

**UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**ESCUELA DE DERECHO**



**INCORPORACIÓN DEL REQUISITO DEL TÍTULO  
PROFESIONAL PARA SER ELEGIDO CONGRESISTA DE LA  
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA UN CORRECTO EJERCICIO DE  
LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
ABOGADO**

**AUTOR**

**ARIANA PAULINA GIL ANDRADE**

**ASESOR**

**FREDDY RONALD CENTURION GONZALEZ**

<https://orcid.org/0000-0002-1977-3762>

**Chiclayo, 2022**

**INCORPORACIÓN DEL REQUISITO DEL TÍTULO  
PROFESIONAL PARA SER ELEGIDO CONGRESISTA DE LA  
REPÚBLICA DEL PERÚ PARA UN CORRECTO EJERCICIO DE  
LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**

PRESENTADA POR:

**ARIANA PAULINA GIL ANDRADE**

A la Facultad de Derecho de la  
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo  
para optar el título de

**ABOGADO**

APROBADA POR:

Katherine del Pilar Alvarado Tapia

**PRESIDENTE**

Carlos Wigberto Hernandez Montenegro

**SECRETARIO**

Freddy Ronald Centurion Gonzalez

**VOCAL**

## **DEDICATORIA**

*Dedico el presente trabajo de investigación, a mis hermanos Alberto, Israel y Salma, quienes son mi motivación para seguir adelante, en mis proyectos personales y profesionales.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco en primer lugar a Dios, por mi vida y su amor infinito, a mis padres por su apoyo incondicional.*

*Agradezco a todos los docentes que nos formaron en el transcurso de la carrera, quienes nos transmitieron sus conocimientos, experiencias y pasión por el Derecho.*

*Agradecimiento a mi asesor el Dr. Freddy R. Centurión González, por su paciencia y apoyo brindado en la elaboración de la tesis.*

*Agradecimiento especial a Jorge Chira Vera, quien, con su amor y compañía, me motiva a ser una mejor persona.*

## Índice

<b>Resumen</b> .....	8
<b>Abstract</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	10
<b>CAPÍTULO I: LA NATURALEZA DEL CARGO DE CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA.</b> .....	13
<b>1.1. La Democracia y sus desafíos.</b> .....	13
<b>1.1.1 Definición de Democracia.</b> .....	13
1.1.2.1. Democracia Directa. ....	17
1.1.2.2. Democracia indirecta o Representativa. ....	18
1.2. El Perú como Estado democrático. ....	18
<b>1.3. El Congreso de la República del Perú en la Constitución de 1933.</b> .....	20
<b>1.3.1. Antecedentes.</b> .....	20
A) Primer periodo: 1821 a 1860. ....	22
B) Segundo periodo: De 1860 a 1920. ....	25
C) Tercer periodo: De 1920 a 1979. ....	26
D) Cuarto periodo: De 1979 a la actualidad. ....	27
1.3.2. Definición y características del Congreso de la República del Perú. ....	28
1.3.3. Requisitos para ser elegido congresista de la República del Perú. ....	30
1.3.4. Comparación de los Requisitos para ser elegido congresista en el sistema latinoamericano. ....	30
1.3.5. Críticas a los sistemas legislativos en América del Sur, Centroamérica y México. ....	34
<b>CAPITULO II: ASPECTOS FUNCIONALES DE UN CONGRESISTA PERUANO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1993.</b> .....	37
2.1. Aspecto funcional del Congreso de la República del Perú. ....	37
2.2. Función Representativa. ....	38
2.3. Función Fiscalizadora. ....	39
2.4. Función Legislativa. ....	40
2.4.1. El proceso legislativo ordinario. ....	41
2.4.2. Producción Legislativa periodo parlamentario (2016-2019). ....	43
a. Leyes basadas en días festivos. ....	45
b. Leyes Populistas. ....	46
c. Leyes plagiadas. ....	48

d. Leyes poco útiles o inoperantes.....	49
e. Leyes que se han derogado por su desuso. ....	49
f. Leyes inconstitucionales. ....	50
2.5. Desempeño e imagen del Congreso de la Republica (2018-2019).....	56
2.6. Casos de congresistas donde se cuestionó su imagen profesional, por presentar falsos títulos, datos falsos en hojas de vida y comentarios inoportunos en el Pleno (2016-2019). ....	59
2.7. Respuestas del Desempeño del Congreso de la Republica (periodo parlamentario 2016-2021). ....	60
2.8. Funciones especiales.....	63
2.9. Prerrogativas de los congresistas. ....	63
<b>CAPÍTULO III: INCORPORACIÓN DEL REQUISITO DEL TÍTULO PROFESIONAL PARA SER ELEGIDO CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ PARA UN CORRECTO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.</b> ....	68
3.1. Preliminares. ....	68
3.2. Aspectos en discusión.....	70
3.3. Derecho a elegir y ser elegido. ....	71
3.3.1. El acceso a la función pública. ....	73
3.3.2. Derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. ....	74
A. Contenido del Derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad..	74
B. Naturaleza del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. .	75
C.- Vinculación a los poderes públicos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.....	75
3.4. Derecho a la igualdad. ....	76
3.4.1. Los ámbitos de aplicación del principio-derecho de igualdad. ....	77
a) La igualdad en relación al sistema jurídico. ....	77
b) La igualdad en relación al sistema político-social. ....	78
3.4.2. La igualdad ante la ley y la igualdad en la aplicación de la ley. ....	79
3.4.3. Derecho de igualdad y la diferenciación. ....	82
3.4.4. El derecho a la igualdad frente a la discriminación. ....	83
3.5. Principio de Meritocracia. ....	84
3.6. Técnica Legislativa.....	85
3.7. Incorporación del requisito del título profesional vía reforma constitucional del artículo 90° de la Constitución. ....	87
3.7.1. Reforma de las disposiciones constitucionales.....	92
A.- Reforma Total.....	93

B.- Reforma Parcial.....	94
3.8. Propuesta de reforma constitucional para un correcto ejercicio de la función legislativa.....	95
Conclusiones.....	98
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>100</b>

## **Resumen**

La Constitución de 1993, dentro de su catálogo de derechos fundamentales, recoge tanto la igualdad ante la ley como el derecho de todo ciudadano de poder postular a cargos públicos. Sin embargo, los resultados respecto a la aplicación de estos derechos relacionados a la postulación al cargo de congresista de la República del Perú, generan una preocupación por la calidad del trabajo legislativo parlamentario. En la presente tesis, se propone una reforma constitucional del artículo 90° de nuestra Carta Fundamental, en base al principio de meritocracia, para que los candidatos al Congreso sean los más idóneos al cargo y en consecuencia mejore la calidad legislativa.

**Palabras claves:** Igualdad ante la ley – Meritocracia – Derecho parlamentario – Derechos de participación política – Reforma constitucional.

### **Abstract**

The 1993 Constitution, within its catalog of fundamental rights, includes both equality before the law and the right of every citizen to apply for public office. However, the results of the application of these rights regarding the postulation to the position of congressman of the Republic of Peru, generate a concern for the quality of the parliamentary work. In this thesis, a constitutional reform of article 90 of our Fundamental Charter is proposed, based on the principle of meritocracy, so that candidates for Congress are the most suitable.

**Keywords:** Equality before the law - Meritocracy - Parliamentary law - Rights of political participation - Constitutional reform.

## Introducción

En la actualidad, la clase política a nivel continental, atraviesa una aguda crisis política, surgida ante la revelación, a través de diversos medios de comunicación, que sus miembros, desde presidentes hasta burócratas, pasando por parlamentarios, ministros y empresarios, todos han resultado, de una u otra forma, implicados en un gran caso de corrupción internacional, agravando las cotidianas denuncias de corrupción interna y causando malestar e indignación entre la población. La clase política, envuelta en este escándalo, ha perdido el respaldo público, lo cual redundo en una elevada cuota de desaprobación, de rechazo, va hacia el Poder Legislativo, no solo por los actos de corrupción o la mala representación, sino también por la deficiente técnica legislativa empleada por parte de los congresistas, que generalmente se preocupan por obtener una mayor cantidad de leyes producidas, y no por la calidad de las mismas.

En nuestro país las opiniones de rechazo al Congreso se encuentran plasmadas en índices de no aprobación pública de los congresistas, que ha ido en picada desde el año 2017 a porcentajes menores al 15% y actualmente presentan un índice de 12% de aprobación<sup>1</sup>, siendo más drástico este porcentaje en el mes de agosto de 2019 que un 88% de los peruanos desaprueba el trabajo del Congreso<sup>2</sup>.

La debilidad de estos actores políticos se plasma en el rechazo de la mayoría de la población ante irrisorios y escandalosos proyectos de ley, que hacen presumir que no tienen ni la menor idea de lo que implica elaborar una ley o la importancia de la función legislativa, diversas leyes se advierten que son copia y pega de otras legislaciones, las cuales son importadas e instaladas en nuestro ordenamiento jurídico<sup>3</sup>, sin analizar su impacto en el mismo.

En dicha línea, debemos precisar que para ser elegido congresista no se requiere o no se exige como un requisito previo tener cierto nivel de educación, o incluso tener un título

---

<sup>1</sup> Vid. IPSOS. Aprobación del Congreso de la República llega al doce por ciento. (25/08/2018). El Comercio. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/38Fa22H>.

<sup>2</sup> Vid. LA REPUBLICA-IEP: 88 % de peruanos desaprueba el trabajo del Congreso. (25/08/2019). La Republica. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/2019/08/25/congreso-88-de-peruanos-desaprueba-su-trabajo-pedro-olaechea-martin-vizcarra/>

<sup>3</sup> Vid. HURTADO POZO, José. *La ley importada*. Lima, Cedys, 1979, p.27.

profesional, aunado a ello advertimos que los candidatos a congresistas presentan sus *curriculum* con datos falsos y exagerados sobre su grado académico, incluso los mismos postulantes al congreso falsifican documentos en vista de la necesidad de proyectar una imagen más profesional y capacitada ante sus electores para ser elegidos en dichos cargos.

Entonces, con estas acciones, indirectamente, los candidatos al cargo de congresista, reconocen tácitamente que gran parte del trabajo del congresista es una labor netamente técnica, la cual necesita de conocimientos especializados en materia económica, social, jurídica, etc., que son mejor manejados por profesionales expertos en dichas áreas.

Si recurrimos al artículo 99° de nuestra Carta Fundamental, advertimos que se consigna una lista de altos funcionarios públicos, nombramos algunos: *los miembros del Tribunal Constitucional; de la Junta Nacional de Justicia; los vocales de la Corte Suprema; los fiscales supremos; etc.*, todos estos funcionarios tienen el mismo rango que los Congresistas, mas no las mismas prerrogativas.

La pregunta que salta a la vista es ¿Si para ser Juez o Fiscal Supremo o Miembro del Tribunal Constitucional o Consejero de la Junta Nacional de Justicia, se exige una sólida formación profesional, título universitario, maestría, doctorado, etc., se exigen los mismos requisitos para los postulantes al cargo de congresistas?

Ya es muy conocido que las resoluciones que expiden, los funcionarios públicos que hemos traído a colación, solo vinculan a las partes (*interpartes*), también sabemos que a estos funcionarios se les exige una sólida preparación académica, asimismo, estos adquieren experiencia y conocimientos a través de una carrera administrativa que los llevo a ejercer altos cargos.

Se entiende que para ser congresista tomando en cuenta que una de sus funciones, entre ellas la legislativa, la cual tiene efectos y consecuencias en todo el ordenamiento jurídico (*erga omnes*), en consecuencia, los requisitos para ser elegido congresista de la Republica, deben ser más elevados o iguales que los altos funcionarios públicos, pero no requisitos menores, tal como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual acarrea consecuencias perniciosas que vamos a dar cuenta a lo largo de nuestra investigación.

Entonces, la pregunta que surge es: ¿En qué medida la incorporación del requisito del título profesional para ser elegido congresista de la República del Perú, resulta adecuado para un correcto ejercicio de la función legislativa?

De cara a la pregunta esta investigación tiene como objetivo general: Proponer una reforma constitucional del artículo 90° de la Constitución Política de 1993, para incorporar el requisito del título profesional para el correcto ejercicio de la función legislativa; asimismo busca definir la naturaleza del cargo de congresista y explicar su aspecto funcional bajo la Constitución de 1993.

## CAPÍTULO I: LA NATURALEZA DEL CARGO DE CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA.

### 1.1. La Democracia y sus desafíos.

#### 1.1.1 Definición de Democracia.

Antiguamente, se clasificaron las formas de gobierno según el número de individuos que ejercían el poder: monarquía (uno), aristocracia (unos cuantos) y democracia (el pueblo), igualmente, junto a estas tres formas de gobiernos habían tres formas corruptas correlativas, como expresión del abuso y la degeneración en el ejercicio del poder: tiranía (el poder concentrado en el monarca), oligarquía (el poder se concentra en los aristócratas) y demagogia (el pueblo abusa del poder).

Anteriormente, se mencionó que la democracia en su forma corrupta de género en Demagogia, esto tiene que ver con su funcionamiento y consolidación como un sistema político de gobierno. En Atenas el principal órgano de decisión, por encima del Senado era la *ecclesia* o asamblea, donde se reunían al aire libre el sector activo del pueblo para tomar las principales decisiones, con respecto a los asuntos o leyes que se sometían a su consideración debiendo pronunciarse a favor o en contra, previamente se escuchaba a diversos oradores algunos llamados “demagogos” quienes en lugar de argumentar con razones, pervertían el mecanismo de toma de decisiones, asimismo, la asamblea podría resolver de modo “democrático” (por mayoría) deshacerse del modo democrático.

De todas las formas de gobiernos nos centraremos en la menos imperfecta- democracia- en consecuencia nos preguntamos ¿Qué es la democracia?, en una primera acepción semántica “democracia” es un término de origen griego que significa “gobierno de la mayoría o autoridad del pueblo”, debido a que la gente en Atenas vivía en pequeñas ciudades denominadas “*polis*” y los ciudadanos en conjunto eran llamados “*demos*” o “pueblo”; y eran quienes opinaban sobre sus leyes, normas y sus reformas; y en una segunda acepción esta palabra fue acuñada por los atenienses hace unos 500 años A.C. para referirse a su propia forma de gobierno.

El modelo griego de democracia corresponde a lo que en la actualidad llamamos democracia directa. El pueblo, que está formado por los ciudadanos, tiene la soberanía y la ejerce de modo directo. Este modo de gobierno desapareció al desaparecer la polis. Esta democracia o sistema de gobierno se sostenía en los no ciudadanos (esclavos y

mujeres) quienes eran el soporte de la actividad económica, y ahora se sabe, que en su sentido propio de democracia ateniense, no existe actualmente este tipo de gobierno en el mundo.

Giovanni Sartori afirmó al respecto que: “Un sistema democrático es ubicado por una deontología democrática y ello porque la democracia es y no puede ser desligada de aquello que la democracia debería ser”<sup>4</sup>. De lo que podemos afirmar que la democracia solo existe mientras sus ideales y valores la crean<sup>5</sup>, lo que implica dos aspectos: deontológico (deber ser) y ontológico (el ser). Al ser una organización social derivada de la dimensión social del hombre, es necesario que esté orientada por principios y valores que permitan el desarrollo social humano (deber ser) y lo que realmente es una forma de gobierno (el ser).

Al mismo tiempo la democracia puede establecerse desde otro punto de vista como una definición prescriptiva que se relaciona con cómo debe ser la democracia como ideal, qué valores busca o intenta alcanzar; y una definición descriptiva que es un análisis de la democracia real tal como es, desde su praxis política, en la sociedad como sistema de gobierno y de organización social<sup>6</sup>.

Si bien la democracia se considera como una de las mejores alternativas de gobierno, antiguamente no fue así debido a que la democracia ateniense diferenciaba entre un gobierno bueno y uno malo basándose en el criterio de si el gobernante respetaba la ley o no, pero también en la pauta de si aplicaba el mando para provecho de todos o para beneficio particular<sup>7</sup>.

El filósofo griego Platón en su obra *La República* establece cuatro regímenes fundamentales: Timarquía, Oligarquía, Democracia y Tiranía que van apareciendo de manera continua cada cual como degeneración del régimen anterior<sup>8</sup>. Además el autor

---

<sup>4</sup> SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, 1993, p.39.

<sup>5</sup> SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Tomo I, Madrid, Alianza Editorial S.A, 1988, p.26.

<sup>6</sup> LLANOS ARGUMANIS, Ernesto Walter. *Análisis y relación de los conceptos: Democracia, república, progreso y providencia en la filosofía desarrollada en la Facultad de Letras de la UNMSM a fines del siglo XIX*, Lima, 2013, p.64 Tesis para optar el título de Licenciado en Filosofía. [Ubicado el 15/VII/2019] Obtenido en <https://bit.ly/31Wg51c>.

<sup>7</sup> FERNANDEZ SANTILLAN, José. *La Democracia como forma de gobierno*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 2016, p.16 [Ubicado el 15/III/2019] Obtenido en <https://bit.ly/3fbtrL3>.

<sup>8</sup> DEL OLMO, Marisa. "La República" de Platón, en *Revista Filosofía, política y economía en el Laberinto*, ISSN 1575-7161, N° 01, 1999, p.3. [Ubicado el 12/VIII/2019] Obtenido en <https://bit.ly/38Danmi>

refiere que una tipología ascendente se enlista a la timocracia<sup>9</sup>, a la oligarquía, a la democracia y a la tiranía como la peor en ese orden, siendo esta superada en su forma negativa<sup>10</sup>.

Según el filósofo Aristóteles en su obra *La Política* reconoce como buenas formas de gobierno a la monarquía, aristocracia, la *politeia* (republica) y como malas a la tiranía, la oligarquía y a la democracia. Así nace la reflexión sobre la forma como término la democracia en Grecia concretamente en Atenas a merced del voto de la mayoría de atenienses, donde surgió la paradoja de la democracia<sup>11</sup>. Por lo que, el autor Popper indica que no debían clasificarse las formas de gobierno por las cantidades de personas (uno, pocos, todos), sino debiéndose distinguir entre la autoridad que gobierna y la forma en cómo se ejerce el poder.

Este término se adaptó a una realidad nueva y designa un sistema de gobierno diferente al de Atenas, mientras, existe un núcleo de significado sólido basado en la titularidad de la soberanía, nos preguntamos ¿Quién tiene la titularidad de la soberanía? y cuando la respuesta refiere es “el pueblo” o la posibilidad de todos para participar directa o indirectamente en el ejercicio del gobierno a esta respuesta llamamos democracia.

Según el autor canadiense Brough Macpherson, la democracia se relaciona con la libertad de los miembros de una sociedad para ser partícipes de las decisiones políticas a través de la elección de sus gobernantes<sup>12</sup>.

Hoy se considera que la democracia es el sistema más perfecto de gobierno de los pueblos, porque en ella se expresa la voluntad de todos y, de esta manera, ningún gobernante oprime a los gobernados<sup>13</sup>. Si bien coexisten diferentes ideas sobre el concepto de

---

<sup>9</sup> La Timocracia es el gobierno en que ejercen el poder los ciudadanos que tienen cierta renta, Ob. Cit, OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, p.974.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.16.

<sup>11</sup> La definición griega de democracia presenta problemas de adaptación en tiempos actuales, en la edad antigua este término significaba “gobierno de la mayoría”, sin embargo, esta definición presenta una paradoja difícil de resolver: ¿Qué sucede si la mayoría decide eliminar las libertades y la democracia y apoyar resueltamente a un tirano? ¿Puede considerarse que esta es una decisión “democrática”? ¿podrá llamarse “democrático” a un régimen dictatorial que tiene respaldo popular? ¿Y qué sucede si un gobernante elegido democráticamente por el pueblo abusa de su poder? ¿Sigue siendo un gobernante democrático? Este conjunto de preguntas condesa la denominada paradoja de la democracia, originada por una confusión surgida por la propia definición de democracia. Vid. RAIMUND POPPER, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2010, p.139.

<sup>12</sup>VARIOS. “Definición de Democracia y su aplicación en América Latina”, en *Revista Estudiantes de Ciencia Política*, N°5, 2014, pp.103-117. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://bit.ly/3gCLEkS>.

<sup>13</sup>RUBIO, Marcial. *Para conocer la Constitución de 1993*, Lima, PUCP, 2010, pp.12-13.

democracia hay una verdad innegable que todos deseamos que ella exista y esta se constituya como forma de gobierno del país en que vivimos, porque es el sistema de gobierno que mejor se conjuga con la libertad y la igualdad de cada ser humano<sup>14</sup>.

Según Popper<sup>15</sup>, si deseamos deslindar entre las formas de gobierno debemos formularnos otras preguntas: ¿Cuánto poder concentra el gobierno? ¿Cómo se ejerce el poder del gobernante? ¿Qué controles efectivos tiene su poder?, a través de esas preguntas analizamos el gobierno desde un ángulo apropiado para determinar la relación del poder con los derechos del ciudadano y descubrimos que existen valores, principio e instituciones que definen la presencia y subsistencia de un régimen democrático aun en contra de la mayoría, que puede desvirtuar el régimen político convirtiéndolo una tiranía de la mayoría que, finalmente, es tan tiranía como las otras, el autor refiere como nueva definición de democracia basada en “el principio de la política democrática que consiste en desarrollar y proteger las instituciones políticas que hacen imposible el advenimiento de la tiranía”<sup>16</sup>.

Con respecto la moderna división de las formas de gobierno se reconoce dos grandes regímenes políticos; la democracia constitucional y el régimen dictatorial o autocracia. Ambos se distinguen en función a la concentración del poder o al control efectivo de las instituciones sobre el poder del gobierno.

Es en los estados modernos que aparece la democracia moderna, con una de las características principales la existencia de una estructura institucional y administrativa publica (Estado) entendido como una realidad desemejante de los individuos privados (Sociedad), esta diferencia no existía en la antigüedad. La democracia griega era un sistema de gobierno que se daba dentro de las polis, utilizando su traducción correcta “ciudad-estado”, como manifiesta Sartori, la traducción adecuada sería “ciudad comunidad” porque si algo era la polis es precisamente una ciudad sin estado, es decir, la democracia griega era una democracia sin estado con una política sin políticos.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p.13.

<sup>15</sup> El autor reformulo la noción de democracia en función del poder que concentra el gobierno y de cómo lo ejerce, como una forma de gobierno compuesta por principios, valores e instituciones. RAIMUND, Karl. *Ob. Cit.*, p.140.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.117.

En la actualidad la democracia se resume a un sistema de gobierno con sus propias instituciones que permiten la convivencia social, democracia es sinónimo de libertades civiles y ratificación de derechos humanos, esta estrecha relación, hace posible las verdaderas democracias, de lo contrario viviríamos en un régimen autoritario, empero en nuestro país vivimos como se dice comúnmente en una democracia en aras de desarrollo.

El concepto de democracia actual, se basa en un modelo de democracia participativa y tiene como función principal el respeto de la persona humana y los derechos fundamentales, asimismo se correlaciona con la democracia representativa en la que los ciudadanos no ejercen de forma directa el poder sino a través de representantes políticos elegidos en procesos electorales, quienes a su vez eligen el gobierno y promulgan las leyes.

Todo sistema de gobierno humano no es perfecto, la democracia, tampoco lo es, si bien a largo plazo permite el desarrollo de los países en diferentes ámbitos, este régimen no ha resuelto muchos problemas tales como la corrupción de los funcionarios públicos y particulares, reducir las desigualdades en el ámbito social, política y económico, establecer la igualdad de género, tampoco se tiene como resultado sostenible el incremento del empleo o crecimiento económico, si bien existen cifras alentadoras, estas no se reflejan en los diferentes estratos de la sociedad.

### **1.1.2 Formas de Democracia.**

#### **1.1.2.1. Democracia Directa.**

Según Bobbio, la democracia directa es la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado sin intermediarios, con el poder de ejercer su ciudadanía sobre las políticas públicas<sup>17</sup>.

Esto significa que la democracia directa denominada también democracia verdadera es un tipo de democracia en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo en una ecclesia o asamblea y era la democracia que se ejercía en Atenas o la antigua Grecia, donde los ciudadanos podían aprobar leyes o derogarlas.

---

<sup>17</sup> RODRIGUEZ AGUILERA DE PRAT, Cesáreo. “Norberto Bobbio y el futuro de la democracia, Universidad de Barcelona”, en Working Paper, N°125, Barcelona, 1997, p.8. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en [https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_125.pdf?noga=1](https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_125.pdf?noga=1)

En una democracia directa, los ciudadanos participan en la toma de decisiones políticas sin intermediarios, sin mediar funcionarios elegidos por medio de un proceso electoral o aquellos que son designados por cargos de confianza. Este sistema permite la organización de un número pequeño de personas por ejemplo personas pertenecientes a una comunidad, una tribu, o un sindicato, etc., donde prevalece una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto.

### **1.1.2.2. Democracia indirecta o Representativa.**

Bobbio señala que la democracia indirecta es: “La expresión “democracia representativa” significa, genéricamente, que las deliberaciones colectivas, ósea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito”.<sup>18</sup>

Es el modelo de gobierno predominante, pueblo gobierna a través de sus representantes elegidos por un determinado tiempo y se expresa a través del gobierno de asamblea, de los sistemas como el parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo.

## **1.2. El Perú como Estado democrático.**

La democracia en el Perú no ha sostenido una entrada equitativa a la ciudadanía; gran parte de la población no ha conseguido acceder a los frutos y derechos que ofrece el sistema democrático. Como consecuencia, se ha construido una república con un régimen democrático, pero sin ciudadanos de la misma categoría<sup>19</sup>. Esto se debe a que la adquisición de la ciudadanía en el Perú es más un proceso de lucha de grandes sectores de la población contra el Estado, que un proceso de reconocimiento desde las propias instituciones estatales<sup>20</sup>.

Asimismo, los autores Santander y Kenney sometieron a una investigación cuantitativa la calidad democrática en ocho dimensiones: 1. La rendición de cuentas electoral, 2. La rendición de cuentas interinstitucional, 3. La competencia política, 4. La participación

---

<sup>18</sup> PABON ARRIETA, Juan Antonio. “Notas acerca de la democracia según Bobbio”, en Revista Jurídicas CUC, Vol 14, N°01, 2018, p.9. [Ubicado el 14/VIII/2019] Obtenido en <https://bit.ly/3gAB91i>

<sup>19</sup> MANRIQUE GALVEZ, Nelson. *Democracia y Nación. La Promesa pendiente de la Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente*, Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, p.51. [Ubicado el 18/XI/2019] Obtenido en <http://repositorio.minedu.gob.pe>

<sup>20</sup> ROMAN ALFARO, Andrea y CRUZ SARMIENTO, Marylia. “La Democracia peruana: apreciaciones e hipótesis desde la escuela”, en *Revista Argumentos*, N°02, Año 10, Junio, 2019, p.8. [Ubicado el 18/II/2019] Obtenido en <https://bit.ly/2DoSEDH>

política, 5. El imperio de la ley, 6. Libertades, 7. Responsabilidad y 8. Igualdad<sup>21</sup>. Concluyéndose que una democracia moderna para ser fuerte necesita de las dimensiones de competencia y participación política, las cuales no se han desarrollado en nuestro país.

