Html/2007-01-30/Director0660896.html>
- 24) IDEA. Estudios sobre el Congreso Peruano: grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional. Lima: IDEA, 2009.
- 25) KLAREN, Peter (2004) Nación y sociedad en la historia del Perú. Lima, IEP.
- 26) LA REPÚBLICA (2014) Declaran improcedente renuncia de Falconi. Recuperado el 10 de noviembre de 2014. EN: <http://www.larepublica.pe/02-09-2014/congreso-declara-improcedente-renuncia-de-marco-falconi-para-postular-a-la-region-arequipa>

- 27) LA REPÚBLICA. En: <http://www.larepublica.pe/09-02-2012/aprueban-pedido-de-levantamiento-inmunidad-para-amado-romero-y-fujimorista-lopez>
- 28) LÓPEZ, Sinesio (2007) los tiempos de la política. Lima, INC.
- 29) LÓPEZ, Sinesio (2013) Alan García: los años del perro del hortelano (2006-2011) Lima, Lapix Editores.
- 30) MacCLINTOCK, Cynthia y VALLAS, Fabián. La democracia negociada: las relaciones Perú – Estados Unidos. Lima: IEP, 2005. Pp. 76
- 31) MAINWARING, Scottt y otros. La crisis de la representación democrática en los países andinos. Bogotá: Norma, 2008. Pp. 116
- 32) McCLINTOCK, Cynthia y VALLAS, Fabián (2005) La democracia negociada: las relaciones Perú Estados Unidos. Lima, IEP.
- 33) MENDOZA CÁNEPA, Raúl (2004) partidos políticos y sistema electoral en países andinos. Lima, CAJ.
- 34) MURAKAMI, Yusuke (2007) Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador. Lima, IEP.
- 35) PANFICHI, Aldo y ALVARADO, Mariana (2009) La ciencia política en el Perú de hoy. Lima, PUCP.
- 36) PEASE GARCIA, Henry (1999) Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú. Lima, PUCP.
- 37) PEASE GARCÍA, Henry (2003) La autocracia fujimorista: del estado intervencionista al estado mafioso. Lima, PUCP.
- 38) PEASE, Henry (2003) la autocracia furjimorista: del estado intervencionista al estado mafioso. Lima, PUCP.
- 39) Perú 2008. El juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas. En: UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. Revista de Ciencia Política, Volumen 29, 2009.

- 40) PERÚ 21 (04/01/2011) Rosa de Acuña pagó por ir en plancha de Castañeda. Perú 21, recuperado el 10 de octubre de 2014. En: <http://peru21.pe/noticia/693568/esposa-acuna-pago-ir-plancha-castaneda>
- 41) PERU 21 (2007) Vade Retro. La verdad de las mentiras del gobierno aprista. En Perú 21. (30 de enero de 2007)
- 42) PERU 21 (2014) Recomiendan levantar inmunidad a Benítez y Crisólogo. Recuperado el 2 de noviembre de 2014. En: <http://peru21.pe/politica/congreso-recomiendan-levantar-inmunidad-benitez-y-crisologo-2206804>
- 43) PERU 21 (2014) Rosa Núñez: César Acuña me golpeó y tiró del segundo piso. Recuperado el 18 de agosto de 2014. En: <http://peru21.pe/politica/rosa-nunez-cesar-acuna-me-golpeo-escupio-y-tiro-segundo-piso-2196006>
- 44) PERU 21 (2014) Sentencia a Torres Ccalla. Recuperado el 10 de agosto de 2014. En: <http://peru21.pe/noticia/97753/este-lunes-sentencian-suspendido-congresista-torres-ccalla>
- 45) PERU HUARMEY (2014) Heriberto Benitez no merece un voto. Recuperado el 10 de agosto de 2014. En: <http://www.huarmeyperu.com/portada/heriberto-benitez-es-un-conchudo-y-sinverguenza-que-no-merece-un-voto/>
- 46) PLANAS SILVA, Pedro (2000) La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- 47) PORTOCARRERO, Felipe (2005) El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima, Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales.
- 48) Publicidad de la UPSJB. Recuperado el 20 de noviembre de 2014. En: <http://www.upsjb.edu.pe/universidad/archivos/UPSJB.pdf>

- 49) PUNSET, Ramón. Estudios parlamentarios. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- 50) REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. Constitución y comunidades Autónomas: el principado de Asturias. Oviedo: Universidad de Oviedo, 2006.
- 51) ROJAS SAMANEZ, Álvaro (2003) la historia sin fin: la ley, los partidos. Lima, SN.
- 52) ROJAS SAMANEZ, Álvaro (2006) la frustración nacional: la ley, los partidos y los políticos. Lima, Cátedra Perú.
- 53) ROZA, Vivian (2010) Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente. Estocolmo, IDEA internacional.
- 54) RUBIO CORREA, Marcial (1997) Las reglas que nadie quiso aprobar. Ley de Partidos Políticos. Lima, PUCP.
- 55) RUBIO CORREA, Marcial (1997) las reglas que nadie quiso aprobar: ley de partidos políticos. Lima, PUCP.
- 56) RUBIO CORREA, Marcial (1999) Estudio de la Constitución política de 1993. V Tomos. Lima, PUCP.
- 57) SALCEDO, José María. El libro de las sospechas: una crónica "políticamente incorrecta" del Perú. Lima: Norma, 2005.
- 58) SILVA SERNAQUÉ, Alfonso (2002) Control social, neoliberalismo y derecho penal. Lima, UNMSM.
- 59) TANAKA, Martín (1998) Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú 1980-1995 en perspectiva comparada. Lima, IEP.
- 60) TANAKA, Martín (1999) Los partidos políticos en el Perú. Estatalidad, sobrevivencia y política. Lima, IEP.
- 61) TOMÁS MALLÉN, Beatriz (2002) Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos. Madrid, CEPC.
- 62) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2014) Congresista se desiste de su demanda. Nota de prensa del 20 de octubre de 2009. En:

[http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/notas/2009/nota\\_09\\_087.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/notas/2009/nota_09_087.html)

- 63) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2014) Expediente N° 0006-2003-AI/TC., en la página web del Tribunal Constitucional [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)
- 64) TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (1994) Partidos políticos y elecciones en el Perú 1978-1993. San José de Costa Rica, IIDH.
- 65) TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2005) Representación política: las reglas también cuentan: sistemas electorales y partidos políticos. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- 66) TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2014) Política. Recuperado el 1 de agosto de 2014. En: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>
- 67) TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2014) Política. Recuperado el 1 de agosto de 2014. En: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/>
- 68) VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Derecho Constitucional: materiales de prácticas. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1997.