Las dimensiones que se cumplirían son la libertad de expresión y libertad de organización, con la exclusión de organizaciones políticas antisistema; la rendición de cuentas electoral sigue siendo un aspecto positivo, ya que se refleja en las elecciones con cambios frecuentes de líderes cuando estos no satisfacen las necesidades del pueblo, este parámetro va de la mano con la competencia política; la rendición de cuentas interinstitucionales se da a través de un control interno por el propio Estado, y el control externo de los ciudadanos se daría en los medios electorales; y se cumple con el imperio de la ley.

En efecto, las dimensiones más débiles de calidad de democracia en el Perú son la responsabilidad, debido a que en el país se observan niveles bajos de confianza en las instituciones y de quienes las gobiernan, insatisfacción del funcionamiento de la democracia y finalmente no existe igualdad, reflejada en la distribución desigual de los recursos, en un alto nivel de pobreza donde persisten las discriminaciones de todo tipo y la no satisfacción de derechos básicos sociales.

The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, cada año evalúa la calidad de la democracia en los países, basándose en sesenta indicadores resumidos en cinco categorías: 1) proceso electoral y pluralismo; 2) participación política; 3) cultura política; 4) libertades civiles y derechos humanos básicos; 5) calidad del funcionamiento del Gobierno<sup>22</sup>, concluyendo en base a su puntuación final que el Estado peruano es una democracia imperfecta y esto se debe a que si bien es un país donde se respetan las libertades políticas y civiles básicas, sin embargo, presenta un escaso desarrollo de la cultura política, contando con bajos niveles de participación y problemas de gobernanza.

---

<sup>21</sup> SANTANDER, Carlos; KENNEY, Charles. "La calidad de la democracia en el Perú", en *Revista Sociedade e Cultura*, vol.18, N°02, julio-diciembre, Goiania, 2015, pp.129-147 [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://www.redalyc.org/pdf/703/70346854011.pdf>

<sup>22</sup>Vid. The Economist Intelligence. Index of democracy 2019. [Ubicado el 14.III.2019] Obtenido en <https://bit.ly/2Zcl8ZI>

### 1.3. El Congreso de la República del Perú en la Constitución de 1933.

#### 1.3.1. Antecedentes.

La teoría de la representación política se basa en la dependencia o vínculo entre representante y representado, idea sobre la que se asienta la democracia representativa<sup>23</sup>. En consecuencia, podemos afirmar que no existe democracia representativa sin parlamento.

Según Sartori, el parlamento o congreso es un órgano del Estado, conformado por los delegados seleccionados democráticamente por el pueblo. Su función principal es expresar la voluntad de la población, elaborando y aprobando normas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otros organismos del mismo Estado<sup>24</sup>.

En ese mismo sentido, Cotta precisa que el parlamento es una asamblea o un sistema de asambleas las cuales tienen un principio representativo, que delimita los parámetros de su composición. Estas asambleas son titulares de funciones y facultades distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador; la injerencia directa o indirecta en la producción y ejecución de las decisiones políticas con la finalidad de garantizar su correspondencia con la voluntad popular<sup>25</sup>.

Sobre el origen histórico del Parlamento, refiere López, se pueden notar como antecedentes, los “pre-parlamentos”, es decir, aquellas asambleas corporativas propias de la Monarquía, en las cuales los representantes servían de cauce a la voluntad de los grupos, clases o estamentos ante el rey, el cual disfrutaba de sus poderes soberanos; este modelo fue superado por los parlamentos propios del Estado liberal surgidos en el siglo XIX, contruidos sobre la base de la soberanía popular, es decir, de todos los ciudadanos y no de los grupos<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 39, Noviembre, 2015, pp. 43-66. [Ubicado el 15.VII.2019] Obtenido en <https://bit.ly/3iL6ErC>

<sup>24</sup> SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 202.

<sup>25</sup> Cfr. COTTA, Maurizio. “Parlamentos y representación”, en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Alianza, 1993, p.265.

<sup>26</sup> LÓPEZ GARRIDO, Diego. *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch Valencia, 2000, p. 257.

En ese orden de ideas, la historia del parlamento está marcada por la transición primero de la monarquía “pactista” sobre la base de acuerdos entre las diversas corporaciones en reuniones periódicas (cortes, parlamentos, estados generales, dietas) hacia una monarquía absoluta, expresión del sistema autocrático que permitió a los monarcas concentrar en su persona, la suma de todos los poderes, hasta llegar al desarrollo de la moderna idea de democracia<sup>27</sup>.

Este sistema se desarrolló y expandió por toda Europa, principalmente en Inglaterra, considerada cuna del parlamentarismo moderno<sup>28</sup>. Esta evolución paulatina tuvo como primera consecuencia el nacimiento y desarrollo del régimen representativo, es decir, la creación de un parlamento bicameral<sup>29</sup>. En la mitad del siglo XIII, el rey inglés tenía un Gran Consejo, y en 1265 en medio de una rebelión de los barones, se creó el primer “parlamento general”, que además de los barones y arzobispos, estuvo conformado por caballeros, burgueses y hombres libres. Dada las circunstancias de este primer intento, este parlamento fue considerado ilegítimo; por ello, el “parlamento modelo” fue convocado en 1295 por el Rey Eduardo I<sup>30</sup>. Durante el siglo XIV, los caballeros y burgueses en ocasiones, se reunían separados de los barones y clérigos, lo que dio origen a dos Cámaras, la de los Comunes y la de los Lores<sup>31</sup>.

El sistema de monarquía limitada de separación de poderes, vigente en los siglos XVII y XVIII, pasó a convertirse en el régimen parlamentario; es decir, el poder del monarca, cedió al poder del Gabinete responsable ante la Cámara de los Comunes, surgiendo el régimen de Gabinete, que logró su actual forma política. Lo anteriormente mencionado trajo como consecuencia, la democratización y la preeminencia de la Cámara de los

---

<sup>27</sup> CAIRO ROLDAN, Omar. “La disolución parlamentaria en el Perú”. En *Revista Pensamiento Constitucional*, Vol. 21 N° 21, enero, 2016. [Ubicado el 18/V/2019] Obtenido en <https://2019.vlex.com/#WW/vid/691306905>.

<sup>28</sup> RUIZ HIDALGO, Rafael. “Los modelos puros del régimen político: El parlamentarismo inglés y el régimen presidencial norteamericano”, en *Revista virtual Sapere*, Año II, N°06, Octubre, 2014. [Ubicado el 18/V/2019] Obtenido en [http://www.derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion\\_7/articulos/8.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_7/articulos/8.pdf).

<sup>29</sup> FERRERO, Raúl. *Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, novena edición, Lima, Editorial Jurídica Grijley, 2003, p.461.

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ OLAGARAY, David. Los orígenes del parlamento en Inglaterra, Tesis para optar el grado en Geografía e Historia, La Rioja, Universidad La Rioja, 2013, p.31. [Ubicado el 18/V/2019] Obtenido en [https://biblioteca.unirioja.es/tfe\\_e/TFE000336.pdf](https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000336.pdf).

<sup>31</sup> GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge. “El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa”, en *Serie Reportes*, N°12 Junio, 2000, p.5. [Ubicado el 18/V/2019] Obtenido en <https://bit.ly/2VW9MqI>

Comunes dentro del Parlamento, cambio que se concreta en los siglos XIX y XX hasta el siglo XXI, convirtiéndose en el sistema puro de parlamentarismo<sup>32</sup>.

La Constitución inglesa brinda al parlamento un poder supremo, debido a que, los actos del Parlamento no pueden considerarse como arbitrarios o inconstitucionales, por cuanto, sus atribuciones no se encuentran limitadas por la Constitución y puede dictar reglas generales o individuales sin limitación de poder, siendo identificado el término “parlamento” en el lenguaje jurídico inglés con tres órganos legislativos: la Cámara baja o de los Comunes, la Cámara alta o de los Lores y la Corona, actualmente, la única cámara con poder de decisión es la de los Lores, que puede llevar a cabo sus decisiones, siempre y cuando la Corona no la sancione<sup>33</sup>.

La Republica del Perú, a lo largo de su historia constitucional ha tenido doce constituciones hasta la actualidad (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993), asimismo, otros documentos de estructura institucional, que de manera oportuna y circunstancial hicieron las veces de constituciones en momentos históricos diversos (reglamentos provisionales, estatutos), como refiere García todas ellas pueden enmarcarse en los siguientes periodos<sup>34</sup>: a. Primer periodo: De 1821 a 1860; b. Segundo periodo: De 1860 a 1920; c. Tercer periodo: De 1920 a 1979; d. Cuarto periodo: De 1979 a la actualidad.

A lo largo de esos cuatro periodos constitucionales será necesario analizar la evolución de los requisitos para ser elegido congresista de la República del Perú.

#### **A) Primer periodo: 1821 a 1860.**

En el Perú emancipado se inicia con el debate sobre la forma de gobierno que debía adoptarse. En aquella época, el libertador San Martín consideraba la viabilidad de una monarquía constitucional bajo su protectorado, más aun, cuando apenas diez años antes las Cortes de Cádiz aprobaban una monarquía constitucional<sup>35</sup>, idea que fue rechazada y

---

<sup>32</sup> *Ibíd*em, p.462.

<sup>33</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 113.

<sup>34</sup> GARCIA BELAUNDE, Domingo. “Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, Año IV, N° 04, 1992, p.236. [Ubicado el 15/VIII/2019] Obtenido en <https://bit.ly/3e9HF4>

<sup>35</sup> DELGADO SILVA, Ángel. “Avatares de la «forma de Estado» en el período fundacional de la República (1820-1839)”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, N°5, 1998, p.333.

terminó con la renuncia del libertador y finalmente se adoptó como forma de gobierno la República (democracia representativa).

La Constitución de 1823 estableció un Congreso unicameral, aunque, existía un Senado con fines consultivos. Para ser representante del Congreso conforme los artículos 43° y 92° se requería: Ser ciudadano en ejercicio. Ser mayor de 25 años. Tener una propiedad o renta de ochocientos pesos de la época, o ejercer cualquier industria que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia. Haber nacido en la provincia, o estar vecindado en ella diez años antes de su elección, pudiendo recaer ésta en individuos del Colegio Electoral.

Para ser senador se requería tener cuarenta años de edad, ser ciudadano en ejercicio, haber nacido en la provincia o departamento que lo elige, o estar vecindado en los diez años antes de su elección, tener una propiedad que exceda el valor de diez mil pesos en bienes raíces, o el goce o renta de dos mil pesos anuales, o ser el profesor público de alguna ciencia. Gozar del concepto de una probidad incorruptible, y ser de conocida ilustración en algún ramo de pública utilidad.

La Constitución Vitalicia de 1826 elaborada bajo el proyecto del “libertador” Simón Bolívar, la cual fue impuesta por razones ideológicas, no tuvo legitimación política, ni real vigencia, debido a que, era una copia de la Constitución del estado bolivariano<sup>36</sup>, esta estableció un Congreso complejo que constaba de tres Cámaras: Tribunales, senadores y censores.

La Constitución de 1828 es una carta muy importante en la historia peruana del siglo XIX, denominada por Villarán como la madre de todas nuestras constituciones<sup>37</sup>, y agrega “todas las posteriores son sus hijas legítimas, más o menos parecidas a su madre común”, y esto es, debido a que, esta Carta funda la bases del constitucionalismo moderno, pone las bases estructurales del Estado peruano, que continuarán todas las constituciones siguientes, hasta la de 1933 inclusive<sup>38</sup>. Confirió la dirección del poder ejecutivo basándose

---

<sup>36</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “El proceso constituyente y la Constitución vitalicia (bolivariana) de 1826”, en *Revista Historia Constitucional*, N° 9, 2008. [Obtenido el 15/V/2019] Disponible en <http://hc.rediris.es/09/index.html>.

<sup>37</sup> VILLARÁN, Manuel. Ob. Cit., p. 35.

<sup>38</sup> GARCIA BELAUNDE, Domingo. “El constitucionalismo peruano en la presente centuria”, en *Revista Derecho PUCP*, N° 43-44, diciembre, 1990, p.66. [Obtenido el 05/V/2019] Disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6110>.

en el modelo presidencial norteamericano, logrando imperar un presidencialismo moderado. Estableció que el poder legislativo se ejerce por un Congreso compuesto por dos cámaras: una de diputados, y otra de senadores.

Para ser Diputado conforme los artículos 19° y 29° se requería ser ciudadano en ejercicio, tener veintiséis años de edad, tener una propiedad raíz, con una renta anual de quinientos pesos de la época, o ser profesor público de alguna ciencia. Haber nacido en la provincia o al menos en el departamento a que ella corresponde; o tener en la provincia residencia de siete años, siendo nacido en el territorio del Perú o hijo de padres extranjeros con residencia en la provincia; y tener una propiedad raíz del valor de doce mil pesos, o un capital que produzca mil pesos al año.

Para ser Senador se requería ser ciudadano en ejercicio, la edad de cuarenta años en ejercicio; tener una propiedad territorial con renta anual de mil pesos, o ser profesor público de alguna ciencia; no haber sido condenado legalmente en causa criminal que traiga consigo pena corporal o infamante.

La Constitución de 1834 tuvo la mala fortuna de imperar en un período en que el país se hallaba conmovido por las guerras civiles, por lo que, se encontró en suspenso. Estableció un congreso bicameral, señalando como requisitos para ser diputado y senador lo dispuesto en los artículos 19° y 20°. Para ser diputado se requería ser ciudadano en ejercicio; tener veinticinco años de edad; y tener una propiedad raíz con renta anual de quinientos pesos de la época o ser profesor público de alguna ciencia en actual ejercicio. Para ser Senador se requería ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio; la edad de cuarenta años cumplidos; tener propiedad raíz con renta anual de mil pesos de la época o ser profesor público de alguna ciencia en actual ejercicio; y no haber sido condenado legalmente en causa criminal.

La Constitución de 1839 estableció un congreso bicameral. Para ser representante del Congreso conforme los artículos 32° y 38° se requería, para ser diputado, ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener treinta años cumplidos de edad, tener setecientos pesos de renta comprobada; haber nacido en la provincia, o en el departamento a que esta pertenece, o tener en ella tres años de residencia, y no haber sido condenado a pena infamante, aun cuando se haya alcanzado la rehabilitación de los derechos políticos.

Para ser Senador se requería, ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener cuarenta años cumplidos de edad, y tener una renta de setecientos pesos procedente de bienes raíces, o una entrada de mil pesos al año.

La Constitución de 1856 estableció un Congreso bicameral compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. Para ser representante se requiere según lo prescrito en el artículo 46: Ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener 28 años de edad y cinco de domicilio en la República, y una renta de quinientos pesos o ser profesor de alguna ciencia. Instalado el Congreso, se sacará por suerte la mitad de los Representantes para que formen la Cámara de Senadores; los demás formarán la Cámara de Diputados.

Durante este periodo que incluye las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1839,1856, estas marcan la transición del sometimiento a un estado monárquico plurisecular a las bases de un Estado republicano, consolidado en la constitución de 1828 denominada “madre de todas las constituciones”<sup>39</sup>, por tal hecho, cada Constitución ha variado sus rasgos debido a distintos factores históricos, políticos, económicos y sociales, pero siempre han mantenido su carácter representativo. Dentro del análisis de la evolución de los requisitos para ser congresista en este periodo se advierte que en la Constitución de 1823 solo están facultados al voto los hombres quienes eran considerados ciudadanos, y no las mujeres las cuales no eran consideradas ciudadanas, ni podían participar de la vida política del país, la democracia representativa está marcada en un primer momento por una representatividad proporcional al territorio, lo que implica que cada vez aumente el número de representantes a razón de mantener a la población debidamente representada.

## **B) Segundo periodo: De 1860 a 1920.**

La Constitución de 1860 estableció un congreso bicameral. Para ser representante del Congreso según lo establecido en los artículos 47° y 49°, se requería para ser diputado, ser peruano de nacimiento. Ciudadano en ejercicio. Tener 25 años de edad. Ser natural del departamento a que la provincia pertenezca, o tener en él tres años de residencia.

---

<sup>39</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos. “Una visión panorámica a la Constitución peruana de 1993. Veinte años después”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, N° 18, 2013, p.12. [Ubicado el 05/V/2019]. Obtenido en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8946>.

Tener una renta de quinientos pesos, o ser profesor de alguna ciencia y para ser senador, se requería ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener 35 años de edad y una renta de mil pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia, siendo la última constitución que exigía un grado académico, puesto que, se retira en la siguientes constituciones el requisito de ser “profesor de alguna ciencia”, limitándose los requisitos a los que hoy conocemos basados en la nacionalidad, edad, ciudadanía y residencia.

La Constitución de 1867 establecía un Congreso compuesto en una sola Cámara. Para ser Representante según el artículo 48° se requería, haber nacido en Perú; ser ciudadano en ejercicio, y natural del departamento, o tener en la provincia que postula dos años de residencia. Durante este periodo que incluye las constituciones de 1860 y 1867. La primera continuó con la tendencia de la constitución de 1856 de introducir instituciones del parlamentarismo puro para contrapesar el poder presidencial, estableció también el Estado liberal inspirado en la división de poderes y la soberanía popular<sup>40</sup>, la segunda constitución estableció el sufragio popular directo y todos los peruanos en ejercicio gozan este derecho, el gobierno es de carácter republicano y representativo. Históricamente el congreso peruano ha sido bicameral salvo en el periodo de 1867 aunque de vigencia muy efímera.

### **C) Tercer periodo: De 1920 a 1979.**

La Constitución de 1920 estableció que el poder Legislativo constará de un Senado compuesto de 35 Senadores y de una Cámara compuesta de diez Diputados. Para ser diputado Nacional o Regional según el artículo 74° se requiere ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio, tener veinticinco años de edad, ser natural del departamento a que la provincia pertenezca o tener en él dos años de residencia debidamente comprobada. Para ser senador según el artículo 75° se requería ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio y tener treinta y cinco años de edad.

La Constitución de 1933 estableció que el Congreso se compone de una Cámara de Diputados, elegida por sufragio directo y de un Senado Funcional. Para ser diputado según el artículo 98° se requería ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio,

---

<sup>40</sup>CENTURION GONZALEZ, Freddy R. *El constitucionalismo peruano en el siglo XX, evolución y análisis crítico*, Tesis para optar por el título de Abogado, Chiclayo, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, 2011, p.11.

haber cumplido veinticinco años de edad y ser natural del departamento a que pertenece la respectiva circunscripción electoral o tener en él tres años de residencia continua.

La Carta de 1933, también faculta el sufragio femenino regulando que: “Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad de veintiún años las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría de edad”.

#### **D) Cuarto periodo: De 1979 a la actualidad.**

La Constitución de 1979 estableció un Congreso bicameral: El Senado y la Cámara de Diputados. Durante el receso funciona la Comisión Permanente. Para ser senador o diputado según el artículo 171° se requería ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos treinta y cinco años en el primer caso, y veinticinco años en el segundo.

Durante este periodo que incluye las constituciones de 1979 y 1993, la primera faculta el voto a los analfabetos, incluyéndolos en la participación política del país, así también, de la evolución de los requisitos para ser candidato al Congreso, continúan siendo los mismos a los dos últimos periodos, variando algunos rasgos referentes a cierta edad y cierto tiempo de residencia, además, se advierte el cambio de la bicameralidad a la unicameralidad, siendo adoptada por la Constitución vigente, sin embargo, resulta indiferente el sistema adoptado, ya que, lo importante es que se materialice lo que se busca en un Congreso dentro de un Estado Constitucional.

La democracia representativa que estaba marcada por una representatividad proporcional al territorio va evolucionando a la representatividad proporcional de la población total de peruanos, por lo que, aumenta el número de parlamentarios de ciento veinte a ciento treinta, la forma de representación es indirecta, el pueblo elige a los representantes por medio del sufragio en elecciones libres, influye el sistema presidencialista americano, donde prevalece el poder ejecutivo sobre el poder legislativo, puesto que ambos tienen la facultad de iniciativa legislativa.

### 1.3.2. Definición y características del Congreso de la República del Perú.

Nos remitimos en la historia del constitucionalismo peruano, concretamente, durante el periodo 1821-1842, denominado “bases del constitucionalismo”, periodo que se logra rescatar dentro de los aspectos positivos la definición del Estado peruano como Republica, de carácter representativo<sup>41</sup>, bajo una Constitución estable y protectora de derechos fundamentales, entre ellos, los derechos políticos: derecho de elegir y ser elegido.

En nuestro país, la actual Constitución de 1993, se caracteriza por haber introducido un conjunto de instituciones que terminaron con la tradición histórica de los textos constitucionales anteriores, siendo el Congreso de la Republica uno de ellos, el cual fue organizado de forma unicameral<sup>42</sup>, además, de una Comisión Permanente con singulares funciones, propias de un Senado. Según, el artículo 90° de la Carta de 1993 para ser elegido congresista de la Republica se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido 25 años y gozar del derecho de sufragio.

Es evidente, que el estricto cumplimiento de estos requisitos trae consigo el nombramiento de congresistas con polémicos rasgos: carecen de un partido organizado, no tienen la educación ni la experiencia para realizar la representación política, siendo que, en algunos casos asumen el cargo público con la motivación equivocada de atender temas personales, ejercer presión según sus intereses y un modelo de lista abierta o voto preferencial que cambia el proceso en una contienda mediática entre todos los candidatos, importando menos su carrera política e identificación con una ideología o militancia partidaria<sup>43</sup>.

El Congreso de la República del Perú es un órgano político cuya base es el principio de representatividad donde se reúnen los representantes o congresistas elegidos por la población en elecciones generales, directas y obligatorias, es decir su “poder emana del pueblo y representa al pueblo”, y cumple con reproducir las características del país,

---

<sup>41</sup> Ibídem, p.244.

<sup>42</sup> El artículo 90° de la Constitución de 1993 establece que “(...) El poder legislativo reside en el Congreso, el cual consta de una Cámara única”.

<sup>43</sup> HAKANSSON, Carlos. *Curso de Derecho Constitucional*, Lima, Editorial Palestra Editores, 2012, p. 284.

accede la canalización de demandas de la población, interviene en la solución de un conflicto en sociedad, y es garantía de un sistema democrático.

El actual Congreso peruano tiene las siguientes características:

a. Está compuesto por una sola cámara que consta de ciento treinta congresistas, elegidos en veintisiete distritos electorales, los cuales están conformados por uno por cada departamento, además de “Lima provincias”, la provincia constitucional del Callao y los peruanos en el extranjero.

b. Es un órgano político, que está conformado por un número de personas elegidas por la población a través del sistema democrático para representar a la ciudadanía, específicamente mediante elección directa. Actualmente se encuentra prohibida la reelección parlamentaria<sup>44</sup>.

c. Es una asamblea permanente, debido a que, es una institución de toma de decisiones políticas de manera constante, bajo condiciones de gobernabilidad, diferenciándose de una asamblea constituyente de labor temporal que tiene como finalidad elaborar una nueva constitución. En ese sentido, está en permanente funcionamiento, incluso durante su receso o cuando se ha producido su disolución, a través de la Comisión Permanente.

d. Permite la expresión del pluralismo político, el cual indica una diversificación del poder basada en la existencia de una pluralidad de grupos que deben realizar un diálogo con la intención de llegar a un consenso<sup>45</sup>.

e. Permite el debate político, que según Santaolalla es la más genuina y auténtica de las prácticas parlamentarias, basándose en el procedimiento de debate y discusión<sup>46</sup>, lo que implica, que trasciende al parlamento mismo, porque en la deliberación la minoría aunque

---

<sup>44</sup> Mediante Ley N° 30906: Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la república, publicada en el Diario El Peruano el 09 de abril de 2022. Disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-reforma-constitucional-que-prohíbe-la-reeleccion-inme-ley-n-30906-1730158-3>.

<sup>45</sup> COCA, Juan; LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela. “Reflexiones sobre pluralismo político y educación intercultural en las sociedades democráticas contemporánea”, en *Revista Aposta*, N°70, julio-septiembre 2016, p.134. [Obtenido el 05/V/2019] Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/4959/495952432006.pdf>.

<sup>46</sup> SANTAOLALLA, Fernando. “El debate parlamentario y el uso de la palabra”, en *Revista UNED*, N°86, enero-abril 2013, p.53. [Obtenido el 05/V/2019] Disponible en <https://bit.ly/2ZbRALZ>

carece de fuerza de influencia en las decisiones políticas tiene voz y voto y puede dirigirse a los electores mediante el debate político.

### **1.3.3. Requisitos para ser elegido congresista de la República del Perú.**

El congresista es un ciudadano (a) elegido en elecciones democráticas para representar a una población o región del país. El congresista es un funcionario público<sup>47 48</sup>.

Conforme el último párrafo del artículo 90° de la Constitución Política del Perú los únicos requisitos para ser elegido congresista son: Haber nacido en el Perú, tener como mínimo veinticinco años de edad y gozar del derecho de sufragio.

### **1.3.4. Comparación de los Requisitos para ser elegido congresista en el sistema latinoamericano.**

En Latinoamérica cada Estado establece sus propios requisitos para elegir a sus representantes variando su denominación conforme al sistema legislativo adoptado, podrán ser asambleístas, congresistas, diputados y senadores, regulación conforme a la Constitución del país que pertenecen<sup>49</sup> y contemplándose una suerte de requisitos básicos limitados a la edad, nacionalidad, ejercicio de la ciudadanía, participación ciudadana, vínculo con el distrito electoral bajo un espacio y tiempo determinado, siendo muestra de ello:

#### **a. Argentina.**

Este país cuenta con un poder legislativo bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en los artículos 48° y 55° de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 y son requisitos relativos a la edad del candidato, dependiendo de la figura de diputado o senador, otros relativos a la residencia, la ciudadanía, además sobre

---

<sup>47</sup> El artículo 39° de la CPP establece que trabajadores desempeñan la función pública: *“Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El presidente de la Republica tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes del Congreso, ministros de estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los Magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo en igual categoría; y los representantes de los organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley”*.

<sup>48</sup> El artículo 425° del Código Penal incorpora un concepto amplio de quienes son funcionarios públicos: *“1. Los que están comprendidos en la carrera pública. 2. Los que desempeñan cargos políticos o de confianza, incluso si emanan de elección popular...”*.

<sup>49</sup> OEA. Requisitos para ser Diputado: Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, Georgetown Universidad y Organización de Estados Americanos. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en <https://bit.ly/2ClK4Fm>

percibir una renta, mas no presenta requisitos sobre el desempeño profesional o académico del candidato al cargo de Representante.

#### **b. Bolivia.**

Este país tiene un poder legislativo bicameral compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 149° de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009. Los requisitos que se exigen son referentes a la edad, residencia y cumplir con condiciones generales de acceso al servicio público, lo cual resulta muy ambiguo, por lo que, algunos autores hacen referencia que debió ser reemplazada la palabra de acceso al servicio público por “acceso al desempeño de las funciones públicas”<sup>50</sup>, y al revisar dichas condiciones, tampoco se establece un requisito sobre el grado o título profesional que debe tener el candidato a dicho cargo.

#### **c. Brasil.**

Este país cuenta con un poder legislativo bicameral y los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 14° de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988. Los requisitos hacen referencia sobre la nacionalidad, ejercicio de los derechos políticos, residencia, afiliación a un partido político, y edad, mas no hace alusión al grado académico y título profesional del candidato.

#### **d. Chile.**

Este país tiene un poder legislativo bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en los artículos 48° y 50° de la Constitución Política de Chile de 1980. Los requisitos que se exigen son referentes a la ciudadanía y derechos conexos, la edad, la residencia los cuales difieren sobre el cargo de senador o diputado, particularmente, este país exige que sus candidatos deben haber cursado la enseñanza

---

<sup>50</sup> MOSTAJO MACHICADO, MAX. “¿Son conceptos indeterminados, arbitrarios o barbarismos jurídicos en la constitución política del estado, las condiciones generales de acceso al servicio público?”, en *Revista Jurídica Derecho*, Vol.8, N°11, diciembre, 2019, p.1. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en <http://www.scielo.org.bo/scielo>.

media, mas no hace referencia al grado académico superior ni mucho menos al título profesional para postularse al Congreso.

**e. Colombia.**

Este país tiene un poder legislativo bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en los artículos 172° y 177° de la Constitución Política de Colombia de 1991. Para ser elegido representante los requisitos señalados hace referencia a la ciudadanía y edad dependiendo del cargo de senador o diputado.

**f. Costa Rica.**

Este país cuenta con un Congreso de la Republica bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 108° de la Constitución Política de Costa Rica de 1947. Para ser diputado se requiere la nacionalidad, ciudadanía y cierta edad, mas no se exige ningún grado académico o título profesional.

**g. Ecuador.**

Este país cuenta con una asamblea unicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 119° de la Constitución Política de Ecuador de 2008. Para ser asambleísta se exige la nacionalidad, ser mayor de edad y estar en goce de los derechos políticos, tampoco se exige tener un grado académico o título profesional.

**h. El Salvador.**

Este país tiene un poder legislativo unicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 126° de la Constitución de la Republica de El Salvador de 1983. Para ser elegido diputado se exige la nacionalidad salvadoreña, cierta edad, ejercicio de los derechos ciudadanos, además, de forma ambigua se establece notoria honradez e instrucción, no siendo específico el grado académico que se requiere para postularse a dicho cargo.

**i. Guatemala.**

Este país cuenta con un poder legislativo unicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 162° de la Constitución Política de la República de

Guatemala de 1985. Para ser electo diputado se requiere la nacionalidad guatemalteca y el ejercicio de sus derechos ciudadanos, no se exige ningún grado educativo o académico para los candidatos.

#### **j. México.**

Este Estado federal tiene un poder legislativo bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 55° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Para ser diputado se requiere la nacionalidad mexicana, la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos, la residencia, mas no se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

#### **k. Nicaragua.**

Este país tiene un poder legislativo unicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 134° de la Constitución Política de la Republica de Nicaragua de 1987. Para ser Diputado se requiere la nacionalidad nicaragüense, el pleno goce de sus derechos civiles y políticos, cierta edad y residencia, observamos que tampoco se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

#### **l. Panamá.**

Este país cuenta con un poder legislativo unicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en el artículo 153° de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Para ser Diputado se requiere la nacionalidad del país, la ciudadanía en ejercicio, no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia y la residencia, tampoco se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

#### **m. Paraguay.**

Este país tiene un Congreso de la Republica bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en los artículos 221° y 223° de la Constitución de la República del Paraguay de 1992, para ser electo diputado titular o suplente se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido veinticinco años. Mientras que, para

ser electo senador titular o suplente, se requiere la nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido treinta y cinco años de edad, tampoco se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

#### **n. República Dominicana.**

Este Estado cuenta con un poder legislativo bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en los artículos 82° y 79° de la Constitución de la República Dominicana de 2010. Para ser diputado se requieren las mismas condiciones que para ser senador exigiéndose la nacionalidad del país, cierta edad, el ejercicio de la ciudadanía y la residencia y no se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

#### **ñ. Uruguay.**

Este estado tiene un poder legislativo bicameral. Los requisitos para ser representante se encuentran regulados en los artículos 90° y 98° de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, para ser representante se exige la ciudadanía en ejercicio, y la edad de treinta años tanto para senador o representante, mas no se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

#### **o. Venezuela.**

Este país tiene un poder legislativo unicameral y los requisitos para ser representante se encuentra regulados en el artículo 188° de la Constitución de la República bolivariana de Venezuela de 1999, la cual, establece para ser elegido diputado se requiere la nacionalidad, cierta edad y la residencia, tampoco se exige el grado académico ni el título profesional para ejercer dicho cargo.

### **1.3.5. Críticas a los sistemas legislativos en América del Sur, Centroamérica y México.**

En la región latinoamericana el sistema establecido no es el parlamentarismo inglés, sino el presidencialismo copiado del modelo norteamericano donde la figura del Presidente toma un protagonismo político frente al Congreso, sin embargo, dentro de la tipología de gobiernos presidencialistas el estado peruano se encuentra en el sistema presidencialismo

hegemónico parlamentarizado<sup>51</sup>, es decir, el Presidente tiene el protagonismo político, quien tiene la facultad de disolver el Congreso, siempre y cuando en una o más oportunidades haya censurado el Gabinete de Ministros, con lo cual se busca recuperar la hegemonía del Mandatario.

En ese orden de ideas, Alvarado refiere que existen factores del predominio presidencialista en América latina siendo los más influyentes: a. Factores basados en la imagen del presidente de la República, debido a que, su investidura popular democrática, no depende de la confianza del Congreso y no es responsable de forma política frente a este; b. El poder ejecutivo es unipersonal; c. La tendencia del paternalismo político; d. La elección del candidato a presidente; e. La corrupción como elemento constitutivo en el sistema político actual<sup>52</sup>.

En la actualidad de la región latinoamericana, cada régimen constitucional establece el tamaño de su Congreso en función de los acuerdos políticos, por lo que, cada poder legislativo, está en función a la población, por esta razón, países con menor población, tendrán parlamentos con un menor número de congresistas.

Se establecen como congresos unicamerales países como Venezuela con ciento sesenta y cinco representantes, Honduras con ciento veintiocho parlamentarios, Ecuador con ciento veintitrés asambleístas, Perú con ciento treinta congresistas, Guatemala con ciento trece representantes, Nicaragua con noventa y tres parlamentarios, El Salvador con ochenta y cuatro parlamentarios, Panamá con setenta y uno parlamentarios y Costa Rica con cincuenta y siete parlamentarios.

Así también, se establecen como congresos bicamerales países como Argentina con doscientos cincuenta y siete diputados, setenta y dos senadores, Bolivia con ciento treinta diputados y veintisiete senadores, Brasil con quinientos trece diputados y 81 senadores, Colombia con ciento veinte diputados y cuarenta y nueve senadores, Chile con ciento sesenta y seis diputados y ciento veinte senadores, Paraguay con ochenta diputados y

---

<sup>51</sup> NOGUEIRA ALCALA, Humberto. “La Tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa, en *Revista Estudios constitucionales*, Vol.15, N°02, Santiago de Chile, Diciembre, 2017. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en <https://bit.ly/3e9j3lv>

<sup>52</sup> Cfr. ALVARADO TAPIA, Katherine. “La responsabilidad del presidente de la república en el régimen presidencialista peruano”, en *Revista IUS*, N°2, Julio, 2011, p.5. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en <https://vlex.com.pe/vid/responsabilidad-presidencialista-peruano-425600342>

cuarenta y cinco senadores, Uruguay con noventa y nueve diputados y treinta diputados y Republica Dominicana con ciento noventa diputados y treinta y dos senadores.

Es necesario, realizar un breve comentario acerca de los requisitos exigidos a los candidatos al Congreso, que más incidencia tienen en las constituciones de la región latinoamericana, estos son acerca la edad donde todos coinciden que deban ser mayores de edad, la nacionalidad que puede ser de nacimiento o adquirida, la residencia exigida por ciertos años y en la provincia o departamento de donde se postule, finalmente la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos.

Mientras que, los requisitos menos incidentes son acerca del grado de instrucción o educación del candidato, considerados por los estados de Chile y El Salvador, quienes exigen la enseñanza media y la notoria instrucción respectivamente. Asimismo, resulta particular el caso de la República de Panamá que exige que los postulantes al Congreso no hayan sido condenados por delitos dolosos, y la Republica de El Salvador exige notoria honradez, estableciéndose la importancia de la calidad moral y los antecedentes penales de los candidatos siendo un tema muy cuestionable debido a la crisis de corrupción que afronta la región latinoamericana en estos últimos años.

## **CAPITULO II: ASPECTOS FUNCIONALES DE UN CONGRESISTA PERUANO BAJO LA CONSTITUCIÓN DE 1993.**

### **2.1. Aspecto funcional del Congreso de la República del Perú.**

El Estado peruano es unitario, descentralizado, representativo y se organiza según el principio clásico de separación de poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial, siendo cada uno de ellos autónomos e independientes entre sí, en cuanto a su organización y funciones. El Poder Legislativo peruano cuenta con un Congreso unicameral con ciento treinta miembros.

El Congreso es estudiado a través del Derecho Parlamentario, rama del Derecho Público, que comprende el conjunto de normas que regula las actividades internas de las asambleas legislativas (parlamentos o congresos) de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones de los grupos políticos que los integran<sup>53</sup>. En nuestro país, el Derecho Parlamentario se enfoca en nuestro Poder Legislativo, conocido como Congreso de la República del Perú.

Esta rama del derecho buscó ser reconocida de forma análoga a otras ramas del Derecho, para no ser considerado solo como un conjunto de reglas que regulaban la actividad interna de los parlamentos, puesto que no es suficiente reducir lo parlamentario a un conjunto de normas, ni a sus relaciones con otras instituciones<sup>54</sup>. Esto se justifica en la complejidad de estudio de la organización y la funcionalidad de la institución del Congreso.

Con respecto a la funcionalidad congresal, esta rama del derecho establece dos clasificaciones:

- a) La trilogía clásica: La función representativa, función legislativa, función de control parlamentario al poder ejecutivo.

---

<sup>53</sup> Cfr. BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.33.

<sup>54</sup> Cfr. CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. *Derecho Parlamentario*, Lima, Centro de Capacitación y Estudios parlamentarios del Congreso de la Republica, 2016, p.27. [Ubicado el 01/IV/2019] Obtenido en <https://bit.ly/31YpgOE>

- b) Funciones especiales contemporáneas: La función administrativa, nombramiento, remoción o ratificación de funcionarios públicos, función financiera, función disciplinaria y función prejudicial.

## **2.2. Función Representativa.**

La función principal del Congreso de la Republica es representar la voluntad de los ciudadanos, sirviendo de vínculo entre el gobierno y la sociedad. Esta función hace viable las demás funciones de legislación y control, puesto que, mediante el voto los ciudadanos otorgan a los congresistas el poder de representación en defensa de sus derechos, intereses ante el gobierno.

Esta función está recogida en el artículo 93° de la Constitución Política: “Los congresistas representan a la Nación (...)”, y por tanto su mandato proviene de ella y no de sus electores, sin embargo, su actuación debe ser con criterio de conciencia y al margen de toda presión, incluso teóricamente, no están sujetos a los partidos por los cuales han sido elegidos.

En ese sentido, Enrique Ballesteros refiere “Los congresistas representan a la Nación, pero ejercen representación en nombre de los partidos y organizaciones políticas que facilitaron su elección. El que no estén sujetos a mandato imperativo no debe interpretarse como independencia absoluta y deslealtad partidaria”<sup>55</sup>. Esto significa que los congresistas son voceros de sus organizaciones políticas, expresan sus inquietudes y exponen sus intereses partidarios sometiéndolos a votación.

Los congresistas a través de la función de representación, también son voceros de los ciudadanos en el Congreso, y se comunican con sus electores, los informan y canalizan sus demandas<sup>56</sup>. Por ello, tienen el deber de interactuar constantemente con los ciudadanos a fin de reforzar el contacto con la población de la circunscripción electoral, vale decir, del departamento por el cual fueron elegidos. De hecho, se ha establecido la figura de la “semana de representación” conforme inciso f) del artículo 23 del Reglamento

---

<sup>55</sup> *Ibíd*em, p.28.

<sup>56</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. Informes de función de representación, Lima, 2019. [Ubicado el 01/IV/2019] Obtenido en <https://bit.ly/2OawfMm>

del Congreso, según la cual, el parlamentario visita su departamento de origen para informarse de sus problemas, durante una semana al mes.

Otras formas de ejercer la representación, son, por un lado, la presentación de oficios a las entidades del gobierno para interceder por las demandas de los ciudadanos, y por otro lado, los pedidos de información a todo funcionario público, de manera personal o mediante comisiones ordinarias del Congreso. Además, son consideradas actividades de representación, el procesamiento y seguimiento de demandas y denuncias ciudadanas, y la mediación en conflictos sociales, con lo cual, se escucha a diversos sectores de la sociedad, brindando respuestas a inquietudes de diferentes índoles<sup>57</sup>.

### **2.3. Función Fiscalizadora.**

El Congreso tiene una función de control o fiscalización del gobierno que es una expresión del sistema de equilibrio del poder, propuesto por Montesquieu en el siglo XVIII, al manifestar ser necesario que “el poder frene al poder”. Esta función de fiscalización presentó dos aspectos: el control político y el control jurídico o de legalidad.

#### **a. Control Político.**

A través de este control, se juzga la eficacia de los actos de los gobernantes y sus decisiones, quienes responden de forma política ante el Congreso por su gestión, esta responsabilidad política se origina en concebir al Congreso como depositario de la representación popular y puede juzgar la actividad de quienes ejercen el gobierno. Por lo que, los principales mecanismos reconocidos por nuestra Carta Magna son: las preguntas (Art. 129° CPP), la interpelación (Art.131° CPP), las comisiones investigadoras (Art. 97° CPP) y los pedidos de informar (Art.96° CPP).

#### **b. Control de legalidad.**

Este control tiene como finalidad velar porque la Constitución y las leyes se cumplan, disponiendo lo necesario para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores, este control (acusación) procede por los delitos cometidos en el ejercicio de la función pública los cuales se encuentran tipificados en el Código Penal o por la infracción de la Carta

---

<sup>57</sup> CONGRESO DE LA REPUBLICA. Guía de gestión de la representación política, Lima, Congreso de la República, 2011. [Ubicado el 01/IV/2019] Obtenido en <https://bit.ly/2OaiVrj>

Magna cuando el funcionario actúa en contra de los preceptos constitucionales este control se da bajo la Acusación Constitucional (Art. 99° CPP) y las figuras de Antejudio y Juicio Político.

#### **2.4. Función Legislativa.**

El Congreso de la Republica tiene como función principal la elaboración de leyes, a través de las cuales, debe coadyuvar al desarrollo sostenible del país, permitiendo la participación activa de los actores de la sociedad en sus decisiones. Esta función puede entenderse como el dictado de normas generales, que son destinadas a una pluralidad de individuos.

La labor legislativa es de una gran importancia para la vida nacional, influyendo en el día a día de todos los ciudadanos del país. La ley produce cambios sociales que van más allá del ámbito jurídico y es por ello que quienes la crean deben realizarlo con la mayor severidad y responsabilidad del caso. Facultades legislativas tienen tanto el Congreso de la República la institución que tiene esta responsabilidad, como el Poder Ejecutivo, siempre y cuando el Legislativo le delegue facultades y con ciertos límites.

La Constitución en su artículo 102°, establece las atribuciones del Congreso: “I. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes (...)”. Si bien esta facultad no es única del órgano legislativo, puesto que de manera excepcional el Presidente de la Republica tiene la facultad de promulgar leyes, dictar decretos de urgencia con fuerza de ley, disolver discrecionalmente el Congreso<sup>58</sup>, empero se ha optado por mantener la exclusividad como función principal del Congreso en cuanto en dación, modificación y derogación de las ley.

El artículo 4° del Reglamento del Congreso de la Republica establece que “La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento. Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a este Reglamento”.

---

<sup>58</sup> Conforme el artículo 104° de la Constitución de 1993, se autoriza que el Congreso delegue al Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos.

### **2.4.1. El proceso legislativo ordinario.**

#### **a) Iniciativa de ley.**

La Legislación es considerada una fuente del Derecho, se define como un conjunto de leyes que regulan una materia, y tiene alcance general, el proceso de su elaboración hasta su publicación, o derogación, se rige bajo ciertos parámetros regulados en las leyes nacionales. La ley proviene del Estado a diferencia de la costumbre que procede de la comunidad.

En sentido formal, la ley es toda norma o precepto jurídico aprobado por el Congreso a través del procedimiento prescrito en la Constitución, es promulgada por el Presidente de la República y publicada en el diario oficial “El Peruano” de circulación nacional.

En sentido material, la ley es toda regla de derecho, todo precepto normativo dictado por los distintos órganos del Estado dentro de los límites de sus respectivas competencias.

La iniciativa legislativa<sup>59</sup>, es el acto por el cual se da origen al proceso ordinario de una ley, es decir, es la facultad de presentar proyectos de ley. Recae en el Congreso y se extiende a algunas instituciones que por su naturaleza especializada necesitan regularse.

La presentación de iniciativa legislativa conforme el artículo 107° de la Constitución Política está facultada al Presidente de la República, los congresistas, otros poderes del Estado en materias que le son propios, las instituciones públicas autónomas (Ministerio Público, JNE, ONPE, RENIEC, Defensoría del Pueblo, Banco Central de Reserva del Perú, Contraloría General de la República, Junta Nacional de Justicia, SBS), los municipios, los colegios profesionales y la ciudadanía conforme a ley<sup>60</sup>.

Debe cumplir ciertos requisitos formales mínimos establecidos en el artículo 75° del Reglamento del gobierno tales como exposición de motivos, vigencia de la norma que se propone, análisis del costo-beneficio, fórmula legal fragmentada en títulos, capítulos, secciones y artículos.

---

<sup>59</sup> Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

<sup>60</sup> La Ley N°26300 Ley de los derechos de participación y control ciudadano señala que la iniciativa legislativa que presente los ciudadanos deben estar acompañada de por las firmas comprobadas ante el JNE de no menos del 0,3 % de la población electoral nacional.

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso quien verificara los requisitos formales, para luego registrar y dispone su publicación en el Portal del Congreso informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y tramitar las iniciativas a las Comisiones para su respectivo estudio y dictamen.

Son las Comisiones Ordinarias a quienes corresponde realizar el estudio y emitir los dictámenes favorables o desfavorables de los proyectos de ley. Para ello tienen un plazo de 30 días útiles, lo cual rara vez es cumplido.

Si los dictámenes resultan siendo favorables, se envían al Consejo Directivo del Congreso para que este les asigne una fecha para su debate en el Pleno del Congreso.

#### **b) Discusión.**

De acuerdo, a lo estipulado en el artículo 78° del Reglamento del Congreso, las iniciativas legislativas aptas con sus respectivos dictámenes publicados en el Portal del Congreso o Gaceta del Congreso o en el diario nacional El Peruano antes de su debate siete días calendario en el Pleno del Congreso.

Si el Pleno, luego de debatir la propuesta, rechaza el dictamen del proyecto de ley, este se archiva, pero, si se aprueba, la oficina especializada de la Oficialía Mayor debe redactar la autógrafa del proyecto (texto de la futura ley) para enviarla al Presidente de la República para su promulgación.

#### **c) Aprobación y Promulgación de ley.**

Conforme el artículo 108° de la Constitución Política prevé que “La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la Republica para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación del Presidente de la Republica la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente tiene observaciones que hacer sobre el todo o parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a este en el mencionado termino de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

**d) Publicación.**

Se ha establecido en el artículo 109° de la Constitución de 1993 que las leyes son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, hasta que cesan de regir, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

Al periodo que transcurre entre la promulgación y la entrada en vigencia de la ley se le denomina vacancia de la ley (*vacatio legis*). Durante este periodo rige la ley anterior.

Las leyes cesan en los siguientes supuestos: a) cuando se vence el plazo de vigencia señalado por la propia ley (leyes temporales); b) cuando se ha conseguido el fin o ha desaparecido el estado de cosas para los cuales fue dictada (*ratio legis*); c) por su derogación mediante otra ley de igual o superior jerarquía; d) por sentencia del Tribunal Constitucional que declare su inconstitucional; e) sentencias que amparan una acción popular.

**e) Derogación.**

La derogación consiste en la cesación de la vigencia de una norma en virtud de otra posterior. Esta figura se encuentra regulada en el artículo I del Título preliminar del Código civil, se utiliza la palabra derogación para referirse tanto a la extinción parcial o total de la ley. También queda sin efecto *erga omnes* por sentencia que declare su inconstitucionalidad.

**2.4.2. Producción Legislativa periodo parlamentario (2016-2019).**

Durante los últimos años el Poder legislativo mediante el Congreso de la República del Perú, se ha caracterizado por la cantidad de su producción legislativa, mas no por su calidad legislativa, esto se ve reflejado en los siguientes datos:

**TABLA N° 1.****PRODUCCIÓN LEGISLATIVA PERIODO PARLAMENTARIO (2016-2019).**

Normas publicadas en el diario oficial "El Peruano" Periodo (Julio 2016-Julio 2019).				
Normas	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Total
Resoluciones Legislativas del Congreso	16	16	29	61
Resoluciones Legislativas	21	38	27	86
Leyes	128	158	115	401
Total normas publicadas	165	212	171	548

*Fuente: Congreso de la República del Perú.*

En el ordenamiento jurídico peruano, existen iniciativas legislativas que por su naturaleza no se materializan en una ley sino en resoluciones legislativas, igualmente existen decisiones cuya aprobación se materializa en resoluciones legislativas del Congreso, a pesar que tienen rango de ley, nuestra investigación solo se centrara en analizar las leyes emitidas por el Congreso, las cuales provocan muchas veces la falta de legitimidad del Congreso y en consecuencia su desaprobación de sus miembros y como institución.

Conforme el artículo 4° del Reglamento del Congreso, la función legislativa de esta institución comprende el debate y la aprobación de reformas de la Carta Fundamental, de leyes y resoluciones legislativas, así también su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el propio Reglamento.

Si bien la producción de leyes a través de los proyectos de ley es de forma opcional, los congresistas que no presentan ninguna iniciativa legislativa no será sancionados, puesto, que no existe tal sanción en ninguna norma establecida, por lo tanto, estos no tienen la obligación de presentar proyectos de ley, sin embargo, si se sienten obligados a justificar

su labor ante los ciudadanos que los eligieron, quienes esperan que se satisfagan sus necesidades en la dación de leyes.

Podemos concluir que al no existir sanción por no cumplir con su labor legislativa, ello es parte del blindaje que tienen los congresistas quienes tampoco tienen la facultad de renunciar a su cargo lo que sí existe para el presidente, no pueden ser revocados, así también son no vacables, si bien son elegidos por una provincia no se encuentran obligados a esta, porque al acceder al cargo de congresistas conforme el artículo 90° de la Constitución de 1993 son congresistas de toda la nación y no de la provincia o circunscripción territorial que los eligió.

De lo que ha transcurrido durante el periodo parlamentario (2016-2021) hasta la actualidad se han presentado cerca de cinco mil quinientos proyectos de ley, de los cuales se han aprobado mil seiscientos cincuenta y dos<sup>61</sup>. Nuestra crítica se enfoca en la baja calidad legislativa basándonos conforme nuestro criterio en los siguientes tipos de leyes formuladas y promulgadas:

#### **a. Leyes basadas en días festivos.**

Lamentablemente son los proyectos de ley que más abundan en su presentación ante las comisiones del Congreso. Con estos proyectos, los congresistas buscan contentar a una parte de la población (territorial, cultural, religiosa, ideológica, etc.) otorgándoles un día calendario para la celebración o conmemoración de un acto.

Parece que nuestros legisladores no se preocupan en resolver los principales problemas que aqueja nuestra sociedad, por ello presenta propuestas de leyes muy comentables. Podríamos mencionar el proyecto de Ley que declara el 14 de setiembre “Día del grito indígena por la libertad del Perú” presentada por el congresista Josué Gutiérrez Córdor, el que declara el 30 de setiembre de cada año como el Día Nacional de la Biblia propuesta por Julio Pablo Rosas Huaranga, el que declara al Colegio Nacional de San Juan de Trujillo como cuna de héroes nacionales presentada por Elías Nicolás Rodríguez Zavaleta, el que propone declarar el 14 de noviembre de cada año como Día Nacional de la Ética Periodística propuesta por Yohny Lescano Ancieta, el que propone declarar el

---

<sup>61</sup> *Vid.* PROYECTOS DE LEY. Proyectos recientes (Legislatura 2016-2021)-Lima: Proyectos de Ley, 2020. [Ubicado el 10/VI/2020] Obtenido en <http://proyectosdeley.pe/>

"Día Nacional del Pescador Jubilado" el 15 de setiembre de cada año propuesta por Freddy Sarmiento Betancourt, entre tantos otros.

En ese sentido, los legisladores dieron la Ley N° 30198 publicada el 17 de mayo de 2014, la de los “emolienteros”, ley que no sólo reconoce su venta ambulatoria y a los “vendedores de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública y como microempresarios generadores de autoempleo productivo”, sino que también declaró el 20 de febrero como “Día del emoliente, quinua, maca, kiwicha y demás bebidas naturales tradicionales”<sup>62</sup>.

### **b. Leyes Populistas.**

Son aquellas leyes que se dictan por insistencia de la población. Los políticos las justifican por ser “clamor social”, buscando ampliar su popularidad, sin realizar un estudio de adecuación a la realidad peruana y sin importar su verdadero impacto en la sociedad. Muestra de ello es la reiterada presentación de proyectos de ley que buscan implantar la pena de muerte aprovechando la indignación pública ante crímenes como la violación y asesinato de niñas.

En el mes de marzo de 2018 la bancada de Fuerza Popular, presentó un proyecto de pena de muerte para violadores de menores con la finalidad de reformar el artículo 140° de la Constitución que indica que esta sanción está reservada solo para casos de traición a la patria y terrorismo<sup>63</sup>.

El más reciente es el Proyecto de Ley N° 3465/201-CR, que propone reformar el artículo 140° de la Constitución en relación con los alcances de la pena de muerte. Este proyecto fue presentado por el excongresista Richard Acuña Núñez, el 28 de setiembre de 2018, de haber sido aprobado quedaría de la siguiente forma:

---

<sup>62</sup> POLITICA. Congreso del Perú: Leyes absurdas en un país con urgencias. (17/04/2014). Libertad Digital [Ubicado el 10/VI/2020] Obtenido en <https://www.libertaddigital.com/internacional/latinoamerica/2014-04-17/congreso-de-peru-leyes-absurdas-en-un-pais-con-urgencias-1276516115/>

<sup>63</sup> POLITICA: Fuerza Popular presenta nuevo proyecto de pena de muerte para violadores de menores. RPP. [Ubicado el 10/VI/2020] Obtenido en <https://rpp.pe/politica/actualidad/fuerza-popular-presenta-nuevo-proyecto-de-pena-de-muerte-para-violadores-de-menores-noticia-1108295?ref=rpp>

Artículo 140°. - La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra, el de terrorismo, el de violación de la libertad sexual de menor de siete años y sicariato, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada.

El ex congresista sustentó su proyecto en cuestiones estadísticas y opinión de la ciudadanía:

*“Conforme a una encuesta de El Comercio - Ipsos, realizada entre el 7 y 9 de febrero del presente año [se refiere al año 2018], el 87% de peruanos está a favor de que se implemente la **pena de muerte** para quienes violen y asesinen a menores de edad. Esta opinión es casi unánime en el centro del país, donde el 97% de encuestas considera que la pena de muerte debe ser aplicada.*

*En las regiones de esta zona del Perú (Lima, Junín, Huánuco, Huancavelica y Pasco), se concentró casi el 50% de los 2,341 casos de violencia sexual contra menores registrados en el año 2017, de acuerdo con estadísticas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Solo en Lima se reportó el 38% de los casos”.*<sup>64</sup>

Una somera crítica, al respecto con el fin de extender nuestras ideas en el más adelante, radica en que la propuesta antes transcrita, pena de muerte para los autores de los delitos de violación a la indemnidad sexual y de sicariato, no tiene asidero jurídico, se olvida de manera supina, que nuestro país ha suscrito plenamente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y con ello la interpretación que la Corte realice sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>65</sup>, la cual en su artículo 4° Inciso 2, es clara al precisar:

Artículo 4°. Derecho a la Vida. (...) 2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena,

<sup>64</sup> Proyecto de Ley N°3465/2018-CR Proyecto de reforma constitucional del artículo 140° de la constitución política, sobre los alcances de la pena de muerte. [Ubicado el 12. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/3iIE6yP>

<sup>65</sup> “Suscrita por Perú el 27 de julio de 1977 y aprobada mediante Decreto Ley N° 22231, publicado el 12 de julio de 1978. El instrumento de ratificación del 12 de julio de 1978, se depositó el 28 de julio de 1978. Vigente desde el 28 de julio de 1978. Ratificada por la Décimo Sexta Disposición General y Transitoria de la Constitución Política de 1979.” Vid. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Compendio de Derechos Humanos: Tratados Internacionales de los que el Perú es parte*, primera edición, Lima, Banco de Crédito del Perú, 2012, p. 457.

dictada con anterioridad a la comisión del delito. **Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.** (Resaltados nuestros).

Con ello queremos demostrar, en este caso, es que lo único que puede hacer el legislador, ya sea originario (Congreso de la República) o delegado (Poder Ejecutivo), es legislar para abolirla o conservarla, mas no para aumentar el catálogo de supuestos en los que cabe la pena capital, porque ello sería inconvencional. El Congreso no se puede basar en meras estadísticas y en opiniones emotivas para debatir y aprobar esta clase de proyectos. Es necesario entonces, asegurar que el Congresista cuente con una sólida formación a fin de no tomar y proponer medidas populistas, pueriles o moralistas, estériles y carentes de beneficio social.

### **c. Leyes plagiadas.**

A lo largo de varias legislaturas los congresistas han hecho plagios de proyectos de ley extranjeros que han llegado a convertirse en leyes aun cuando adolece de técnica legislativa, notorios vicios de fondo y forma y no se ha estudiado su adecuación en la realidad peruana.

Respecto al plagio de leyes la Comisión de Ética en el año 2004 investigo a dos legisladoras por haber copiado normas de otros países. La congresista Rosa Yanarico plagió un proyecto de ley de México, sobre el desarrollo de la artesanía, y Martha Moyano copió una norma de Colombia referida a mujeres rurales<sup>66</sup>.

En el Congreso disuelto en septiembre de 2019, podemos mencionar hasta tres casos. En el año 2017 se suspendió al congresista aprista Elías Rodríguez Zavaleta por el plagio de varios párrafos en más de cinco proyectos de ley<sup>67</sup>. También fue señalado como plagiador el congresista Lucio Avilas Rojas, a quien se le atribuyó haber copiado fragmentos de la Ley sobre la Zona Franca en Tacna, para crear una Zona Franca en Puno<sup>68</sup>. En el año 2019, la entonces congresista Sonia Echevarría fue cuestionada por haber plagiado en un Proyecto de Ley para declarar de interés nacional que Junín sea cuna nacional del

---

<sup>66</sup> REDACCION EL TIEMPO. Perú: A responder por copia de leyes. (14/04/2004). El Tiempo. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1562470>

<sup>67</sup> ANDINA. Partido aprista investiga a Elías Rodríguez por plagio en sus proyectos. (27/09/2016) Andina. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/31Yuw1q>

<sup>68</sup> ANDINA. Comisión de Ética vera hoy si investiga a congresistas acusados de plagio. (17/10/2016). Andina. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://andina.pe/agencia/noticia-comision-etica-vera-hoy-si-investiga-a-congresistas-acusados-plagio-635763.aspx>

fondismo, iniciativa que contiene dos párrafos plagiados de la Política Nacional del Deporte<sup>69</sup>.

#### **d. Leyes poco útiles o inoperantes.**

Como señalamos anteriormente existe una gran cantidad de leyes que conforman nuestro ordenamiento jurídico, de las cuales algunas tienen poca utilidad. Un ejemplo es la Ley N°27270, publicada el 09 de agosto de 2006, Ley contra Actos de Discriminación que regula el delito de discriminación, que ya estaba tipificado en el artículo 323° del Código Penal con su respectiva modificación en 2006 con la Ley N° 28867; la Ley en cuestión surgió por posturas ideológicas que buscan sancionar conductas sociales bajo el derecho penal, olvidando que este debe aplicarse solo bajo el principio de subsidiariedad o de *ultima ratio*.

Además, como otro ejemplo podemos señalar la Ley N°29719, publicada el 25 de junio de 2011, Ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas, denominada como “Ley antibullying”. Esta norma se encuentra inoperante en muchos establecimientos escolares, por la falta de compromiso de algunos docentes y autoridades educativas en la erradicación del bullying escolar. Y es que es imposible para la realidad de las instituciones educativas nacionales, carentes de recursos y presupuestos adecuados, el contar con al menos un psicólogo, limitándose a prever su implementación de forma progresiva.

#### **e. Leyes que se han derogado por su desuso.**

Con la finalidad de consolidar el proceso del espectro normativo del ordenamiento jurídico, la Comisión especial multipartidaria encargada del ordenamiento jurídico (CEMOL) presidida por Santiago Fujimori, durante el periodo 2006-2011, tuvo como objetivo principal ordenar la legislación nacional, excluyendo normas del ordenamiento jurídico que estaban derogadas, normas que cumplieron el plazo, normas que alcanzaron sus objetivos y normas obsoletas.

---

<sup>69</sup> EXPRESO. Detectan plagios en proyecto de Ley de congresista Echevarría. (10/10/2019). Expreso. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/3gE6eBq>

Asimismo, el Diario Gestión en el año 2018, publicó una nota informando que el Congreso publica 1,082 normas que han caído en desuso en el país<sup>70</sup>, de las cuales se encuentran diversas leyes que han cumplido su fin y ahora son normas viejas, que fueron derogadas tácitamente o cuyo contenido es a la fecha desconocido o secreto, conforme el proyecto de ley que promueve el proceso de consolidación del espectro normativo peruano.

Esto evidencia la cantidad de leyes que existe en nuestra legislación, así también, la necesidad de la revisión del sistema normativo peruano para ordenar y separar aquello que resulte inaplicable y obsoleto, permitiendo a los operadores jurídicos y los ciudadanos contar con normas transparentes y ordenadas, y en consecuencia mejorar la eficiencia de la función legislativa.

#### **f. Leyes inconstitucionales.**

El proceso de inconstitucionalidad es un proceso que se formula ante el Tribunal Constitucional contra una ley, que ya sea por su fondo o forma contraviene nuestra Carta Fundamental, tiene la finalidad que dicha ley sea declarada inconstitucional.

La vulneración a la Constitución busca ser controlada a través del Proceso de Inconstitucionalidad, la misma que de conformidad con el artículo 200° inciso 4 de la Constitución Política del Perú, estipula:

Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

(...) 4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> POLITICA. Congreso publica 1,082 normas que han caído en desuso en el país. (11/05/2018). Gestión. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/3fjahTC>

<sup>71</sup> Consideramos que el término apropiado no es “Acción” sino “Proceso de Inconstitucionalidad”, sosteniendo una tesis contraria: “Es así que el Código Procesal Constitucional, al sistematizar las **acciones** reconocidas por nuestra Constitución y reguladas en leyes dispersas, optó por usar el nombre **procesos**. Vid. CAVANI BRAIN, Renzo. *Denominaciones empleadas. Comentarios a la primera disposición final del Código Procesal Constitucional*. En: Gaceta Jurídica. TC Gaceta Constitucional. Código Procesal Constitucional Comentado. Tomo II. Primera Edición. Diciembre, 2015. pp. 423-424.

Entre las propuestas de leyes, que se dudó de su constitucionalidad, hacemos un breve análisis, siendo la primera de ella la Ley N° 30288, Régimen Laboral Juvenil, publicada el 16 de diciembre de 2014, Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, denominada “Ley Pulpín”. Esta ley recortaba numerosos derechos laborales a los jóvenes que accedían a un empleo, los jóvenes no deben ser regulados propiamente como régimen laboral, puesto que lejos de beneficiarlos los perjudicaba, por eso miles de jóvenes la rechazaron y se sumaron a protestar en las calles pidiendo su derogación, si bien se presentó la demanda de inconstitucionalidad ante el TC por ser discriminatoria, fue el Pleno del Congreso en el año 2015 que derogó la Ley.

Otra ley que causó mucha polémica fue la Ley 30793, Ley que regula el gasto de la publicidad del Estado peruano, publicada el 18 de Junio de 2018, denominada “Ley Mulder” “Ley mordaza”. Al respecto el Tribunal Constitucional se pronunció en los Expedientes 0012-2018-TC/TC y 0013-2018-PI/TC (acumulados) (“Ley Mulder”). Declarándola INCONSTITUCIONAL por vulneración del derecho a la libertad de información, a la legalidad penal, a la libertad de contratar con fines lícitos, y por vulnerar la regulación constitucional de los decretos urgencia.

Entre las propuestas para mejorar la calidad legislativa, algunos atribuyen que la instauración de un Congreso bicameral, donde la Cámara baja aprobase las iniciativas legislativas y la Cámara alta las revisase y corrigiese, se trataría de un control intraorgánico. Asimismo, se propone que los asesores sean del Congreso y no de los parlamentarios, tendiendo hacia una especialización de los asesores parlamentarios, a fin de mejorar las propuestas en temas de gestión pública, dejando de lado a asesores puestos a dedo por los congresistas entre su clientela electoral.

La calidad de la producción legislativa está necesariamente emparentada con el nivel de preparación y conocimientos de las personas que proponen, debaten y aprueban leyes. Por ello, no es una casualidad que el Tribunal Constitucional, o a su turno el Poder Judicial, deban intervenir a menudo, por cuanto las leyes son deficientes, incompletas, o en el peor de los casos, inconstitucionales.

Con relación a las leyes inconstitucionales, la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional expone:

Exp. N° 00016-2020-PI/TC. Caso de la devolución de aportes al Sistema Nacional de Pensiones. 4 de febrero de 2021.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad planteada contra la Ley 31083, Ley que establece un régimen especial facultativo de devolución de los aportes para los aportantes activos e inactivos bajo el Decreto Ley 19990 administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). El TC. Declaró Fundada la demanda, y, en consecuencia, declarar Inconstitucional la Ley 31083.

A nuestra consideración, y tomando en cuenta que a pesar que los congresistas cuentan con asesores especializados, advertimos que se siguen incurriendo en la emisión de disposiciones inconstitucionales, basadas no en la objetividad y por la razón de las cosas, sino que, por el contrario, se basan en el populismo. Entonces, surge la pregunta ¿por qué se toman decisiones basadas en la coyuntura? La respuesta que ensayamos es por réditos políticos, esto es, que se crean leyes basadas en lo que los ciudadanos, las redes sociales, o lo que los medios de comunicación exigen, y no en puridad porque así lo exige la naturaleza de las cosas:

Artículo modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 28704, publicada el 05 abril 2006, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 173.- Violación sexual de menor de edad. Código Penal.

El que tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, con un menor de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad:

1. Si la víctima tiene menos de diez años de edad, la pena será de cadena perpetua.
2. Si la víctima tiene entre diez años de edad, y menos de catorce, la pena será no menor de treinta años, ni mayor de treinta y cinco.
3. Si la víctima tiene entre catorce años de edad y menos de dieciocho, la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años

A través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2012-PI/TC, el Tribunal Constitucional, declaró la inconstitucional el inciso 3 del artículo 173° del Código Penal,

por vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad, con ello resaltamos una vez más la inadecuada técnica legislativa en su variante más perniciosa, por cuanto una cosa es carecer de los conocimientos especializados y otra muy distinta es legislar en mérito a lo que dicta la población, los medios de comunicación, nada más errado y peligroso usar el poder legislativo, para complacer a cierto sector.

Precisamos dichos argumentos porque con ello queremos resaltar que, si no se tiene conocimientos especializados o una mínima formación profesional, el resultado va a ser lo que hemos mencionado anteriormente, emitir leyes no porque así lo requiera la naturaleza de las cosas, sino en mérito a la coyuntura.

Consideramos una adecuada formación profesional elevará el estándar la legislación y con ello el respeto de derechos fundamentales de todos los ciudadanos y la consiguiente cimentación de la alicaída imagen y prestigio que tiene la población con respecto al poder legislativo.

Sin duda alguna consideramos que la formación profesional incide en la producción legislativa, si bien es cierto en nuestro trabajo, no estamos sugiriendo que los congresistas -tengan necesariamente formación jurídica, lo cual sería el deber ser-, pero, por lo menos deben tener los conocimientos o el nivel que sí se exigen para los altos funcionarios públicos, por ejemplo, un juez supremo, un fiscal supremo, los cuales que a pesar de tener el mismo rango y las mismas prerrogativas de los congresistas, la formación exigida para el desempeño de su cargo es ampliamente superior que lo que se exige para ostentar el cargo de congresista.

Si bien es cierto que las competencias y funciones de los congresistas son de naturaleza distinta a las que ejercen otros funcionarios públicos debemos tener en cuenta que las consecuencias de los actos legislativos afectan a todo el ordenamiento jurídico; por lo tanto, en base al principio de meritocracia, se debe exigir requisitos similares, a los exigidos para otros altos funcionarios, para ejercer el cargo de congresista.

En ese sentido, realizamos una comparación de los congresistas con altos funcionarios del Estado peruano:

En el capítulo V: De la función pública, se detallan todos los funcionarios equiparables en orden jerárquico a los congresistas. En un orden superior jerárquico se ubica el

presidente de la República, al mismo orden que los congresistas se tiene a ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional y la Junta Nacional de Justicia, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Similitudes. - Entre de las similitudes que comparten estos funcionarios se detallan algunas:

a) En el artículo 39-A. Se hace referencia a la imposibilidad de ejercer cargos de confianza, mediante designación aquellos que hayan sido condenados en primera instancia, como autor o cómplice, por la comisión de delito doloso. Ninguno de los funcionarios, detallados líneas arriba pueden desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno o más por función docente.

b) En el artículo 41 de la CPP, se regula la duplicidad del plazo de la prescripción de la acción penal por la comisión de delitos contra la administración pública o contra el patrimonio del Estado por parte de funcionarios.

Diferencias. – Entre las diferencias que comparten estos funcionarios se detallan algunas:

a) A nivel de representatividad, el artículo 93 de CPP. 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 emitan en el ejercicio de sus funciones. Los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas. Y, además, no hay reelección inmediata, conforme al artículo 201 de la CPP.

b) Requisitos generales de elección de funcionarios. - Para ser congresista se exige como requisito ser peruano de nacimiento, haber cumplido los veinticinco años y gozar del derecho de sufragio. Para ser Magistrado del Tribunal Constitucional o vocal de la Corte Suprema, se requiere ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio, ser mayor de cuarenta y cinco años, haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años. Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.

c) Duración en el cargo o mandato. El artículo 112 de la CPP señala que el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones. El cargo del Defensor del Pueblo, dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo, así se expresa en el artículo 161 de la CPP. El Congreso de la República, se elige por un período de cinco años, mediante un proceso electoral, conforme a ley, de acuerdo a lo previsto en el artículo 90 de la CPP. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónoma e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

d) A nivel de responsabilidad, en el siguiente párrafo del artículo 193, este artículo señala que (...) El procesamiento por la comisión de delitos comunes imputados a congresistas de la República durante el ejercicio de su mandato es de competencia de la Corte Suprema de Justicia. En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario. Situación diferente es la que afrontan los ministros, quienes son individualmente responsables por sus actos y los actos presidenciales que refrenden.

Conforme al artículo 107 de la CPP comparten la iniciativa legislativa con los congresistas, el presidente de la República, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios Profesionales.

Del mismo modo, en la regulación del artículo 129 de la CPP, se establece una distinción mínima entre los congresistas y el Consejo de Ministros en pleno o los ministros en su participación de los debates con las mismas prerrogativas de los primeros, salvo la de votar.

Dentro de las facultades que comparten los congresistas con otros funcionarios, esta la de tener facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad. Esta facultad es compartida con el presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, los Gobernadores Regionales y los colegios profesionales.

Al respecto, comparte junto al presidente de la República, con aprobación de los ministros y el número de ciudadanos equivalente a cero punto tres por ciento de la población electoral, con firmas autorizadas por la autoridad electoral.

Asimismo, el artículo 99 de la CPP, señala que la Comisión Permanente acusa al presidente de la República, a los representantes del Congreso, a los Ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, 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, en concordancia con el artículo 449 del Código Procesal Penal.

“(…) ¿por qué el artículo 99 de la Constitución ha enumerado a tales altos funcionarios? (…) Pareciera que el constituyente, sin considerar la modalidad en la elección o nombramiento de los denominados altos funcionarios públicos o las funciones encomendadas, los agrupa sin mayor fundamento; de pronto, intentando brindar protecciones especiales para que no respondan ante la ley penal como cualquier otro funcionario; o, pensando que para materializar el bienestar general de la población, satisfaciendo sus necesidades básicas, es indispensable el previo control político en el ejercicio de la acción penal en relación con los denominados altos funcionarios<sup>72</sup>”

## **2.5. Desempeño e imagen del Congreso de la Republica (2018-2019).**

La Asociación Civil Transparencia, ente sin fines lucrativos y partidarios, estableció como parámetros para medir el desempeño del Congreso en 2018, una serie de trece indicadores divididos en tres ejes: función legislativa, integridad y función de representación.

---

<sup>72</sup> VELARDE HUERTAS, José Luis. Disposiciones aplicables. Comentarios al artículo 449° del código procesal penal. En: Código Procesal Penal comentado. Tomo IV. Artículos 446 al 566. Libro quinto. Los procesos especiales. Libro sexto. La ejecución y las costas. Libro séptimo. La cooperación judicial internacional. Gaceta Jurídica. Primera Edición. Diciembre 2020. p. 48.

TABLA N° 2.

## DESEMPEÑO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA EN EL AÑO 2018.

Ejes	Indicadores	Resultados
Función Legislativa.	1. Consulta a la población o especialistas. 2. Comisiones ordinarias de las que fue titular. 3. Rotación en comisiones.	<p>Se analizó los 1254 proyectos de ley presentados por los 130 congresistas durante el año legislativo. 255 fueron consultados antes de su presentación, es decir el 20,3%.</p> <p>Al cierre del año legislativo un congresista en promedio fue titular de tres comisiones, casos excepcionales de suspensión de congresistas.</p> <p>Durante los años legislativos 2016-2017 y 2017-2018, algunos congresistas no pudieron culminar el año en la comisión como titulares por diversos motivos. Sin embargo, pertenecieron a una o más comisiones durante el transcurso de los años legislativos.</p>
Integridad.	4. Asistencia puntual a las sesiones del Pleno. 5. Descuento por inasistencias injustificadas. 6. Sanciones por faltas éticas. 7. Acusación constitucional. 8. Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria. 9. Denuncias por información falsa en Hoja de Vida. 10. Transparencia de agenda de trabajo, boleta de pago y personal de despacho.	<p>Un congresista asistió puntualmente a menos del 25% de las sesiones del Pleno, así como 10 congresistas entre el 25 y 50%, 34 congresistas asistieron puntualmente entre 50 y 75% de las sesiones y 85 estuvieron presentes a la hora en más de 75% de las sesiones del Pleno.</p> <p>9 congresistas tienen o tuvieron investigaciones abiertas en la Comisión de Ética Parlamentaria.</p> <p>3 congresistas han tenido acusaciones constitucionales. Las 3 se llevaron a cabo y los 3 congresistas fueron suspendidos de su función de Congresista.</p> <p>Se ha solicitado el levantamiento de inmunidad parlamentaria de 3 congresistas</p> <p>5 congresistas han sido denunciados penalmente por el JNE por consignar información falsa en la Hoja de Vida presentada al momento de inscribirse como candidato.</p> <p>De los 39 congresistas que tienen una página web propia, 3 cuentan con agenda, 5 transparentan su personal de despacho y solo 1 pública sus boletas de pago.</p>

	11. Presentación de Declaraciones Juradas.	129 congresistas declararon ingresos al postularse. 118 declararon tener bienes muebles o inmuebles registrables. Todos cumplieron con presentar la declaración Jurada de Bienes y Rentas, 31 congresistas publicaron su Declaración Jurada de Intereses, lo que representa 23,8% del conjunto de los y las congresistas.
Función de representatividad.	12. Informes de la Semana de representación. 13. Uso de redes sociales.	92 congresistas presentaron más de 8 informes de la Semana de Representación.  20 congresistas presentaron entre 4 y 7 informes, y 17 menos de 4.  128 congresistas tienen una cuenta en Twitter. De ellos, 5 tienen dos cuentas.  126 congresistas cuentan con Facebook activo, sea un <i>fanpage</i> o un perfil abierto, 6 cuentan con 2 páginas en esta red social, así como 1 cuenta con 3 páginas activas.  39 congresistas cuentan con una página web, administrada por su despacho congresal. Representan el 30 % de los congresistas.

*Fuente: Asociación Civil Transparencia<sup>73</sup>.*

En nuestro país, las opiniones de rechazo al Congreso se encuentran plasmadas en índices de desaprobación pública de los congresistas, que ha ido en picada desde 2017 a porcentajes menores al 15% y en el año 2018 presentaron un índice de 12% de aprobación<sup>74</sup>, siendo más drástico este porcentaje en el mes de agosto de 2019, en que un 88% de los peruanos desaprobaba el desempeño del Congreso.

Debido a la pandemia originada por el virus Covid-19, el desempeño del Congreso se ha manifestado en la emisión de leyes populistas, leyes tomadas sin la más mínima responsabilidad de su impacto en la realidad. Nos referimos a las leyes de índole económica. El Congreso no tiene iniciativa en materia de gastos, sin embargo, a través de

<sup>73</sup> TRANSPARENCIA: Observatorio de Desempeño Parlamentario 2018-Lima: Transparencia, 2019. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <http://www.transparencia.org.pe/sites/default/files/ODP2018.pdf>

<sup>74</sup> Vid. EL COMERCIO-IPSOS: Aprobación al Congreso de la República llega a 12%. (25/08/2018). El Comercio. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/politica/comercio-ipsos-aprobacion-congreso-republica-llega-12-noticia-550399>

la Comisión de economía, propone propuestas como el retiro del 100% de la ONP para algunos afiliados, sin evaluar sus consecuencias en la economía del país, y el manejo del presupuesto público.

Así también, tienen prevista una agenda popular siendo la impartición de leyes como la Ley N°31017, publicada el 04 de mayo de 2020, que establece que los afiliados del SPP podrán retirar hasta el 25% del total del saldo de su cuenta individual de capitalización, con un monto máximo equivalente a 3 UIT (S/ 12,900) y un monto mínimo equivalente a 1 UIT (S/ 4,300) y la Ley N°31018, publicada el 09 de mayo de 2020, Ley que suspende el cobro de peajes en todo el país.

## **2.6. Casos de congresistas donde se cuestionó su imagen profesional, por presentar falsos títulos, datos falsos en hojas de vida y comentarios inoportunos en el Pleno (2016-2019).**

En relación a la formación académica de nuestros congresistas, el escenario es más complicado, pues nuestro Congreso, en las últimas décadas, ha sido integrado por personas de quienes se duda su grado de instrucción y, en ciertos casos, de su carrera profesional. Ello se debe a que, en numerosas ocasiones, los parlamentarios han incurrido en errores garrafales al comentar y debatir una ley en el Pleno del Congreso, sin mencionar que muchos carecen de experiencia en cargos públicos.

Veamos algunos casos, todos en el Congreso disuelto en septiembre de 2019. El excongresista Bienvenido Ramírez sostuvo que “leer causa Alzheimer”<sup>75</sup>; la excongresista Maritza García justificó la agresión a las mujeres “en ciertas circunstancias”<sup>76</sup>; la excongresista Luciana León afirmó que el lavado vaginal era una alternativa al aborto terapéutico por violación<sup>77</sup>. Estos congresistas fueron duramente criticados por dichos comentarios, lo que lleva a cuestionarnos constantemente su educación y calidad profesional. Por otro lado, la excongresista María Elena Foronda

---

<sup>75</sup> EL PAIS. Un congresista peruano asegura que leer mucho causa Alzheimer. (08/04/2017). El País. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en [https://elpais.com/internacional/2017/04/08/america/1491603387\\_137757.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/08/america/1491603387_137757.html)

<sup>76</sup> POLITICA. Congresista Maritza García justificó agresión a mujeres en ciertas circunstancias. (12/10/2017) RPP. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/38BLvv8>

<sup>77</sup> POLITICA. Luciana León: "(Si te violan) puedes hacerte un lavado vaginal" (11/10/2016). RPP. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/2O46pd7>

contrató como personal de su despacho a una sentenciada por terrorismo del MRTA<sup>78</sup>, y el excongresista Rolando Reátegui llegó a sesionar en estado etílico emanando olor a alcohol y al preguntársele este respondió negando tal hecho “no, he tomado conocimiento de las cosas pero no he tomado alcohol”, conducta poco profesional por su parte, aunque luego justificó su estado aduciendo el uso de fármacos.

A pesar de que para ser elegido congresista no se requiera o exija como requisito tener cierto nivel de educación, o incluso tener un título profesional, los candidatos presentan sus hojas de vida con datos falsos y exagerados sobre sus grados académicos. Incluso los mismos postulantes al Congreso falsifican documentos en vista de la necesidad de proyectar una imagen más profesional y capacitada ante sus electores para ser elegidos en dichos cargos.

Un ejemplo paradigmático constituye el caso de la excongresista Yesenia Ponce Villareal que podríamos decir ha fallado en aclarar las dudas sobre su grado de instrucción<sup>79</sup>; así también, Maritza García, a quien se le descubrió que su certificado de estudios era falso, y en consecuencia se le anuló su título universitario<sup>80</sup>, entre otros excongresistas con investigaciones similares, cuestionándose su credibilidad profesional. Sin embargo, algunos de estos casos fueron archivados por la Comisión de Ética Parlamentaria, dominado por la entonces bancada mayoritaria.

## **2.7. Respuestas del Desempeño del Congreso de la Republica (periodo parlamentario 2016-2021).**

Entre los postulantes al congreso por el periodo parlamentario 2016-2021, de los ciento treinta postulantes al cargo de congresistas, sesenta y cinco de ellos carecían de experiencia en gestión pública, y cincuenta y cinco de ese grupo no militan ningún partido político, se postularon como invitados y provenían del ámbito privado<sup>81</sup>, así también la

<sup>78</sup> Andina. Congresista Foronda contrató en su despacho a sentenciada por terrorismo. (14/05/2018). [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/2CenqPv>

<sup>79</sup> CUARTO PODER: Yesenia Ponce evadió preguntas sobre estudios secundarios ante Comisión de Ética. (08/07/2018). América Noticias. [Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/yesenia-ponce-evadio-preguntas-sobre-estudios-secundarios-ante-comision-etica-n329370>

<sup>80</sup> CONGRESO: Congresista Maritza García perdió el título de abogada por certificados falsos. (12/12/2017). RPP. [Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://bit.ly/3gDKJR7>

<sup>81</sup> POLITICA. La mitad del nuevo Congreso carece de experiencia en cargos públicos. (18/06/2016). La Republica. Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/778353-la-mitad-del-nuevo-congreso-carece-de-experiencia-en-cargos-publicos/>

mayoría de legisladores de este grupo pertenecían a la bancada del partido de fuerza popular con su lideresa Keiko Fujimori, lo cual genera desconfianza de cómo se van a desenvolver, puesto que, el trabajo en el Congreso es muy exigente y se necesita previamente una trayectoria política.

Los postulantes a congresistas mienten u omiten datos e información relevante ante el Jurado Nacional de Elecciones cuando presentan sus hojas de vida, colocan datos falsos sobre su formación académica como es el caso de Enrique Vargas Barrenechea, quien fue condenado por los delitos contra la administración pública y contra la fe pública por haber falseado información, al consignar que había estudiado gastronomía en un instituto chileno, mientras otros omiten información sobre sus antecedentes penales, ocultan sus procesos por deudas.

Los congresistas electos para este periodo se distribuyeron en su mayoría correspondiente a 73 congresistas del partido de Fuerza popular, 20 congresistas pertenecientes a la agrupación de Frente Amplio, 18 congresistas pertenecientes al partido político Peruanos por el Cambio, finalmente las demás agrupaciones obtuvieron una participación menor. Esta mayoría parlamentaria fujimorista, representada en el Congreso por Fuerza Popular y el partido aprista, quienes tuvieron una actitud muy obstruccionista en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, quienes censuraron a sus ministros y lo obligaron a renunciar el cargo de presidente de la república, sucediéndole Martin Vizcarra Cornejo, generando malestar en la ciudadanía, siendo castigados en las elecciones extraordinarias congresales.

El Congreso de la República es una de las instituciones más polémicas criticadas en el Perú, lo cual se ve reflejado en sus bajos índices de aprobación y la mala imagen que tiene ante la población, que, en resumen, las personas piensan que a los congresistas se les paga mucho más de lo que merecen y que hacen mucho menos de lo que deben.

La población tiene la imagen de que los congresistas representan intereses particulares, ya sea propios o de su partido político, en vez de los intereses de la población que los eligió, persiguiendo solo un ánimo de lucro y no de servicio, lo cual se traduce en los bajos índices de aprobación que tiene esta institución.

Aunado a lo anterior, diversos escándalos de toda índole son comunes en torno a los congresistas, desde proyectos de Ley y propuestas legislativas populistas e incluso

ridículas hasta irregularidades y fuertes señales de corrupción que no llegan a ser investigadas formalmente dejando en la población una fuerte sensación de impunidad por parte de los congresistas involucrados en dichas irregularidades.

Asimismo, todos los niveles de gobierno se han visto afectados por el caso Odebrecht, no siendo el congreso una excepción. Este escándalo ha dejado al descubierto actos de corrupción en todo el sistema de gobierno peruano, desde alcaldes, gobernadores regionales, congresistas y presidentes; sin embargo, el papel del congreso fue clave para facilitar dicha corrupción.

Toda la estructura de corrupción que logró armar Odebrecht no hubiera sido posible sin la colaboración del Congreso de la República. Por ello, existen acusaciones de que Odebrecht financió un gran número de campañas al congreso, así como la actuación de diversos congresistas dando leyes para favorecer a esta empresa, las cuales se encuentran actualmente en etapa de investigación.

La mala imagen que proyecta el congreso ante la población es perjudicial para la democracia, debido a que este no tiene la legitimidad que necesita un órgano de gobierno, que cumple la función de órgano de control u órgano de balance político respecto al Poder Ejecutivo, ocasionando que la población misma apoye su cierre o desaparición permanente.

En ese orden de ideas, la mayoría de la población estuvo de acuerdo con la disolución del Congreso por parte del presidente Martín Vizcarra en el año 2019. Sin embargo, la animadversión de la población hacia el Congreso no es de origen reciente, debido a que la mayoría de la población también apoyó en su momento el cierre del congreso por parte de Alberto Fujimori en 1992.

Estos datos revelan un peligroso antecedente y presente debido a que el Poder Legislativo se encuentra vulnerable ante un Poder Ejecutivo con tintes autoritarios, quien no encontrará oposición por parte de la población si es que decide cerrar permanentemente el Congreso de la República y, por el contrario, será aplaudido por las masas. Este peligro es uno de carácter concreto debido al presidencialismo y caudillismo que existe en Latinoamérica y en nuestro país.

## 2.8. Funciones especiales.

Los congresistas tienen una función de legitimación referida a designar, elegir, ratificar o remover funcionarios públicos de acuerdo a lo señalado en la constitución: Designar al Contralor General de la República, elegir al Defensor del Pueblo, así como a los miembros del Tribunal Constitucional, al Directorio del Banco Central de Reserva, y ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros. Le concierne también la remoción en los casos previstos en la Carta Fundamental.

El Congreso tiene conjuntamente de las funciones mencionadas anteriormente, otras tareas pedagógicas en debate, debido a que, es un centro de deliberación, de discusión y, por ende, enseña a quienes representa una forma de convivencia, de interrelación dentro de moldes civilizados, de intercambios de puntos de vista que pueden llegar a ser en ocasiones muy contradictorios, lo que hace difícil lograr la conciliación; sin embargo, el Congreso debe lograr esos acuerdos y, además, mostrar al país un escenario de intercambio racional y civilizado entre posiciones políticas contrapuestas debiendo ser un órgano en el que también se expresen libre y espontáneamente las ideas para construir de esta forma la política racional propia de la democracia participativa<sup>82</sup>.

## 2.9. Prerrogativas de los congresistas.

Son las facultades singulares o privilegios de carácter legal que amparan a los miembros del Poder Legislativo, congresistas, diputados y senadores para asegurar el normal desarrollo de sus funciones<sup>83</sup>. Siendo concedidas a estos en función a su pertenencia a una cámara legislativa representante de la anuencia popular con el fin de garantizar el libre y eficaz funcionamiento de las Cámaras<sup>84</sup>. También son conocidas como garantías parlamentarias, exenciones que se hacen al *ius puniendi* del Estado en el proceder de los parlamentarios.

---

<sup>82</sup> Cfr. DE VEGA, Pedro. "Parlamento y Opinión Pública", en *Revista El Parlamento a Debate*, Madrid Editorial Trotta, 1997, pp.183-184.

<sup>83</sup> OSSORIO, Manuel. *Op. Cit.* pp. 519- 536.

<sup>84</sup> VARIOS. "Laberintos y Contradicciones. Limites Constitucionalmente Reconocidos a la Prerrogativa de Inviolabilidad de Opinión", en *Revista Derecho & Sociedad*, N°31, 2008, p.178. En PLANAS, Pedro. *Derecho parlamentario*, Madrid, Ediciones Forenses, 1997, p. 113. [Ubicado el 27.V.2019] Obtenido en <https://bit.ly/3iLkdag>

En la obra *Commentaries on the Laws of England*, Sir William Blackstone sostuvo la existencia de privilegios para el parlamento y sus integrantes para proteger los valores democráticos, escudando a la Cámara de los Comunes de las arbitrariedades e injerencia externa de la Corona y de la nobleza<sup>85</sup>. El proteger la libertad y autonomía de la Cámara los Comunes significaba el respaldo de los derechos de los ciudadanos representados en ella<sup>86</sup>.

En la actualidad, estas garantías parlamentarias se dividen en dos. Primero, la prerrogativa o garantía de la inmunidad, derivada del Derecho Británico, se traduce en la inmunidad de arresto y de ser procesado<sup>87</sup>, la cual protege al parlamentario de los atropellos o injusticias del gobernante de turno permitiéndole cumplir adecuadamente con sus funciones<sup>88</sup>. El parlamentario solo puede ser detenido en caso de delitos flagrantes y solo pueden ser procesados penalmente, después, de haberse realizado un antejuicio por los miembros del parlamento, quienes decidirán si levantan o no la inmunidad parlamentaria<sup>89</sup>. Segundo, la inviolabilidad parlamentaria, la cual exime de responsabilidad civil o penal a los senadores y diputados por las opiniones o manifestaciones que hagan y los votos que emitan en ejercicio de sus funciones, la cual se extenderá después de terminado su periodo de mandato cuando se refiera a manifestaciones vertidas durante el mismo<sup>90</sup>.

La regulación de las prerrogativas parlamentarias varía en cada legislación, en algunos países se regula con diferentes nombres como fuero o inviolabilidad (inmunidad parlamentaria). Asimismo, se divide en la inmunidad parlamentaria de arresto y la inmunidad parlamentaria de proceso, esta última en medio de cuestionamientos sobre su existencia y con tendencia a su eliminación, como ha sucedido en Argentina o Italia, pero,

---

<sup>85</sup> Esto se debe a que en el tiempo que fue escrita dicha obra (1765-1769) el Parlamento era la única institución constitucional de procedencia democrática.

<sup>86</sup> ALBERTO ALVAREZ, Tulio. *Privilegio del Parlamento y Prerrogativas del Parlamento como Mecanismos de Autonomía Institucional*. [Ubicado el 27.VI.2019] Obtenido en <https://bit.ly/2W2FSkO>

<sup>87</sup> Derivado del Derecho Británico: *Freedom from arrest or molestation*. Protegía al parlamentario frente al monarca que tenía la frecuente tentación de utilizar su aparato administrativo-judicial en contra de opositores problemáticos.

<sup>88</sup> GARCÍA CHAVARRI, Abraham. *Algunas Anotaciones Críticas a la Labor del Congreso*, Lima, Congreso de la Republica, p.24 [Ubicado el 27.V.2019] Obtenido en <https://bit.ly/38Gp33W>

<sup>89</sup> VARIOS, *Op Cit*, p.180

<sup>90</sup> OSSORIO, Manuel. *Op. Cit.* p. 536.

aún mantienen la autorización de medidas procesales como la interceptación de comunicaciones o allanamiento de propiedades o despachos<sup>91</sup>.

En el caso chileno, la inmunidad parlamentaria es aplicada únicamente para proteger las expresiones y votos de los parlamentarios dentro del recinto parlamentario. En Ecuador opera el silencio administrativo positivo en caso de que la Asamblea no resuelva el pedido de levantamiento de inmunidad en el plazo dado por ley. Mientras que, en España opera el silencio administrativo negativo. En países como Colombia, Australia, Canadá y Reino Unido no existe actualmente inmunidad ante arresto o proceso<sup>92</sup>.

En el caso peruano, estas prerrogativas son reconocidas en el artículo 93<sup>93</sup> de la Constitución estableciendo estos atributos que los exceptúan de ser detenidos o procesados judicialmente por sus actos u opiniones realizados en cumplimiento de sus funciones así como tampoco pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o la Comisión Permanente en razón de la independencia y autonomía del parlamento, a fin de que cumplan con su función representativa, legislativa y fiscalizadora<sup>94</sup>.

Del mismo modo, los artículos 16° y 17° del Reglamento del Congreso de la República regulan la inmunidad de arresto y proceso, y la inviolabilidad de opinión. El primer artículo estipula que los Congresistas no pueden ser procesados ni ser encarcelados sin previa autorización del Congreso o comisión permanente, este privilegio es efectivo desde el momento que son elegidos hasta un mes después de haber cesado sus funciones, con la única excepción en caso de delito flagrante, en cuyo caso serán puestos a disposición del Congreso o Comisión Permanente para que estos autoricen, o no, la privación de libertad y enjuiciamiento del Congresista; asimismo, se señala que la inmunidad parlamentaria no

---

<sup>91</sup> DURAND VASQUEZ, Patricia, *La Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada*, Lima, Congreso de la República, p.8. [Ubicado el 09.VI.2019] Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/\\$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf).

<sup>92</sup> DURAND VASQUEZ, *Op. Cit.*, p.10

<sup>93</sup> El artículo 93° del Constitución Política de 1993 establece que “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 la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de libertad y el enjuiciamiento”.

<sup>94</sup> CHANAME ORBE, Raúl. *La constitución de todos los peruanos*, Lima, Fondo Editorial Cultura Peruana E.I.R.L., 2011, pp. 158-159.

protege a los Congresistas de acciones de diferente naturaleza a la penal que se ejerzan en contra suya y tampoco suspende o paraliza los procesos penales en que se encuentren en curso con anterioridad a su elección; el segundo artículo simplemente estipula que los Congresistas no son responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

A nivel de la región latinoamericana, nuestro país cuenta con una legislación que concede a sus parlamentarios una inmunidad parlamentaria bastante amplia en el ámbito temporal y material<sup>95</sup>. Lo que implica que se busca proteger a los congresistas no por razones políticas, sino, por razones de índole penal ante investigaciones y acusaciones relativas a delitos de corrupción cometidos en función del cargo, incurriendo en el abuso de la figura constitucional.

En ese sentido, la figura de Inmunidad Parlamentaria en el Perú es vista como una suerte de “impunidad parlamentaria” y la mayoría de la población está de acuerdo con su eliminación<sup>96</sup>, motivo por el cual su eliminación siempre se encuentra como tema de discusión.

Actualmente, la eliminación de la inmunidad parlamentaria se encuentra en discusión, siendo una propuesta del poder ejecutivo, que inicialmente no alcanzó los votos necesarios para su aprobación en el pleno del Congreso<sup>97</sup>. Ante ello, el presidente Martín Vizcarra anunció que sometería a referéndum la eliminación de la inmunidad parlamentaria<sup>98</sup>.

Ante la presión del Poder Ejecutivo, los congresistas convocaron a un pleno extraordinario, en donde aprobaron la eliminación de la inmunidad parlamentaria y modificaron la inmunidad de las que gozaban otros altos funcionarios, en los siguientes términos<sup>99</sup>:

---

<sup>95</sup> DURAND VASQUEZ, *Op. Cit.*

<sup>96</sup> IPSOS. El 78% de la población está de acuerdo con eliminar la inmunidad parlamentaria. (22/12/2019). RPP. [Ubicado el 05/VII/2020] Obtenido en <https://bit.ly/3fcNSHs>

<sup>97</sup> CONGRESO. Congreso perdió oportunidad de resolver inmunidad parlamentaria. (05/07/2020). Andina. [Ubicado el 05/VII/2020] Obtenido en <https://bit.ly/3iGNrHx>

<sup>98</sup> POLITICA. Martín Vizcarra anuncia que someterá a referéndum eliminación de inmunidad parlamentaria en elecciones del 2021. (05/07/2020). Expreso. [Ubicado el 07/VII/2020] Obtenido en <https://www.expreso.com.pe/politica/martin-vizcarra-brindara-un-mensaje-a-la-nacion>.

<sup>99</sup> CONGRESO. Estas fueron las normas aprobadas en el último pleno de la primera legislatura. (05/07/2020). El Comercio. [Ubicado el 07/VII/2020] Obtenido en <https://bit.ly/2O4LiXR>

- Eliminación de la inmunidad parlamentaria (art. 93, 161 y 201 de la Constitución): Eliminación de la protección especial por delitos comunes, no requiriendo el Poder Judicial autorización del Congreso para procesarlos.
- Modificación de la inmunidad presidencial (art. 117 de la Constitución): El Presidente podrá ser procesado por delitos cometido como particular. Para el caso de delitos cometidos en ejercicio de sus funciones le corresponde el antejuicio político.
- Se ha eliminado el antejuicio político a los Ministros de Estado y podrán ser procesados por delitos comunes y delitos cometidos en ejercicio de sus funciones por el Poder Judicial sin necesidad de antejuicio político.

### **CAPÍTULO III: INCORPORACIÓN DEL REQUISITO DEL TÍTULO PROFESIONAL PARA SER ELEGIDO CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ PARA UN CORRECTO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.**

#### **3.1. Preliminares.**

Nuestra joven República, desde la primera Constitución de 1823 hasta la vigente de 1993, se ha organizado en base a la separación de poderes propuesta por Montesquieu, aunque con salvedades como el papel protagónico oscilante entre el Ejecutivo y el Legislativo, resuelto a favor del Ejecutivo, al margen de ciertas figuras parlamentarias para contrapesar su poder. Y es que el Legislativo, en el siglo XIX, doctrina hoy discutible, era considerado el máximo poder, *-rectius-*, el primer poder. En esa línea, a lo largo de toda nuestra vida republicana, como es natural siempre se han elegido a los congresistas, a fin que integren el poder legislativo.

Sin embargo, se advierte que la población electoral ha aumentado conforme se ha extendido la capacidad y el derecho de sufragio a mayor número de ciudadanos, incluyendo a las mujeres en 1955, a los analfabetos en 1979 y a los militares en 2009. De allí se desprende la progresiva democratización del sistema político peruano.

En esa línea, y a fin de cumplir con las bases de un Estado Constitucional de Derecho (aunque hoy se postula que estamos dentro de un Estado Convencionalizado de Derecho), siempre se ha contado con un Congreso de la República. Pero si volvemos la vista al pasado, las preguntas que surgen son: ¿hemos tenido un Congreso de la República, selecto, compuesto por brillantes personalidades?; es decir, el producto legislativo<sup>100</sup> que nos han ofrecido ¿ha sido de una elevada técnica legislativa?

Las respuestas son obvias, y es una verdad apodíctica, que la población, y con ello los electores, se encuentren disconformes con la gestión desempeñada por el Congreso de la República, lo cual, se ve reflejado en el bajo índice de aprobación de dicho estamento, si bien es cierto se puede alegar que no se legisla en torno a la aprobación o desaprobación de la población.

---

<sup>100</sup> Nótese, que no empleamos el vocablo *Ley*, a fin de comprender con el término legislación a las resoluciones legislativas, que también ostentan rango legal, según los lineamientos de la Sentencia del Tribunal Constitucional, (STC, en adelante) recaída en el expediente (Exp, en adelante) STC. Exp. 00018-2009-PI/TC (23/03/2010).

Sin embargo, debemos reparar que ninguna de nuestras Constituciones<sup>101</sup> ha recurrido al principio de meritocracia -en base a la inclusión del requisito de un título profesional- para elegir Congresistas. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia, se propuso en varias ocasiones, la aplicación de reglas para incentivar a que las riendas de nuestro país queden en manos de personas capacitadas: el proyecto constitucional de Bartolomé Herrera<sup>102</sup> (1860), el anteproyecto de la comisión presidida por Manuel Vicente Villarán (1931), y la propuesta del Senado funcional impulsada por Víctor Andrés Belaúnde en los debates de la Constitución de 1933.

Con ello tenemos dos opciones, la primera cerramos los ojos y seguimos igual, por cuanto hay que respetar la tradición jurídica, y la voluntad del Constituyente<sup>103</sup>, o tomamos la segunda opción y aplicamos el principio de meritocracia, sin limitar el derecho a sufragar por cierto, y proponemos una reforma constitucional sobre requisitos más rígidos para acceder al cargo de congresista de la República del Perú, esto es la incorporación del requisito del título profesional para ser elegido Congresista de la República del Perú para un correcto ejercicio de la función legislativa.

Técnicamente una reforma constitucional solamente puede efectuarse cuando se añade algo al texto existente en el momento de realizar la modificación -suplemento-, o bien se suprime algo -supresión- o bien se sustituye el texto existente por otro -cambio-. El procedimiento puede extenderse a varios artículos o tan solo a uno, a una parte de un artículo (párrafo o frase) o a varias palabras, o tan sólo a una palabra dentro de una frase<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> Las doce Constituciones Políticas del Perú, con sus respectivos artículos que contienen los requisitos para ser congresista, diputado o senador, dependiendo del sistema unicameral o bicameral son: 1823 (artículo 51°), 1826 (artículo 46°), 1828 (artículos 19° y 29°), 1834 (artículos 30° y 119°), 1839 (artículos 32° y 38°), 1856 (artículo 46°), 1860 (artículos 47° y 49°), 1867 (artículo 48°), 1920 (artículos 74° y 75°), 1933 (artículo 98°), 1979 (artículo 171°) y 1993 (artículo 90°).

<sup>102</sup> Propuso en su proyecto de reforma constitucional que los analfabetos no debían ejercer la ciudadanía, excluyéndolos de la vida política, aspiraba a un Congreso impuesto por la tecnocracia. *Vid.* JIYAGON VILLANUEVA, José Carlos. *La concepción del Estado conservador: Bartolomé Herrera y su proyecto constitucional de 1860*, Lima, Universidad de Lima, 2018, p.124. [Ubicado el 15/III/2019] Obtenido en <https://bit.ly/2Ck3Noy>

<sup>103</sup> Que por cierto valgan verdades un poder Constituyente que no es culto, que por definición es más poderoso que un poder constituido, no sabe lo que quiere sin embargo, resulta paradójico que elija y delegue sus poderes en el poder constituyente, como lo es el Congreso de la República. “El poder constituyente crea, precisamente, a los poderes constituidos. Y éstos son “constituidos”, justamente, por el Poder Constituyente”. *Vid.* ORBEGOSO VENEGAS, Sigifredo. *Poder Constituyente y otros ensayos*, primera edición, Editora Normas Legales S.A.C., Trujillo, 2002, p. 75.

<sup>104</sup> Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*, segunda edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1976, pp. 175-176.

Todo ello en base a que legislen y nos representen los mejores, ya que, históricamente, no se ha aplicado el principio de meritocracia para elegir a los congresistas, y quizás por ello el número de procesos de Inconstitucionalidad y de Acción Popular se hayan incrementado innecesariamente como producto de legislación inconstitucional, el país necesita menos leyes y una mejor gestión pública.

Finalmente, antes de acometer la tarea, debemos precisar, que la doctrina y con ello los operadores jurídicos, al momento de exponer sus ideas, utilizan el término *congresista* o *parlamentario*, como si fueran palabras sinónimas, sin embargo, en nuestro sistema constitucional, el término correcto es congresista.

Como se sabe, si bien *Parlamento* y *Congreso* son sinónimos, responden a desarrollos históricos diferentes. El Parlamento es propio de los sistemas de gobierno parlamentario; el Congreso, de aquellos de corte Presidencial. El vocablo “Parlamento” alude al hecho de que el rey “bajaba al llano” para hablar con sus súbditos sobre determinados temas de relevante interés. En cambio, en un escenario ausente de monarquía como el norteamericano, el “congreso” era el recinto que congregaba a los diferentes representantes de la sociedad para debatir los temas de interés. De allí que sea más propia a nuestro contexto, la denominación de Congreso que la de Parlamento<sup>105</sup>.

### **3.2. Aspectos en discusión.**

Si bien nuestra posición se limita a examinar la posibilidad de incorporar el título profesional como requisito para ser elegido congresista de la República del Perú, esto es bajo el enfoque que congresistas preparados académicamente permitirán el desarrollo de una mejor gestión congresal, un debate alturado y una calidad de las iniciativas legislativas; en ningún momento hacemos alusión que “el título profesional garantice mejores personas” y mucho menos “mejores congresistas”, ya que, existen congresistas con doctorados en instituciones extranjeras prestigiosas, que han cometido actos de corrupción, pues bien, no analizaremos la conducta moral de un congresista que tenga un título profesional, lo cual resulta muy subjetivo.

---

<sup>105</sup> Cfr. GARCÍA CHÁVARRI, M. Abraham. *Acusación constitucional y debido proceso*, primera edición, Lima, Jurista Editores, 2008, p. 41.

En ese sentido, nuestros detractores no tardarán en precisarnos que todos los peruanos tenemos derecho a elegir y ser elegidos, de conformidad con el artículo 31° de nuestra Constitución Política, y aunado a ello se podría argumentar que la presente medida sería discriminatoria y estaría en abierta contradicción con el Principio-Derecho a la Igualdad, por lo que será necesario hacer un análisis al derecho a elegir y ser elegido, del derecho a la igualdad, del principio de meritocracia y propiamente la técnica legislativa en los siguientes párrafos.

### **3.3. Derecho a elegir y ser elegido.**

No cabe duda que, a lo largo de la historia, el ser humano ha tenido que conquistar sus derechos, puede sonar algo disonante, que ello ha sido así, pero en la historia no se consideraba, que el ser humano tiene derechos por simple hecho de ser humano. Si existen dudas podemos echar un vistazo al régimen de la esclavitud, o a los campos de concentración y todos los horrores que trajeron consigo las guerras mundiales. Es por eso que, luego de la segunda guerra mundial, se tomó en serio los derechos humanos, en palabras de Ronald Dworkin, es en base a ello, que se fueron reconociendo, porque los derechos humanos se reconocen y no se otorgan; apareciendo en, primer lugar, los derechos de primera, luego segunda; y, finalmente, los de tercera generación.

El derecho de elegir y ser elegido forma parte de los derechos de Primera Generación denominados Derechos Civiles y Políticos, ello no implica la idea que los derechos de primera generación tienen primacía sobre la de segunda y estos sobre los de tercera generación.

La tesis aplicable para nuestro ordenamiento jurídico es que todos los derechos fundamentales son de la misma valía, por lo tanto un derecho fundamental no vale más que otro<sup>106</sup>, porque los derechos sin importar a la generación a la que pertenezcan están interconectados<sup>107</sup>, *ergo* no seguimos la doctrina o tesis de las libertades preferidas - *preferred freedoms doctrine*-, en donde un derecho fundamental pesa o vale más que otro,

---

<sup>106</sup> Por ejemplo, el derecho a la vida, es un derecho base de otros derechos; sin embargo, una persona puede suprimir la vida de otra persona, en un contexto de legítima defensa, el cual tiene sustento constitucional en el artículo 2° Inciso 23° de la Constitución, siempre y cuando reúna los requisitos legales. *Vid.* SALAZAR SÁNCHEZ, Nelson. (Dir.). *Comentarios al código penal peruano. Parte general*, Tomo II. §§ 20 - 46-E, primera edición, Lima, Gaceta Jurídica, 2019, p. 64.

<sup>107</sup> Sobre la tesis de la interconectividad de los Derechos Fundamentales, se puede consultar la paradigmática STC. Exp. N° 2002-2006-PC/TC (12/05/2006). Caso Pablo Miguel Fabián Martínez y Otros.

por ejemplo en el ordenamiento jurídico norteamericano, el derecho a la información prima sobre el derecho a la intimidad, doctrina no aplicable en nuestro ordenamiento jurídico<sup>108</sup>.

Entrando en materia, el derecho fundamental a elegir y ser elegido, se encuentra previsto en el artículo 31° de la Constitución, que a la letra estipula “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”.

La Constitución española, agrega un elemento adicional a este derecho, el cual debe ser en condiciones de igualdad: Artículo 23. 1. “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

A nuestro turno, debemos precisar que toda aquella persona que reúna las condiciones para emitir un voto podrán ejercer el derecho de elegir y ser elegido, “*un derecho político de importancia vital*”<sup>109</sup>, lo cual implica, que tiene la facultad, la prerrogativa de participar, ejerciendo su derecho democrático ya sea para participar en las elecciones como elector o candidato, voto que debe ser proferido en condiciones de igualdad, ello implica que no cabe admitir bajo ningún punto, condiciones que se encuentren en un contexto de discriminación, debemos recordar que el ordenamiento jurídico sí tolera la diferenciación, mas no la discriminación.

Creemos que debe efectuarse desde el punto de vista constitucional y convencional una interpretación sistemática del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y las distintas reglas y principios tanto constitucionales como convencionales, a

---

<sup>108</sup> Un *leading case*, sobre el derecho a la información versus el derecho a la intimidad, lo encontramos en la STC. Exp. N° 6712-2005-HC/TC (17/10/2005). Caso Magaly Jesús Medina Vela y Ney Guerrero Orellana vs vedettes.

<sup>109</sup> CASTILLO CÓRDOVA, Luis. *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, primera edición, Lima, Palestra Editores, 2005, p. 170.

fin de evitar interpretaciones unilaterales, sesgadas y arbitrarias que terminen erosionando el programa constitucional de derechos.

El hecho de que la regulación y limitación del derecho de acceso y promoción de la función pública deba efectuarse por ley no quiere decir que basta y es suficiente con que la ley establezca restricciones o condicionamientos el ejercicio de este derecho para entender que se deba cumplir y acatar lo previsto en ella de manera irremediable<sup>110</sup>.

### **3.3.1. El acceso a la función pública.**

El derecho de acceso a la función pública se consolida como un derecho fundamental, cuya titularidad puede ser potencialmente ejercida por cualquier persona, se entiende en el contexto del cumplimiento previo de ciertos requisitos. Utilizamos la frase “potencialmente ejercida”, para limitar el grado de participación, pues debemos tomar en cuenta que de acuerdo al cargo al que se postula, se exige el cumplimiento de cierto perfil, y ello, en puridad, no constituye un hecho discriminatorio, sino una diferenciación.

Por ejemplo, se exige que se cumpla con el requisito de ser peruano de nacimiento, para postular al cargo de Presidente de la República, de conformidad a lo estipulado en el artículo 110° de la Constitución, lo mismo aplica para ser ministro de Estado, conforme a lo expuesto en el artículo 124° de la Constitución.

El acceso a la función implica ingresar a la administración pública, a fin que el funcionario o servidor público, brinde sus servicios de acuerdo al cargo para el que ha postulado. Se entiende que el “*deber ser*”, del Estado radica en garantizar que el ciudadano acceda al cargo en condiciones de igualdad, se entiende libre de actos de corrupción o de acuerdos previos; sin embargo, es lamentable que se haya convertido en una práctica inveterada e irrefragable, los actos de corrupción para el acceso al cargo<sup>111</sup>.

Esto es, con la presencia en la administración pública de algunos funcionarios públicos incompetentes, el daño es inversamente proporcional a la magnitud del cargo; es decir, si

---

110 CASTILLO ALVA, José Luis. *El derecho de acceso a la función pública*. El principio de presunción de inocencia y la motivación de las decisiones estatales, primera edición, Lima, Instituto pacífico, 2016, p. 71.

111 Muestra de ello constituyen los escándalos de corrupción en los que se vieron envueltos algunos miembros del extinto Consejo Nacional de la Magistratura, renovado bajo el *nomen iuris* de Junta Nacional de Justicia, cuyos requisitos para el acceso al cargo se encuentran previstos en el artículo 156° de la Constitución.

el funcionario incompetente ostenta un cargo de elevada investidura, mayor será el riesgo para la administración pública, pues no habrá otro estamento que se encuentre en un grado jerárquicamente superior para que, vía la impugnación respectiva, enmiende de alguna manera los errores en los cuales se habría incurrido. Por ejemplo, es una cuestión grave que los magistrados del Tribunal Constitucional se equivoquen, puesto que, es un órgano de cierre, están obligados a ser infalibles<sup>112</sup>.

A su turno la doctrina nacional sobre el acceso a la función pública refiere que “La participación política comprende también el derecho de poder acceder al ejercicio de las funciones públicas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Organización de las Hijas de la Madre Tierra-Yatama en 2005 ha señalado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege dicha posibilidad de acceso, en razón a que guarda directa relación con la participación política”.<sup>113</sup>

En el derecho comparado, la doctrina española expone: “El derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad con base al principio de mérito y capacidad figura en las declaraciones de derechos desde los orígenes del Estado Constitucional”<sup>114</sup>.

### **3.3.2. Derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.**

#### **A. Contenido del Derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.**

El Tribunal Constitucional peruano, entiende que los contenidos de este derecho son los siguientes: a. Acceder o ingresar a la función pública; b. Ejercerla plenamente; c. Ascender en la función pública; d. Condiciones iguales de acceso.

La razón por la que este derecho comprende también el ejercicio pleno y sin perturbación de la función pública y el ascenso en ella es que, siendo la participación en la función pública el bien protegido de este derecho, el menoscabo, restricción o limitación ilegítima del pleno desenvolvimiento de la función pública o del ascenso en la misma, pueden

---

<sup>112</sup> Es paradigmática la siguiente cita: “No hay peor inconstitucionalidad que la que comete un Tribunal Constitucional.” *Vid.* RAMÍREZ JIMÉNEZ, Nelson. “Reflexiones a propósito de la denominada “Autonomía Procesal” del Tribunal Constitucional”, en V congreso nacional de derecho procesal constitucional. A diez años de la vigencia del Código procesal constitucional. Arequipa - Perú. Del 30 de octubre al 01 de noviembre 2014. ADRUS D & L Editores SAC. Primera Edición, Octubre, 2014, p. 275.

<sup>113</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Derechos Fundamentales*, segunda edición, Lima, Editorial Adrus, 2013, p. 422.

<sup>114</sup> PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, décima edición, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2005, p. 469.

conducir a una afectación del bien protegido por este derecho. La participación en la función pública tiene que ser entendida como un bien cuya concretización debe desarrollarse en toda su magnitud, es decir, con todas las implicancias que su pleno desarrollo lo exija. Ello se debe a que los derechos fundamentales deben ser comprendidos como mandatos de optimización, lo cual significa, precisamente, que su contenido protegido alcanza a todos los aspectos que contribuyen a un mayor grado de realización del bien jurídico que protege<sup>115</sup>.

### **B. Naturaleza del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.**

El derecho de acceso a la función pública compone un derecho de participación. Constituye así manifestación del *status activae civitatis*. No se trata de un derecho de defensa o de libertad, tampoco se trata de un derecho de protección o de prestación porque no posibilita el acceso a bienes protegidos por los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho de acceso a la función pública pertenece al ámbito de derechos que implican una intervención en la cosa pública de las personas en tanto miembros de una comunidad política. En tal sentido, el bien protegido por este derecho fundamental es la intervención o participación en la función pública. Por ello, el contenido por antonomasia de este derecho es la facultad de acceder o intervenir en la gestión de la cosa pública, esto es, en el ejercicio de una función pública<sup>116</sup>.

### **C.- Vinculación a los poderes públicos del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.**

El acceso a la función pública, en cuanto derecho constitucional, vincula a los poderes públicos. Por una parte, respecto al legislador, la vinculación negativa le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración, delimitación y limitación de este derecho; por otra, la vinculación positiva le impone un mandato de desarrollar normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio. Respecto a la administración y los jueces, lo anterior tiene como consecuencia que, tratándose de un derecho constitucional, se da la apertura de la vía judicial correspondiente para su correspondiente protección [...] El derecho de acceso a la función pública tiene como principio consustancial el principio de mérito, el cual vincula plenamente al Estado y toda entidad pública en general. Esto

---

<sup>115</sup> STC 00025-2005-PI, FJ 43 y 44, 25 de abril de 2006.

<sup>116</sup> STC 00025-2005-PI, FJ 42, 25 de abril de 2006.

significa que este principio vincula positivamente al legislador a que la regulación sobre el acceso a toda función pública observe irrestrictamente el principio basilar del acceso por mérito; asimismo, que toda actuación de la administración del Estado y de toda entidad pública, en general, observe tal principio en todos sus actos en relación al acceso a la función pública de las personas<sup>117</sup>.

### **3.4. Derecho a la igualdad.**

Como ya lo habíamos precisado líneas arriba, recurrimos al derecho comparado<sup>118</sup>, específicamente al ordenamiento jurídico español, y como se ha demostrado, en dicho ordenamiento se debe acceder a la función pública en condiciones de igualdad. Asimismo, nosotros por nuestra parte en el presente trabajo, proponemos como reforma constitucional, la inclusión de un requisito adicional para acceder al cargo de congresista, esto es contar con un título profesional, lo cual no resulta un requisito que resulte discriminatorio. Sin embargo, para fundamentar en dicho extremo, primero debemos realizar algunas disquisiciones que nos sirva de insumo para fundamentar nuestra propuesta.

Entrando en materia, con relación al derecho a la igualdad, en puridad implica que es un derecho-principio enlazado con los valores constitucionales, principalmente, con el valor justicia, la cual implica dar a cada uno lo que le corresponde, tratando de manera similar a los que son iguales, y dando un tratamiento distinto, para lo que no están en una condición similar.

Optar por una tesis contraria implicaría obrar con arbitrariedad, recordemos que los valores constitucionales, se definen como aquellas aspiraciones del sistema jurídico, lo que se han denominado “*el deber ser*”, es decir es el objetivo al que apunta el ordenamiento jurídico, ejemplos de ello constituyen: el valor seguridad jurídica, la justicia, el bien común, el sistema jurídico apunta a conseguir el bien común, a ser seguro, a ser justo, pero ¿realmente lo es? “El principio de igualdad se concretiza en el plano formal mediante el deber estatal de abstenerse en la generación legal de diferencias arbitrarias o caprichosas; y en el plano material conlleva a la responsabilidad del cuerpo

---

<sup>117</sup> STC 00025-2005-PI, FJ 45 y 50, 25 de abril de 2006.

<sup>118</sup> Para el profesor alemán Peter Häberle, recurrir al derecho comparado -comparación jurídica-, se configura como el quinto método de interpretación. *Vid.* HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, segunda edición, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2016, p.153.

político de proveer las óptimas condiciones para una simetría de oportunidades para todos los seres humanos”<sup>119</sup>.

### **3.4.1. Los ámbitos de aplicación del principio-derecho de igualdad.**

#### **a) La igualdad en relación al sistema jurídico.**

La igualdad se constituye como una premisa de ineludible y de obligatorio cumplimiento para todos los operadores jurídicos. Se ha mencionado en la Teoría General del Derecho, que el sistema aspira a la plenitud, a la solidez y coherencia. En dicha línea, ello implica que la elaboración de la legislación, o la aplicación o ejecución de la misma, que puede ser materializada a través de resoluciones, por ejemplo, se haga en condiciones de equidad, siempre a la luz del principio de proporcionalidad, que es un principio transversal a todas las ramas del derecho.

Por ejemplo, se piensa que las prerrogativas que ostentan los congresistas, como son la inmunidad parlamentaria, el juicio y el antejuicio político, son discriminatorias<sup>120</sup>, con relación al común de los ciudadanos, que, al ser procesados por la presunta comisión de un delito, se encuentran sujetos al proceso penal común, sin ninguna garantía más que la presunción de inocencia, del derecho a la defensa y al debido proceso; sin embargo, por el galopante catálogo punitivo, se ven en desventaja frente a las agencias de persecución penal (policía y fiscalía). Se dice que otro es el tratamiento para los altos funcionarios públicos, como lo son los congresistas, pues si incurren en un delito se exige como paso previo que el pleno del congreso, les levante la inmunidad y luego de ello se curse la acusación constitucional al fiscal de la nación, dicho proceso especial, consideramos que no es una cuestión discriminatoria, por cuanto el tratamiento especial está residenciado en la posibilidad de desterrar denuncias basados en una cuestión política.

Consideramos que sí resulta discriminatorio, y por ende inconstitucional e inconvencional, el actual diseño del Código Procesal Penal, en relación al proceso especial seguido contra altos funcionarios públicos, pues el artículo 450° Inciso 7, del

---

<sup>119</sup> *Ibíd*em, p. 170.

<sup>120</sup> “El ejercicio de la alta magistratura impone al funcionario público una serie de obligaciones que lo distancian del ciudadano común. Estas obligaciones no solo se limitan a la prohibición de organizar defectuosamente su esfera de libertad, sino que imponen el deber de realizar actos destinados a mejorar la institución a la cual el alto dignatario pertenece.” *Vid.* HUAMÁN CASTELLARES, Daniel Osarim. “Notas sobre el procesamiento penal de altos dignatarios por la comisión de delitos sin ejercicio de la función pública”, en *Revista Gaceta Penal & Procesal Penal*, Tomo XIII, Julio, 2010, p. 307.

citado cuerpo normativo, estipula que, contra la sentencia emitida por la Sala Penal Especial, solo cabe interponer recurso de apelación, mas no cabe interponer otro recurso, en puridad no cabe interponer recurso de casación, al respecto nos cuestionamos ¿Y dónde queda el derecho a la doble instancia?

Debemos recordar que este proceso solo puede ser entablado contra altos funcionarios públicos, congresistas, por ejemplo, que han cometido un delito en el ejercicio de la función, otras categorías muy distintas constituyen los delitos de función, la doctrina supinamente confunde los términos, en dicha línea, se puede argumentar de manera válida que un ciudadano de a pie, se encuentra en ventaja frente a los altos funcionarios públicos, por cuanto si comete un delito, puede recurrir a la Corte Suprema, vía su derecho a la pluralidad de instancias y de esa manera interponer Recurso de Casación, o Recurso de Nulidad, según corresponda; cosa que no pueden hacer los altos funcionarios públicos si han cometido un delito en el ejercicio de la función.

La prohibición de interponer Recurso de Casación configura una laguna jurídica<sup>121</sup>, que puede acarrear responsabilidad internacional para el Estado, tal como se dio en los casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Corte IDH, en adelante), Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso Mohamed Vs. Argentina<sup>122</sup>, donde la Corte IDH, condenó a los estados demandados al no contemplar dentro de sus respectivos catálogos normativos los recursos impugnatorios correspondientes.

#### **b) La igualdad en relación al sistema político-social.**

Implica por parte del Estado de realizar un encomiable esfuerzo de cubrir las necesidades básicas en lo posible. Para ello debe desarrollar programas de inclusión social para tratar de paliar las necesidades de las poblaciones vulnerables buena cuenta de ello, constituye el artículo 4° de la Constitución, el cual reza que *el Estado protege al niño, al adolescente,*

---

<sup>121</sup> Laguna jurídica, que trató de ser enmendada mediante el Exp. N° 09-2015-1/ Cuaderno de Excepción de Improcedencia de acción. Resolución N° 04, caso Eva Guiselle García León, en el fundamento tercero, la Corte Suprema precisó que no cabe interponer recurso de casación, en los procesos especiales contra altos funcionarios públicos, en delitos cometidos en el ejercicio de la función.

<sup>122</sup> Nos estamos refiriendo a la condena del absuelto, aunque una lectura contraria ha dado recientemente la Corte Suprema en la Casación N° 648-2018-La Libertad. [Escuadrón de la muerte] Caso Elidio Espinoza, contraviniendo su afianzada doctrina jurisprudencial vinculante, recaída en múltiples casaciones (Casación N° 454-2014-Arequipa, Casación N° 194-2014-Ancash, Casación N° 806-2014-Arequipa, Casación N° 385-2013-San Martín), en las que la Corte Suprema, dando cumplimiento a lo expuesto por la Corte IDH, en los casos Herrera Ulloa Vs. Costa Rica y Mohamed Vs. Argentina, en torno a la prohibición de condenar en segunda instancia por primera vez al absuelto en primera instancia, ha prohibido dicha medida.

*a la madre y al anciano en situación de abandono*, dicha mención de buena voluntad se encuentra enmarcado en los rezagos del estado de bienestar, y así como el Estado tiene obligaciones para con sus ciudadanos, no se crea aunque suene impopular, que el Estado también tiene derechos, por mencionar algunos traemos a colación el derecho a la defensa, el derecho al debido proceso, “especialmente dentro del campo del derecho civil, el Estado puede tener derechos en el mismo sentido y medida que los particulares”<sup>123</sup>.

Recuérdese que dentro de los diversos procesos judiciales, no importando el filón del derecho al que pertenezca, el Estado también es parte, por lo tanto, sus intereses están representados por los procuradores públicos. Claro ejemplo de ello lo tenemos en el inusitado protagonismo que ha tomado el procurador del Congreso, a través de diversos procesos de inconstitucionalidad, a fin de defender la constitucionalidad de la legislación y el Procurador Público, en representación del Poder Ejecutivo, en la histórica sentencia recaída en el Exp. N° 0006-2019-CC/TC. Caso sobre la disolución del Congreso de la República.

### **3.4.2. La igualdad ante la ley y la igualdad en la aplicación de la ley.**

Antes de ingresar al tratamiento de estos principios, debemos hacer la atinencia que lo correcto sería denominarlos igualdad ante o en la aplicación de la legislación, por cuanto creemos que el término ley -sea en su vertiente material o formal-, es muy limitado, pues debemos recordar que, en nuestro complejo y entramado sistema jurídico, no sólo el Poder Ejecutivo y Legislativo, emite leyes, sino también otros organismos profieren ordenanzas, resoluciones, circulares, etc., que en puridad no son leyes, pero sí forman parte de un término más complejo como lo es la legislación, sin embargo ello no quiere decir que no les alcanza el mandato constitucional de crear legislación, en base al derecho a la igualdad, lo mismo sucede con la aplicación de la leyes, que en puridad es aplicación de la legislación, con dicha precisión desarrollamos los temas propuestos:

---

<sup>123</sup> KELSEN, Hans. *Teoría general del derecho del Estado*. Textos Universitarios, cuarta impresión, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 239.

a) **La igualdad de la ley o en la ley**, que impone un límite constitucional a la actuación del legislador en la medida que este no podrá aprobar leyes cuyo contenido contravenga el principio de igualdad de trato al que tienen derecho todas las personas<sup>124</sup>.

Con ello se hace alusión a la igualdad, la cual debe ser tomada en cuenta al momento de redactar los contenidos de las futuras disposiciones, es bueno recordar que hay una gran diferencia entre lo que constituye las disposiciones, que en puridad nos referimos a los enunciados lingüísticos, con las normas, las cuales constituyen las interpretaciones que se desprenden de los enunciados lingüísticos.

La igualdad en la ley es un claro mandato a los operadores jurídicos; es decir, a aquellos órganos que fungen de legisladores positivos. Nos referimos principalmente al Congreso o al Poder Ejecutivo, la igualdad en la ley implica que el operador jurídico deba tomar en cuenta el principio-derecho de igualdad en una perspectiva ex-ante, el mandato se traduciría así: “Si vas a legislar, cuida que las disposiciones no se encuentren reñidas con el derecho a la igualdad.”

Traemos a colación un conspicuo ejemplo de la jurisprudencia alemana, en dicha línea se advierte que el Tribunal Constitucional Federal Alemán, *Bundesverfassungsgericht*, se vio en la necesidad de emitir una sentencia manipulativa-interpretativa, en su variante de Aditiva, en el siguiente contexto: Se había emitido una ley en la cual se precisaba que, *al morir **el** cónyuge, **la** viuda tenía derecho a gozar de una pensión de sobrevivencia, por la muerte del cónyuge.*

Se advierte con ello, desde una perspectiva ex-ante, que la ley contenía una omisión, en torno a que había un vacío, en relación a la situación jurídica del cónyuge varón sobreviviente, pues para los mismos, la ley no había establecido una pensión de sobrevivencia, solo para las viudas. Es evidente a todas luces que la citada ley transgredía el principio de igualdad en la ley, y ello es así porque la omisión acarrea una situación discriminatoria, la cual fue corregida mediante una sentencia aditiva, en donde se

---

<sup>124</sup> GARCÍA MERINO, Fabiola. “Aproximaciones al concepto de igualdad. A propósito de la sentencia del expediente N° 05652-2007-PA/TC”, en *Revista JUS Doctrina & Práctica*. Grijley, N°11, Noviembre, 2008, p. 36.

interpretó que la pensión de sobrevivencia también era extensible para los varones, pues la citada ley se sustentaba en una cuestión de género sin justificación alguna.

Lo que no está justificado, en puridad, constituye una circunstancia discriminatoria y arbitraria. En dicha línea, más adelante vamos a colegir si la inclusión del título profesional para acceder al cargo de congresista vía reforma constitucional, se entiende desde una perspectiva *ex-ante*, por cuanto no es encontraríamos en el principio de igualdad en la ley, resulta discriminatoria.

**b) La igualdad en la aplicación de la ley**, que impone una obligación a todos los órganos públicos por la cual estos no pueden aplicar la ley de una manera distinta a personas que se encuentren en casos o situaciones similares.<sup>125</sup> Debe tomarse en cuenta que “(...) constituye un principio básico, en tanto su vigencia permite que todos los ciudadanos vivan en condiciones de libertad, igualdad y bienestar”<sup>126</sup>.

Este principio de igualdad en la aplicación de la ley se encuentra anclado en la perspectiva *ex-post*, con ello queremos aludir a que este mandato dirigido al operador jurídico, implica que ya se cuenta de manera previa con la legislación, la cual, al momento de ser aplicada e interpretada, se haga en pie de igualdad. Es decir, piénsese en un órgano jurisdiccional, el cual ante el supuesto A, resuelve en sentido X, en consecuencia, si se vuelve a presentar el mismo supuesto A, se entiende que va a resolver en sentido X, de resolver es sentido contrario se estaría violando el principio de igualdad en la aplicación de la ley. En puridad, el operador jurídico, debe resolver en todos los casos en el mismo sentido que ha interpretado de manera primigenia.

Asimismo, debemos precisar que se presentan excepciones a la regla, principalmente, en lo que la doctrina conoce como *overruling*<sup>127</sup>, es decir, cuando el operador jurídico cambia el sentido del precedente vinculante, y ello no constituye una maniobra discriminatoria, ni mucho menos contraviene el principio de igualdad en la aplicación de la ley, porque el derecho no se puede petrificar, estamos de acuerdo que los operadores

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>126</sup> REYES TELLO, Roxanna. *Principio de igualdad en la aplicación de la ley penal. Comentarios al artículo 10 del Código Penal*. En: Salazar Sánchez, Nelson. (Director). *Comentarios al código penal peruano. Parte general. Tomo I. §§ I - 19.*, Primera Edición, Lima, Gaceta Jurídica, 2019, p. 459.

<sup>127</sup> “La igualdad en la aplicación de la ley sirve de sustento para la vinculatoriedad de la figura del precedente vinculante, los plenos casatorios y autoprecedente en el Perú.” *Vid.* TORRES ZÚÑIGA, Natalia. “La igualdad en la aplicación de la ley como fundamento del precedente”, en *Revista Actualidad Jurídica Gaceta Jurídica*, Tomo CLXXV, Junio, 2008, p. 197.

jurídico pueden y deben cambiar sus precedentes la respuesta es sí, pero nunca con efectos retroactivos, porque implica violar otro derecho, por cierto poco estudiado en nuestro ordenamiento jurídico, “*El derecho al procedimiento preestablecido por la ley.*”

### 3.4.3. Derecho de igualdad y la diferenciación.

La diferenciación debe aspirar a una intencionalidad legítima, determinada, concreta y específica. Es decir, deberá asentarse en una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con certeros juicios de valor generalmente aceptados<sup>128</sup>.

El titular de los derechos es el ser humano, pues recordemos que las personas jurídicas, y el Estado, también los tienen. En esa línea argumentativa debemos precisar que cada derecho implica adicionalmente el cumplimiento de un deber, que como se ha dicho, forman parte de las dos caras de una misma moneda.

También, es bastante conocido que ningún derecho fundamental es ilimitado, aunque tenemos nuestras reservas, con el derecho-principio de la dignidad humana, “un derecho fundamental es limitado en la medida en que no se vea afectado en su contenido esencial”<sup>129</sup>.

Entrando en materia, debemos precisar que está totalmente justificado y por ende no vedado por el ordenamiento jurídico, la diferenciación, la cual radica en otorgar un tratamiento distinto a los que no son iguales, todo enmarcado dentro de un parámetro objetivo, y no discrecional, sino totalmente necesario, para cumplir con el objetivo trazado. Ser igualitario no es fácil, el derecho a la igualdad es una obligación constante del operador jurídico, y quizás con ello se haya confundido por cierto sector, en el sentido de reclamar un derecho de manera abstracta sin aterrizar en el caso concreto.

El principio de razonabilidad está totalmente vinculado a la diferenciación con ello la doctrina expone: “La cuestión central y decisiva consiste entonces en determinar si las situaciones -o supuestos de hechos concretos- son iguales o diferentes (...)”<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Derechos Fundamentales*. Ob. Cit, p. 180.

<sup>129</sup> VALLADOLIC ZETA, Víctor Julio. *¿Hasta qué punto se pueden limitar los derechos fundamentales?*, en *Revista JUS Doctrina & Práctica*, Grijley. Febrero, 2007, p. 280.

<sup>130</sup> ZAGREBELSKY, Gustav y MARCENÓ, Valeria. *Justicia constitucional. Volumen I. Historia, principios e interpretaciones*, primera Edición, Puno, Zela grupo editores, 2018, p. 261.

#### 3.4.4. El derecho a la igualdad frente a la discriminación.

La discriminación o trato desigual a la persona, evidentemente, tiene consecuencias jurídicas en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Quien lee la Constitución del Perú podría creer que se trata de otro país, de otra nación o de otro Estado, no solo por la letra que protege muchos aspectos de los derechos elementales de la persona<sup>131</sup>.

Como ya lo habíamos precisado la discriminación se basa, en hechos meramente discrecionales, carente de una base objetiva. Como producto de ello se advierte que las consecuencias que acarrearía, para las personas discriminadas es la privación de un cúmulo de derechos que de por sí le corresponde. Generalmente este tipo de actos se dan con las personas más vulnerables, fue patente el caso de una persona de sexo femenino que se encontraba vestida con un traje típico de la sierra, la cual pretendió ingresar al Centro Comercial Larcomar Miraflores - Lima; sin embargo, su ingreso fue impedido por agentes de seguridad sin motivo alguno.

Otro caso que motivó a establecer una línea jurisprudencial por parte del TC, y que proponemos, para remarcar que sería inaudito que se formule denuncia penal por el delito de discriminación,<sup>132</sup> es el caso de que a una persona no se le permita ingresar un centro comercial con su mascota, un perro; sin embargo a contra posición, a otras personas sí, se les permite, el ingreso, pese al reclamo de la persona a la cual no se le permite la entrada al centro comercial con mascotas,<sup>133</sup> se le informa que las reglas de admisión, y la correspondiente diferenciación está plenamente justificada, y no es una medida discriminatoria, pues el trato diferenciado como dato objetivo, tiene como finalidad que sólo las personas que presenten discapacidad visual, usen a los perros como guías<sup>134</sup>.

Luego del análisis respectivo de la medida tomada, se advierte que la decisión se encuentra totalmente justificada en un dato específico y objetivo, esto es, proteger y

---

<sup>131</sup> MEZA INGAR, Carmen. “Consecuencias jurídicas de la discriminación”, en *Revista JUS Doctrina & Práctica*, Grijley, Marzo, 2008, p. 317.

<sup>132</sup> Recordemos que está penalizada la discriminación en el artículo 323° del Código Penal.

<sup>133</sup> La decisión de tener mascotas, no es una decisión banal, tiene sustento constitucional, específicamente se encuentra residenciado en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al respecto la STC. Exp. N° 01413-2017-PA/TC. Caso Juan Fernando Ruelas Noa, la cual no es una sentencia de especie, sino de principio por cuanto por mandato del artículo VI, de Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, ostenta la calidad de doctrina jurisprudencial vinculante.

<sup>134</sup> Con relación a las personas que utilizan perros guías por presentar discapacidad visual, se puede consultar la STC. Exp. N° 02437-2013-AA/TC.

facilitar en la mayoría de lo posible el ejercicio de los derechos por parte de personas que se encuentran imposibilitadas de valerse por sí mismas, a comparación de otras personas que sí se encuentran en pleno uso de todas sus facultades físicas y mentales.

### **3.5. Principio de Meritocracia.**

El derecho a la igualdad y no discriminación trasciende el ámbito de lo privado (sin excluirlo) y alcanza el campo de la vida pública, por lo que su protección es de amplio espectro<sup>135</sup>. Tomamos de base estas reflexiones para imbricarlos con el derecho al acceso a la función pública, se entiende que se accede a la función en condiciones de igualdad, nos ha quedado claro que todos podemos elegir y ser elegidos y por ende acceder a un cargo público, sin embargo, la pregunta que nos planteamos es ¿todos podemos acceder a un cargo público, por el simple hecho de poder elegir y ser elegidos?

La respuesta evidentemente es negativa, pues se deben reunir ciertos requisitos para acceder a un cargo público, por lo que no solo basta ostentar el derecho de elegir y ser elegido, ahora cabe preguntarse ¿de acuerdo al cargo que se va a desempeñar, ello requiere que las personas sean las más capacitadas, las más idóneas? La respuesta es evidente, por cuanto pretendemos que los más capacitados dirijan los destinos de nuestra nación, es decir, una decisión materializada en una ley, por más inofensiva que parezca, puede acarrear consecuencias perniciosas para nuestra nación.

Con ello queremos graficar que, en base al principio de meritocracia, la cual implica el acceso a la función, pero en base al mérito, en base a la acreditación de un cierto nivel de capacitación que lo haga idóneo para el cargo que se va a desempeñar, la meritocracia implica acceso al cargo, pero en base a la probada capacidad, que puede ser física, personal o intelectual de una persona, según lo amerite el perfil del cargo. La meritocracia se podría traducir en una frase “queremos a los mejores en la administración pública, pero en base a su capacidad, no a su popularidad”, es deplorable y hasta pernicioso, que cargos de alta investidura, como lo son los cargos de congresistas, sean ocupados por personas que no están calificadas para la función, creemos que el principio de meritocracia implica

---

<sup>135</sup> SILES VALLEJOS, Abraham. *El derecho fundamental a la igualdad y no discriminación en el ordenamiento constitucional peruano: Panorama general y análisis particular de la discriminación por orientación sexual*. Vid. ALVA ORLANDINI, Javier; BLUME FORTINI, Ernesto y LANDA ARROYO, César. (Dir.). *Estado Constitucional*, Año I, N°01, primera edición, Lima, Editorial ADRUS, 2011, p. 101.

exigir la presencia de ciertos parámetros objetivos de control como son el mérito y la capacidad.

La doctrina señala nuestros argumentos: “Los principios de mérito y capacidad son los únicos parámetros que dotan de contenido al principio de igualdad en el acceso a la función pública<sup>136</sup> y deben ser interpretados de manera cuidadosa dada su condición de conceptos jurídicos indeterminados”<sup>137</sup>.

### **3.6. Técnica Legislativa.**

Como ya lo habíamos precisado anteriormente, se esgrimirán algunos argumentos sobre el principio de meritocracia, por cuanto se requiere de un doble componente: el mérito y la capacidad, si ello lo vinculamos al objetivo general de nuestro trabajo el cual radica en: *Proponer una reforma constitucional del artículo 90° de la Constitución Política del Perú, para incorporar el requisito del título profesional para el correcto ejercicio de la función legislativa*, trae como consecuencia que se haga uso de una adecuada técnica legislativa, a fin que apelando al conocimiento de los postulados propios de la teoría general del derecho, se haga una sofisticación del diseño de la legislación respectiva.

La técnica legislativa radica en la pulcritud de la redacción de la disposición, piénsese por ejemplo que se va a emitir legislación sobre habilitaciones urbanas y de edificaciones, para el adecuado uso de una técnica legislativa, se requiere conocimientos a nivel profesional de ingeniería -por ende, descartamos lo técnico-, la técnica legislativa se encuentra enlazada con el grado de preparación del operador jurídico, a la pregunta ¿porque es necesario la técnica legislativa? Es necesaria, para no caer en el “quizás” en el “tal vez”, por ende no hay lugar para neófitos, puede sonar impopular pero no queremos artesanos jurídicos, si vinculamos la reflexión a labor congresal, no podemos precisar que la función técnica y cualificada la cumplen los órganos de asesoría y apoyo administrativo, ello no es así por cuanto, como sabemos los congresistas tienen la categoría de funcionario público porque tienen poder de decisión, a contraposición de los asesores que tienen la calidad de servidores públicos, es decir su labor es netamente

---

<sup>136</sup> Vid. GARCÍA GARCÍA, María Jesús, “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: Su plasmación en el estatuto del empleo público”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, N° 15, Valladolid, 2008, p. 133. Citado por CASTILLO ALVA, José Luis. *El derecho de acceso a la función pública. El principio de presunción de inocencia y la motivación de las decisiones estatales*, primera edición, Lima, Instituto pacífico, 2016, p. 56.

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 56.

postulatoria, y por ende carente del poder de decisión, y si aunado a ello se advierte como en hechos anteriores algunos congresistas contrataban como sus asesores a su empleada<sup>138</sup>, su jardinero o su chofer, entonces ¿de qué asesoría técnico-cualificada hablamos?

La doctrina es clara al respecto al precisar que “La técnica legislativa está constituida por el conjunto de procedimientos y medios adoptados para la elaboración o formación de Leyes. Abarca un largo proceso, desde la comprobación de la necesidad de regular determinado sector de la realidad social, hasta el momento en que la ley entra en vigencia”<sup>139</sup>.

Para legislar no se necesita únicamente poseer la potestad legislativa o el conocimiento de la ciencia del derecho de manera abstracta. Es preciso que el legislador tenga un conocimiento de los modos o de las formas adecuadas para que las disposiciones generales del derecho sean susceptibles de una posterior y adecuada aplicación<sup>140</sup>.

Se necesita de conocimientos especializados para emitir la legislación correspondiente, en el sector o materia donde se necesite de regulación, entonces no puede haber técnica legislativa, si los operadores jurídicos, no están especializados y no cuentan con el título profesional correspondiente, ya sabemos qué consecuencias ha acarreado el no implantar dicho requisito, el principio de meritocracia, a través de 198 años de historia como república independiente -nos referimos desde 1821 fecha de nuestra independencia hasta la fecha-, está en nuestras manos cambiar esa nefasta parte de la historia.

Un dato de corte objetivo, que abona a nuestra tesis, consiste en resaltar la falta de una adecuada técnica en la producción legislativa del Congreso de la República, realizamos la precisión tomando en cuenta que dicho poder del estado no es el único con potestad

---

<sup>138</sup> La Corte Suprema de la República, mediante el Exp. N° 07-2007, confirmó la sentencia que condenó a cierta congresista por el delito de nombramiento ilegal de cargo, ilícito previsto en el artículo 381° del Código Penal, la congresista nombró a su empleada doméstica como asesora dos, nivel SP seis de su despacho de congresista.

<sup>139</sup> Vid. TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. *Introducción al derecho. Teoría general del derecho*, tercera edición, Lima, Idemsa, 2006, p. 695.

<sup>140</sup> IBERICO, Mariano. “La lógica jurídica”, en *Revista Ius et praxis*, N° 16, Universidad de Lima. 1990. Citado por GARCÍA TOMA, Víctor. *La ley en el Perú. Técnica de elaboración, interpretación, aplicación e integración*, Editorial Grijley, Lima, 1995, p. 65.

legislativa<sup>141</sup>, para expedir diversas leyes, las cuales puede colisionar de manera potencial con la Constitución. En ese sentido, la norma *normarum* puede ser vulnerada por el fondo (validez formal), por la forma (validez material), de forma total o parcia y de manera directa e indirecta.

En ese sentido, también se evidencia la falta de una adecuada técnica en la producción legislativa del Congreso de la República, cuando tenemos en cuenta que en el lapso de tiempo entre los años 1980 a 2009 los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo ascendieron a 4999 – entre legislativos y de urgencia – mientras que las leyes emitidas por el parlamento ascendieron a 6212<sup>142</sup>. Es decir, el Poder Ejecutivo produce más leyes que el propio Poder Legislativo.

### **3.7. Incorporación del requisito del título profesional vía reforma constitucional del artículo 90° de la Constitución.**

Par comenzar como debemos precisar que nuestro trabajo tiene como objetivo específico: *“Formular propuestas de reforma constitucional sobre requisitos más rígidos para acceder al cargo de congresista de la República del Perú.”* Para lograr tal cometido debemos traer a colación lo expuesto en el artículo 90° de la Constitución, cuya parte pertinente estipula: Artículo 90° (...) Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

La pregunta que surge es por qué buscamos reformar el artículo 90° de la Constitución, a fin de incluir el requisito de título de título profesional, para ser congresista, pues una primera lectura contraria a nuestra tesis propuesta, radicaría en precisar que todos los peruanos tenemos derecho a elegir y ser elegidos, de conformidad con el artículo 31° de nuestra Constitución Política del Perú: *“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser*

---

<sup>141</sup> El Art. 104° de la Constitución se refiere a la ley autoritativa, mediante la cual el Congreso de La República delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar a través de Decretos Legislativos. Dicha ley tiene dos elementos indispensables: la materia específica a delegar y el plazo determinado para ejercer la delegación. A su turno, conforme a los artículos 104° y 101°, inciso 4° de la Constitución, el Congreso de la República no puede delegar al Poder Ejecutivo las materias relacionadas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”. STC Tribunal Constitucional N° 0047-2004-AI, p.16.

<sup>142</sup> PEASE, Henry. *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?*, Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP, 2010, p.43.

**elegidos y de elegir libremente a sus representantes**, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”. (Resaltados nuestros).

Aunado a ello, se podría argumentar que la presente medida sería discriminatoria y estaría en abierta contradicción con el Principio-Derecho a la Igualdad, -específicamente igualdad en la ley-, a ello debemos precisar, en primer lugar, plegándonos a las teorías conflictivistas de los derechos humanos,<sup>143</sup> que ningún derecho fundamental es ilimitado;<sup>144</sup> por ejemplo, el derecho a la vida, puede ser suprimido en un contexto legítimo del ejercicio de la legítima defensa, previsto en el artículo 2º Inciso 23 de la Carta Fundamental..

En consecuencia, el derecho a elegir y ser elegido, también puede ser limitado mediante la inclusión de un requisito adicional. Claro está que dicho requisito, esté plenamente justificado en base al principio de proporcionalidad porque al establecer el tratamiento diferenciado en relación a los ciudadanos que carecen de un título profesional, la medida se encuentra justificada porque el objetivo que se persigue como fin legítimo, es que al Congreso de la República, accedan profesionales verdaderamente competentes, idóneos, especializados, pues por mandato constitucional previsto en el artículo 104º inciso 1, los congresistas tienen la función de *dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes*. Dicha función requiere de un grado de elevada especialización, no resulta difícil demostrar que una frase o palabra, o signo mal estipulado acarreará consecuencias, legales, políticas, económicas, sociales, etc. Es de vital importancia que la función legislativa esté en manos de profesionales con una adecuada formación.

Otro punto que conviene aclarar es que la inclusión del título universitario, no tiene como objetivo que el Congreso se convierta, en una institución modelo paradigma y orgullo de nuestra nación, -como si lo ha sido en la cuna del Constitucionalismo clásico nos referimos el parlamento inglés, con sus lores- ello como lo sabemos resulta utópico. No perseguimos ese fin -como lo son las propuestas que buscan acabar con la corrupción,

---

<sup>143</sup> Las teorías que han tratado de fundamentar los Derechos Fundamentales, son la iusnaturalista, la positivista, historicista, axiológica usada por el Tribunal Constitucional, es la teoría institucional, la cual ha sido empleada en las siguientes sentencias: STC. Exp. N° 06534-2006-PA/TC (15/11/2007). Caso Santos Eresminda Távara Ceferino. STC Exp. N° 2465-2004-AA/TC. Caso Jorge Octavio Ronald Barreto Herrera.

<sup>144</sup> “En la actualidad se entiende que los derechos humanos son limitados.” CAMPOS BARRANZUELA, Edhín y HERNÁNDEZ RENGIFO, Freddy. *Curso desarrollado de derechos humanos*, primera edición, Piura, Escuela de Post grado de la Universidad Nacional de Piura, 2008, p. 141.

pues esta solo se puede controlar pero es difícil de erradicar-, nuestra propuesta es más realista, la cual consiste en elevar la calidad del producto legislativo, y de esa manera que esta redunde en el desarrollo y beneficio de nuestro país, es decir con este requisito se busca contar con una mano de obra calificada, a fin de adoptar las mejores decisiones que influirán en el estrato económico, social y jurídico de nuestra nación.

La inclusión del Título Universitario, encuentra plena sintonía, en base al Principio de la Meritocracia. Es una verdad de perogrullo que todos los peruanos anhelamos que los funcionarios que tienen la potestad de expedir leyes, sean los ciudadanos más capacitados, y ello tiene una base objetiva y demostrable en la siguiente reflexión.

En el artículo 99° de la Carta fundamental, se nombra una lista de altos funcionarios públicos, nombramos algunos: *los miembros del Tribunal Constitucional; de la Junta Nacional de Justicia; los vocales de la Corte Suprema; los fiscales supremos; etc.*, si nos ponemos a analizar todos estos funcionarios tienen el mismo rango que los Congresistas, mas no las mismas prerrogativas.

Sin embargo, se advierte que se exigen determinados requisitos para acceder a dichos cargos, siendo uno de ellos, qué duda cabe poseer una sólida formación profesional, estando a ello, debemos remarcar que las resoluciones que expiden dichos funcionarios sean estas de naturaleza jurisdiccional, se entiende a cargo de los Jueces Supremos, los miembros del Tribunal Constitucional, o de índole administrativa, por ejemplo, las resoluciones emitidas por los consejeros de la Junta Nacional de Justicia, dichas resoluciones solo acarrear consecuencias jurídicas para el demandante, agraviado, recurrente y para el demandado, imputado y recurrido, según sea el caso. En dicha línea la pregunta que salta a la vista es la siguiente ¿Si para ser Juez o Fiscal Supremo o Miembro del Tribunal Constitucional o Consejero de la Junta Nacional de Justicia, se exige una sólida formación profesional, contar con título universitario, maestría, doctorado? y a sabiendas que las resoluciones que expiden dichos altos funcionarios, solo vinculan a las partes. La respuesta es que estos funcionarios se les exige la más alta preparación profesional, asimismo estos adquieren experiencia y conocimientos a través de una carrera administrativa que los llevo a ejercer altos cargos.

Entonces se entiende que para ser congresista tomando en cuenta que una de sus funciones entre ellas la legislativa, que no solo deviene en exigible para las partes contendientes,

sino que rige para todo el ordenamiento jurídico, entonces se entiende por una cuestión lógica que los requisitos que se exigen para acceder al cargo de congresista son más elevados o iguales a la de un Juez, un Fiscal, un Consejero; sin embargo, la respuesta es negativa.

En nuestro país de conformidad con el artículo 90° de la Constitución, solo se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio. No se exige, aunque sea una mínima formación a nivel de pregrado, como sí se hace en otros ordenamientos, sin ir muy lejos traemos a colación los requisitos para ser diputado o senador en la República de Chile, y para ser representante en El Salvador veamos un cuadro comparativo:

**TABLA N° 3.**

**REQUISITOS PARA SER ELEGIDO CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA.**

Constitución Política de El Salvador.	Constitución Política de Chile.
<p><b>Artículo 126°.-</b> Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de <b><u>notoria honradez e instrucción</u></b> y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.</p>	<p><b>Artículo 48°.-</b> Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, <b><u>haber cursado la enseñanza media o equivalente</u></b> y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección.</p>
	<p><b>Artículo 50°.-</b> Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, <b><u>haber cursado la enseñanza media o equivalente</u></b> y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

Como consecuencia de ello debemos recordar, para que no se repita más, quiénes son o han sido Congresistas en nuestro país, vamos a concluir que no son los más preparados en su gran mayoría, son quizás los más populares,<sup>145</sup> (es el caso de la excongresista Ivonne Susana Díaz Díaz), los más mediáticos (es el caso de la congresista recientemente electa

<sup>145</sup> POLITICA. Susy Díaz, la *ex vedette* que lució el trece en su *derrier* para lograr una curul en el Congreso. (26.09.2019). La Republica. [Ubicado el 11/V/2020] Obtenido en <https://bit.ly/2Cm9nH1>

que habría sido víctima de un presunto delito de Violación Sexual, captada por las cámaras de un hotel en Ayacucho), en base a ello no nos debe sorprender la calidad de la legislación y de los proyectos de ley que se proponen. Esa no es una cuestión banal, pues la calidad de la legislación que se expida es de vital importancia en nuestro país,<sup>146</sup> se orienta la lucha contra la corrupción, la lucha contra la pobreza, se define los destinos de nuestro país, entonces se entiende que la formación y solidez de los congresistas es necesaria, ello está plenamente justificado, por cuanto nuestra propuesta no reside en una mera subjetividad sino tiene plena justificación objetiva y razonable, características propias de la diferenciación frente a la discriminación.

Debemos preguntarnos, ¿qué rango ostentan los congresistas? La respuesta se debe hacer desde los predios de la razonabilidad. Recordemos en el contexto en el cual se desarrolla nuestra investigación, que en nuestro ordenamiento existe la categoría de los altos funcionarios públicos, y dentro de dicha categoría hay jerarquías, pues de conformidad con el artículo 2° de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del estado y dicta otras medidas, después del Presidente de la Republica, el cual ostenta la más alta jerarquía, se encuentran ubicados los Congresistas de la República. Asimismo, de conformidad con el artículo 5° de la Ley de funcionarios públicos y empleados de confianza, los congresistas son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal. Se comprueba una vez más que al ostentar el segundo grado más alto en relación a los funcionarios públicos, los requisitos para acceder al cargo deben ser más rígidos; sin embargo, ello no es así, lo que no quiere decir que está bien, pues como ya lo expusimos líneas arriba han transcurrido 198 años de vida republicana, y cuál es el balance, qué opinión tiene la sociedad en torno a la labor congresal, es evidente que nuestro congreso presenta una imagen resquebrajada y carece de solidez y de acusada, creemos injustificadamente, ilegitimidad.

Los problemas de fondo para concretar estas reformas se pueden resumir en dos. El primero de ellos se debe a la falta de acuerdo parlamentario, un problema surgido por el fraccionamiento de las representaciones políticas que pueden alcanzar hasta los seis grupos parlamentarios, dificultando el consenso y diálogo. El segundo problema se encuentra en el deterioro de la imagen e importancia del Congreso para la ciudadanía, un

---

<sup>146</sup> *Vid.* STC. Exp. N° 0008-2003-AI/TC (11/11/2003).

tema preocupante si tenemos en cuenta que los parlamentos son requisitos indispensables en cualquier sistema democrático, incluso en formación<sup>147</sup>.

Ciertamente, muchos especialistas señalan que los parlamentos no son populares en ningún parte del mundo, por cuya razón el disenso con los ciudadanos no debería preocuparnos en demasía. Consideramos que esta resignación es inadmisibles en circunstancias que la democracia necesita de instituciones sólidas y legitimadas. Un parlamento sin respaldo popular pierde autoridad para limitar o evitar los excesos del poder político, sobre todo si el órgano controlado lo supera en aprobación ciudadana. Que el Poder Ejecutivo supere altamente en aprobación al Poder Legislativo puede ocasionar que la población apoye atropellos del primero contra el segundo. La aprobación presidencial entre febrero de 2014 y enero de 2015, según el estudio realizado por Ipsos Apoyo para el diario El Comercio, ha oscilado entre 33 y 25%<sup>148</sup>.

### **3.7.1. Reforma de las disposiciones constitucionales.**

Nuestra tesis postula la incorporación del requisito del título profesional para un correcto ejercicio de la función legislativa; por lo tanto, siguiendo el procedimiento respectivo, el procedimiento respectivo radica en apelar a una reforma constitucional parcial del artículo 90° de la Constitución, en dicha línea debemos reparar que: “La reforma constitucional es una necesidad política no muy fluida, pero, en ocasiones, la naturaleza política y social requiere que se lleve a cabo tal emprendimiento”<sup>149</sup>.

Al contemplar nuestra Constitución en el artículo 206°<sup>150</sup> que contiene los mecanismos que debe seguirse para modificarla, vamos a reparar que no tan fácil modificarla a ello la doctrina lo conoce como procedimiento agravado, otro dato adicional que debemos agregar que es que nuestra constitución si recurrimos a las diversas clasificaciones que se han ensayado, debemos precisar que nuestra constitución es de tipo rígida; es decir, no

---

<sup>147</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos. *Curso de Derecho Constitucional*, segunda edición, Lima, Palestra Editores. Universidad de Piura Colección Jurídica, 2012, p. 308.

<sup>148</sup> Los índices de aprobación del presidente de la República en el último año de gobierno son fluctuantes, (...) Citado por PÉREZ PAREDES, Yon Javier. *El control parlamentario en el Constitucionalismo Peruano*, primera edición, Lima, Instituto Pacífico, 2016, p. 39.

<sup>149</sup> PÉREZ CASAVARDE, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*, primera edición, Lima, Editorial Adrus, 2013, p. 299.

<sup>150</sup> “El segundo párrafo del artículo 206° de la Constitución peruana establece que la iniciativa de una ley de reforma corresponde a los mismos sujetos que gozan de iniciativa legislativa, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y a los ciudadanos.” *Vid.* HAKANSSON NIETO, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución Peruana*, Colección Jurídica, Piura, Universidad de Piura, 2001, p. 192.

puede ser modificada por los procedimientos comunes que se aplican para las leyes, justamente por el rango de la norma que se pretende reformar. En similar línea argumentativa la doctrina expone: “La reforma constitucional es una institución que sólo puede tener existencia en aquellos países que cuentan con constituciones escritas que han adoptado como principios fundamentales la supremacía y la rigidez constitucional”<sup>151</sup>.

Si bien es cierto, se puede modificar la Constitución, existen ciertas cláusulas constitucionales que no pueden ser materia de reforma, bajo ningún sustento. A ellas la doctrina las ha denominado cláusulas pétreas, cláusulas de intangibilidad o núcleo duro<sup>152</sup> de la Constitución, que en puridad implica que son inderogables, por ejemplo, no son materia de reforma la separación de poderes, la forma de gobierno, la democracia, el régimen político, etc. En doctrina se ensayan dos tipologías de reforma constitucional, la reforma total y reforma parcial, la que nosotros postulamos es una reforma parcial, con la consiguiente inclusión del requisito del título profesional en el artículo 90° de Constitución.

#### **A.- Reforma Total**

De acuerdo con Naranjo, “La necesidad de un cambio institucional que se adecue a las nuevas realidades de un Estado es lo que motiva la reforma constitucional, lo cual no implica necesariamente el cambio de una Constitución por otra”<sup>153</sup>.

Tomando de base esta reflexión, se ha criticado la tipología de reforma total de la Constitución, ello por cuanto lo que en puridad implica es una sustitución por una nueva Constitución, es decir nos encontramos frente a una abrogación, es decir se sustituye la totalidad del cuerpo normativo, técnicamente no se reforma nada, pues la reforma tiene, vocación de permanencia, modificándose una parte del enunciado lingüístico.

Debemos precisar que el único poder tiene capacidad para reformar la Constitución, es el poder constituyente, y no así el poder constituido, sin embargo, se recurre a la ficción, de

---

<sup>151</sup> HENRÍQUEZ FRANCO, Humberto. *Naturaleza y técnicas de la reforma constitucional*, en *Revista Pensamiento Constitucional*, Año VI, N°06, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo editorial, Diciembre, 1999, p. 593.

<sup>152</sup> Al respecto se puede consultar el FJ. 49 de la STC. Exp. N° 0006-2018-PI/TC (06/11/2018). Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete.

<sup>153</sup> NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, primera edición, Bogotá, Editorial Themis S.A., 2003, p. 374.

facultarle al congreso de la república para que mediante una facultad extraordinaria emita una nueva Constitución.

### **B.- Reforma Parcial.**

Las leyes de reforma constitucional adquieren su sustento jurídico de la misma Constitución, cuyas disposiciones habrá de modificar; queda clara la improcedencia de pretender, (...), una reforma constitucional que implique la sustitución del texto constitucional en su totalidad por otro<sup>154</sup>.

Con lo antes expuesto, debemos precisar que, efectivamente, la verdadera reforma radica en una reforma parcial de la Constitución, la cual implica que una disposición preexistente se la modifique ya sea porque han variado las circunstancias que sirvieron de base para emitir la disposición, ya sea porque la coyuntura así lo exige. Todas ellas entendemos se sustentan en diversas causas objetivas, residenciadas en el principio de razonabilidad orientadas de cara al desarrollo de nuestra nación.

El tema controvertido de la reforma parcial, radica en que si bien es cierto se puede realizar de acuerdo a los procedimientos insumidos en el artículo 206° de la Constitución, y como producto de ello se emitan leyes de reforma constitucional, sin embargo, cabe preguntarse, si las leyes de reforma constitucional, devienen en inconstitucionales, -pues no olvidemos que una norma constitucional puede ser a su vez inconstitucional o inconvenional- la pregunta que surge es ¿qué organismo se encuentra facultado para controlar la constitucionalidad de las leyes de reforma constitucional? al respecto se han ensayado dos respuestas:

- 1° En principio el Tribunal Constitucional, como controlador de la Constitución, no puede evaluar y someter al test de constitucionalidad una disposición de reforma constitucional, porque el artículo 200° de la constitución sólo lo faculta para que, a través del proceso de inconstitucionalidad, pueda conocer demandas planteadas contra disposiciones con rango “*legal*”<sup>155</sup> más no con rango “*constitucional*”. Es

---

<sup>154</sup> Cfr. GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. (Dir). *La Constitución Comentada*, segunda edición, Tomo III, Lima, Gaceta Jurídica, 2013, p. 1147.

<sup>155</sup> En el FJ. 103 de la STC. Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (25/04/2006). (Acumulados). Caso Inconstitucionalidad de la Ley N° 296397 Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. Caso PROFAs, el TC, dejó establecido que también tiene potestad para controlar la constitucionalidad de normas infralegales.

evidente que una ley que reforma a la Constitución debe tener un rango igual o superior para que pueda reformarla, no puede tener un rango inferior -como lo es la ley-. En consecuencia, las leyes de reforma constitucional tienen rango constitucional y el Tribunal Constitucional no puede ni debe controlarlas, ya que forma parte del poder constituido y no tiene la calidad de poder constituyente, para poder controlarlas.

2° El mismo Tribunal Constitucional se ha autodenominado el vocero del poder Constituyente, el protector y guardián de la Constitución, por lo tanto, si una ley de reforma constitucional contraviene a la propia Constitución, está en la total facultad de controlar y expulsar la misma, así lo ha dejado establecido en varias sentencias: STC. Exp. N° 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-AI/TC, 0007-2005-AI/TC, 0009-2005-AI/TC. (Acumulados) Caso Colegio de Abogados del Cusco. STC Exp. N° 0008-2018-PI/TC. Caso Ley de Reforma Constitucional sobre la no Reelección de alcaldes.

### **3.8. Propuesta de reforma constitucional para un correcto ejercicio de la función legislativa.**

Los actuales requisitos que el constituyente exige para postular al cargo de congresista son: Ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio. En nuestro trabajo de investigación se han esgrimido argumentos que sustentan que se exija que el postulante cuente con un título profesional, hemos argumentado que es necesario por razones de interés público y en base al principio de meritocracia, habiendo precisado que se debe hacer una reforma parcial de la Constitución, incluyendo para ello el requisito de título profesional y la correspondiente cuota no profesional, en consecuencia nuestra propuesta de reforma sobre el artículo 90° de la Carta fundamental es como sigue:

Artículo 90°.- (...) Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años, gozar de derecho de sufragio, contar con un título profesional y destacado ejercicio de la profesión, y para quienes no ostenten ello, se

someterán a la cuota no profesional que establezca la Ley Orgánica de Elecciones con los requisitos que ella plantee<sup>156</sup>.

Debemos recordar que las constituciones o leyes de desarrollo constitucional de los países de régimen democrático exigen, el cumplimiento de requisitos mínimos para acceder al escaño parlamentario<sup>157</sup> es en dicha línea que proponemos la reforma del artículo 90° de la Constitución, y como lo hemos precisado líneas arriba en un cuadro comparativo, debemos resaltar que nuestra propuesta no es aislada, pues como se dejó establecido la Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 48° y la Constitución Política de la República de El Salvador, en su artículo 126°, exigen el requisito de instrucción. La doctrina nacional refiere que “la norma es válida en la medida en que se le pueda fundamentar o derivar de otra que pertenezca a dicho ordenamiento”<sup>158</sup>.

Nosotros estamos proponiendo la inclusión del título profesional con la correspondiente cuota no profesional, para postular al cargo de congresista, y para darle sustento convencional, a nuestra propuesta, por si no fueran suficientes los argumentos que se han vertido en el presente trabajo, nuestra propuesta se encuentra en total y plena sintonía con lo estipulado en el inciso 2 del artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra estipula:

Artículo 23°. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

---

<sup>156</sup> Las palabras resaltadas han sido extraídas del ensayo de LÓPEZ VIERA, Reynaldo José. *Los requisitos para postular al Parlamento. La urgencia y necesidad de una reforma constitucional*, p.7 [Ubicado el 11/V/2020] Obtenido en <https://bit.ly/2AEgbiO>

<sup>157</sup> ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. *El control parlamentario*, Lima, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, Editora Grafica Horizonte, 1999, p. 61.

<sup>158</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *La ley en el Perú. Técnica de elaboración, interpretación, aplicación e integración*. Ob. Cit, p. 85.

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, **INSTRUCCIÓN**, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Resaltados nuestros).

Como ha quedado plenamente demostrado el inciso 2 del artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, le da luz verde a nuestra propuesta, y deviene en exigible para nuestro ordenamiento jurídico en mérito a lo estipulado en el artículo 55° de la Constitución de 1993, la cual estipula que *los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional*.

## Conclusiones

PRIMERA: La naturaleza del cargo de congresista, conforme el modelo peruano, su Constitución le asigna la denominación de “Congreso de la Republica”, siendo usado como sinónimo de Poder Legislativo o como depositario de este poder, su naturaleza es posible dentro de una democracia indirecta o representativa, donde se pueda ejercer nuestros derechos políticos, entre ellos el derecho de elegir o ser elegidos a en una elección popular por sufragio, para poder acceder a un cargo público como los es el cargo de congresista, lo que pone de manifiesto el derecho de acceso a la función pública, el mismo que puede ser *potencialmente* ejercido por cualquier persona, siempre en el contexto del cumplimiento previo de ciertos requisitos establecidos por ley.

SEGUNDA: El congresista peruano, conforme a la Constitución, tiene las funciones del derecho parlamentario clásico, es decir, la representación de no solo de un sector de la población sino de toda la Nación; la iniciativa legislativa; y el control o fiscalización de las actividades del poder ejecutivo. Asimismo, en el sistema político peruano, el Congreso tiene ciertas funciones especiales, tales como la función administrativa, la función financiera, la función disciplinaria de sus miembros, y la función “prejudicial” en base a los antejuicios y juicios políticos.

TERCERA: En el transcurso de la investigación se determinó que la inclusión del requisito de tener título profesional para postular al cargo de congresista no garantiza “mejores congresistas”, lo que si garantiza es una mayor consciencia y responsabilidad del poder de legislar las leyes (nuestros derechos y deberes como ciudadanos) o la modificación del texto constitucional (si tal fuere el caso). La propuesta de reforma del artículo 90° de la Constitución, no es aislada, tiene sustento convencional en el inciso 2 del artículo 23° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el derecho comparado, tal como los casos de Chile y El Salvador, que, en sus respectivas constituciones, exigen una mínima instrucción como requisito para poder postular al Poder Legislativo. Los congresistas destacados en su carrera profesional permiten enriquecer el debate político en el Pleno y en la Comisiones especializadas del Congreso que se les encargue, con los conocimientos y experiencia adquiridas en su vida profesional, además, permiten elevar la calidad del producto legislativo, disminuyendo las leyes populistas y sin impacto positivo en la realidad. Finalmente en el contexto de crisis política (corrupción) y en el contexto sanitario mundial (pandemia), exigimos y

necesitamos ser gobernados por candidatos preparados académicamente, tecnócratas, intelectuales, que hayan llegado a su cargo a través del sistema de meritocracia, y puedan expedir leyes adaptándolas a las necesidades del país, lo cual se verá reflejado en los estratos económicos, sociales, políticos y jurídicos de nuestra país.

## Referencias Bibliográficas

### Libros:

1. ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. *El control parlamentario*, Lima, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, Editora Grafica Horizonte, 1999.
2. BERLIN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
3. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
4. CASTILLO ALVA, José Luis. *El derecho de acceso a la función pública. El principio de presunción de inocencia y la motivación de las decisiones estatales*, primera edición, Lima, Instituto pacífico, 2016.
5. CASTILLO CÓRDOVA, Luis. *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*, primera edición, Lima, Palestra Editores, 2005.
6. CHANAME ORBE, Raúl. *La constitución de todos los peruanos*, Lima, Fondo Editorial Cultura Peruana E.I.R.L., 2011.
7. FERRERO, Raúl. *Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, novena edición, Lima, Editorial Jurídica Grijley, 2003.
8. GARCÍA CHÁVARRI, M. Abraham. *Acusación constitucional y debido proceso*, primera edición, Lima, Jurista Editores, 2008.
9. GARCÍA TOMA, Víctor. *Derechos Fundamentales*, segunda edición, Lima, Editorial Adrus, 2013.
10. GARCÍA TOMA, Víctor. *La ley en el Perú. Técnica de elaboración, interpretación, aplicación e integración*, Editorial Grijley, Lima, 1995.
11. GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. (Dir). *La Constitución Comentada*, segunda edición, Tomo III, Lima, Gaceta Jurídica, 2013.
12. HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, segunda edición, México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2016.
13. HAKANSSON NIETO, Carlos. *Curso de Derecho Constitucional*, segunda edición, Lima, Palestra Editores. Universidad de Piura Colección Jurídica, 2012.
14. HAKANSSON NIETO, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución Peruana*, Colección Jurídica, Piura, Universidad de Piura, 2001.
15. LÓPEZ GARRIDO, Diego. *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch Valencia, 2000.
16. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*, segunda edición, Barcelona, Editorial Ariel, 1976.
17. NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, primera edición, Bogotá, Editorial Themis S.A., 2003.
18. ORBEGOSO VENEGAS, Sigifredo. *Poder Constituyente y otros ensayos*, primera edición, Editora Normas Legales S.A.C., Trujillo, 2002.
19. OSSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, 28ª edición, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 2010.
20. PÉREZ CASAVARDE, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*, primera edición, Lima, Editorial Adrus, 2013.
21. PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, décima edición, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2005.

22. PÉREZ PAREDES, Yon Javier. *El control parlamentario en el Constitucionalismo Peruano*, primera edición, Lima, Instituto Pacífico, 2016.
23. RAIMUND POPPER, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2010.
24. RUBIO, Marcial. *Para conocer la Constitución de 1993*, Lima, PUCP, 2010.
25. SALAZAR SÁNCHEZ, Nelson. (Dir.). *Comentarios al código penal peruano*. Parte general, Tomo II. §§ 20 - 46-E, primera edición, Lima, Gaceta Jurídica, 2019.
26. SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, 1993.
27. SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Tomo I, Madrid, Alianza Editorial S.A, 1988.
28. SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
29. TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. *Introducción al derecho. Teoría general del derecho*, tercera edición, Lima, Idemsa, 2006.
30. ZAGREBELSKY, Gustav y MARCENÓ, Valeria. *Justicia constitucional. Volumen I. Historia, principios e interpretaciones*, primera Edición, Puno, Zela grupo editores, 2018.

#### Revistas:

31. HENRÍQUEZ FRANCO, Humberto. “Naturaleza y técnicas de la reforma constitucional”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, Año VI, N°06, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo editorial, Diciembre, 1999.
32. HUAMÁN CASTELLARES, Daniel Osarim. “Notas sobre el procesamiento penal de altos dignatarios por la comisión de delitos sin ejercicio de la función pública”, en *Revista Gaceta Penal & Procesal Penal*, Tomo XIII, Julio, 2010.
33. GARCÍA GARCÍA, María Jesús, “Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: Su plasmación en el estatuto del empleo público”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, N° 15, Valladolid, 2008.
34. GARCÍA MERINO, Fabiola. “Aproximaciones al concepto de igualdad. A propósito de la sentencia del expediente N° 05652-2007-PA/TC”, en *Revista JUS Doctrina & Práctica*, Grijley, N°11, Noviembre, 2008.
35. TORRES ZÚÑIGA, Natalia. “La igualdad en la aplicación de la ley como fundamento del precedente”, en *Revista Actualidad Jurídica Gaceta Jurídica*, Tomo CLXXV, Junio, 2008.
36. VARIOS. “Laberintos y Contradicciones. Límites Constitucionalmente Reconocidos a la Prerrogativa de Inviolabilidad de Opinión”, en *Revista Derecho & Sociedad*, N°31, 2008.

#### Obras publicadas por una institución:

37. CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. *Derecho Parlamentario*, primera edición, Lima, Centro de Capacitación y Estudios parlamentarios del Congreso de la Republica, 2016. [Ubicado el 01/IV/2019] Obtenido en <https://bit.ly/31YpgOE>
38. CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. *Informes de función de representación*, Lima, 2019. [Ubicado el 01/IV/2019] Obtenido en <http://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/>

39. CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. Guía de gestión de la representación política, Lima, Congreso de la República, 2011. [Ubicado el 01/IV/2019] Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/3062B3BAA7010A4005257A3F005390AF/\\$FILE/GUIA\\_REPRESENTACION.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3062B3BAA7010A4005257A3F005390AF/$FILE/GUIA_REPRESENTACION.pdf)
40. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Compendio de Derechos Humanos: Tratados Internacionales de los que el Perú es parte*, primera edición, Lima, Banco de Crédito del Perú, 2012.
41. OEA. Requisitos para ser Diputado: Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales, Georgetown Universidad y Organización de Estados Americanos. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Diputados/requisitos.html>
42. TRANSPARENCIA: Observatorio de Desempeño Parlamentario 2018-Lima: Transparencia, 2019. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <http://www.transparencia.org.pe/sites/default/files/ODP2018.pdf>

#### Artículos de revista:

43. ALVARADO TAPIA, Katherine. “La responsabilidad del presidente de la república en el régimen presidencialista peruano”, en *Revista IUS*, N°2, julio, 2011. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en <https://vlex.com.pe/vid/responsabilidad-presidencialista-peruano-425600342>
44. CAIRO ROLDAN, Omar. “La disolución parlamentaria en el Perú”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, Vol. 21 N° 21, enero, 2016. [Ubicado el 18/V/2019] Obtenido en <https://2019.vlex.com/#WW/vid/691306905>
45. COCA, Juan; LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela. “Reflexiones sobre pluralismo político y educación intercultural en las sociedades democráticas contemporánea”, en *Revista Aposta*, N°70, julio-septiembre, 2016. [Ubicado el 05/V/2019] Obtenido en <http://www.redalyc.org/pdf/4959/495952432006.pdf>.
46. DE VEGA GARCIA, Pedro. “La función legitimadora del Parlamento”, en *Revista Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Editorial Trotta, 1997. [Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=922>
47. DEL OLMO, Marisa. "La República" de Platón, en *Revista Filosofía, política y economía en el Laberinto*, ISSN 1575-7161, N° 01, 1999. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2020329>
48. DELGADO SILVA, Ángel. “Avatares de la «forma de Estado» en el período fundacional de la República (1820-1839)”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, N°5, 1998. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/640053.pdf>
49. GARCIA BELAUNDE, Domingo. “Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, Año IV, N° 04, 1992. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/3304/3146>
50. GARCIA BELAUNDE, Domingo. “El constitucionalismo peruano en la presente centuria”, en *Revista Derecho PUCP*, N° 43-44, diciembre, 1990. [Ubicado el 05/V/2019] Obtenido en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6110>.

51. GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge. “El Sistema Parlamentario en cinco países de Europa”, en *Serie Reportes*, N°12, junio, 2000. [Obtenido el 18/V/2019] Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-12-Jun-2000.pdf>.
52. HAKANSSON NIETO, Carlos. “Una visión panorámica a la Constitución peruana de 1993. Veinte años después”, en *Revista Pensamiento Constitucional*, N° 18, 2013. [Ubicado el 05/V/2019]. Obtenido en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8946>.
53. MOSTAJO MACHICADO, MAX. “¿Son conceptos indeterminados, arbitrarios o barbarismos jurídicos en la constitución política del estado, las condiciones generales de acceso al servicio público?”, en *Revista Jurídica Derecho*, Vol.8, N°11, La Paz, diciembre, 2019. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2413-28102019000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2413-28102019000200003&script=sci_arttext)
54. NOGUEIRA ALCALA, Humberto. “La Tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa, en *Revista Estudios constitucionales*, Vol.15 N°02, Santiago de Chile, Diciembre, 2017. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002017000200015](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002017000200015)
55. PABON ARRIETA, Juan Antonio. “Notas acerca de la democracia según Bobbio”, en *Revista Jurídicas CUC*, Vol 14, N°01, 2018. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555461>
56. PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “El proceso constituyente y la Constitución vitalicia (bolivariana) de 1826”. En *Revista Historia Constitucional*, N° 9, 2008. [Ubicado el 15/V/2019] Obtenido en <http://hc.rediris.es/09/index.html>
57. RUIZ HIDALGO, Rafael. “Los modelos puros del régimen político: El parlamentarismo inglés y el régimen presidencial norteamericano”, en *Revista virtual Sapere*, Año II, N°06, Octubre, 2014. [Obtenido el 18/V/2019] Disponible en [http://www.derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion\\_7/articulos/8.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_7/articulos/8.pdf)
58. ROMAN ALFARO, Andrea; CRUZ SARMIENTO, Marylia. “La Democracia peruana: apreciaciones e hipótesis desde la escuela”. En *Revista Argumentos*, Edición N°02, Año 10, Junio, 2019. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <http://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-democracia-peruana-apreciaciones-e-hipotesis-desde-la-escuela/>
59. SANTAOLALLA, Fernando. “El debate parlamentario y el uso de la palabra”, en *Revista UNED*, N°86, enero-abril, 2013. [Ubicado el 05/V/2019] Obtenido en <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-2013-866005&dsID=Documento.pdf>.
60. SANTANDER, Carlos; KENNEY, Charles. ”La calidad de la democracia en el Perú”, en *Revista Sociedade e Cultura*, vol.18, N°02, julio-diciembre, Goiania, 2015. Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://www.redalyc.org/pdf/703/70346854011.pdf>
61. ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 39, Noviembre, 2015. [Ubicado el 04.III.2019] Obtenido en: [https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38507/pdf\\_1](https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/38507/pdf_1)

62. VARIOS. “Definición de Democracia y su aplicación en América Latina”, en Revista Estudiantes de Ciencia Política, N°5, 2014. [Ubicado el 25/VIII/2019] Obtenido en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/recp/article/view/325577>

#### Tesis:

63. CENTURION GONZALEZ, Freddy Ronald. El constitucionalismo peruano en el siglo XX, evolución y análisis crítico, Tesis para optar por el título de Abogado, Chiclayo, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, 2011.
64. LLANOS ARGUMANIS, Ernesto Walter. Análisis y relación de los conceptos: Democracia, república, progreso y providencia en la filosofía desarrollada en la Facultad de Letras de la UNMSM a fines del siglo XIX, Lima, 2013. Tesis para optar el título de Licenciado en Filosofía. [Ubicado el 15/VII/2019] Obtenido en <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/3463>
65. RODRÍGUEZ OLAGARAY, David. Los orígenes del parlamento en Inglaterra, Tesis para optar el grado en Geografía e Historia, La Rioja, Universidad La Rioja, 2013. [Obtenido el 18/V/2019] Disponible en [https://biblioteca.unirioja.es/tfe\\_e/TFE000336.pdf](https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000336.pdf).

#### Recursos electrónicos:

66. ALBERTO ALVAREZ, Tulio. *Privilegio del Parlamento y Prerrogativas del Parlamento como Mecanismos de Autonomía Institucional*. [Ubicado el 27.VI.2019] Obtenido en <https://bit.ly/2W2FSkO>
67. ANDINA. Partido aprista investiga a Elías Rodríguez por plagio en sus proyectos. (27/09/2016) Andina. [Ubicado el 15. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/31YuwIq>
68. ANDINA. Comisión de Ética vera hoy si investiga a congresistas acusados de plagio. (17/10/2016). Andina. [Ubicado el 23. VIII. 2019]. Obtenido en <https://andina.pe/agencia/noticia-comision-etica-vera-hoy-si-investiga-a-congresistas-acusados-plagio-635763.aspx>
69. ANDINA. Congresista Foronda contrató en su despacho a sentenciada por terrorismo. (14/05/2018). [Ubicado el 29. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/2CcnqPv>
70. CONGRESO. Congresista Maritza García perdió el título de abogada por certificados falsos. (12/12/2017). RPP. [Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://bit.ly/3gDKJR7>
71. CONGRESO. Congreso perdió oportunidad de resolver inmunidad parlamentaria. (05/07/2020). Andina. [Ubicado el 05/VII/2020] Obtenido en <https://bit.ly/3iGNrHx>
72. CONGRESO. Estas fueron las normas aprobadas en el último pleno de la primera legislatura. (05/07/2020). El Comercio. [Ubicado el 07/VII/2020] Obtenido en <https://bit.ly/2O4LiXR>
73. CUARTO PODER: Yesenia Ponce evadió preguntas sobre estudios secundarios ante Comisión de Ética. (08/07/2018). América Noticias. [Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/yesenia-ponce-evadio-preguntas-sobre-estudios-secundarios-ante-comision-etica-n329370>

74. DURAND VASQUEZ, Patricia, *La Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada*, Lima, Congreso de la Republica. [Ubicado el 09.VI.2019] Obtenido en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/\\$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf)
75. EXPRESO. Detectan plagios en proyecto de Ley de congresista Echevarría. (10/10/2019). Expreso. [Ubicado el 22. VIII. 2019]. Obtenido en <https://www.expreso.com.pe/politica/detectan-plagios-en-proyecto-de-ley-de-congresista-echevarria/>
76. EL PAIS. Un congresista peruano asegura que leer mucho causa Alzheimer. (08/04/2017). El País. [Ubicado el 28. VIII. 2019]. Obtenido en [https://elpais.com/internacional/2017/04/08/america/1491603387\\_137757.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/08/america/1491603387_137757.html)
77. FERNANDEZ SANTILLAN, José. *La Democracia como forma de gobierno*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 2016. [Ubicado el 15/III/2019] Obtenido en [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad\\_3.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_3.pdf)
78. GARCÍA CHAVARRI, Abraham. Algunas Anotaciones Criticas a la Labor del Congreso, Lima, Congreso de la Republica, p.24 [Ubicado el 27.V.2019] Obtenido en <https://bit.ly/38Gp33W>
79. IPSOS. Aprobación al Congreso de la República llega a 12%. (25/08/2018). El Comercio. [Ubicado el 22. VIII. 2019]. Obtenido en <https://elcomercio.pe/politica/comercio-ipsos-aprobacion-congreso-republica-llega-12-noticia-550399>
80. IPSOS. El 78% de la población está de acuerdo con eliminar la inmunidad parlamentaria. (22/12/2019). RPP. [Ubicado el 05/VII/2020] Obtenido en <https://bit.ly/3fcNSHs>
81. JIYAGON VILLANUEVA, José Carlos. La concepción del Estado conservador: Bartolomé Herrera y su proyecto constitucional de 1860, Lima, Universidad de Lima, 2018. [Ubicado el 15/III/2019] Obtenido en <https://bit.ly/2Ck3Noy>
82. LÓPEZ VIERA, Reynaldo José. Los requisitos para postular al Parlamento. La urgencia y necesidad de una reforma constitucional. [Ubicado el 11/V/2020] Obtenido en <https://bit.ly/2AEgbiO>
83. MANRIQUE GALVEZ, Nelson. Democracia y Nación. La Promesa pendiente de la Democracia en el Perú: Proceso Histórico y Agenda Pendiente. Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006. [Ubicado el 15/III/2019] Obtenido en <http://repositorio.minedu.gob.pe>
84. POLITICA. Congreso del Perú: Leyes absurdas en un país con urgencias. (17/04/2014). Libertad Digital [Ubicado el 10/VI/2020] Obtenido en <https://www.libertaddigital.com/internacional/latinoamerica/2014-04-17/congreso-de-peru-leyes-absurdas-en-un-pais-con-urgencias-1276516115/>
85. POLITICA. Fuerza Popular presenta nuevo proyecto de pena de muerte para violadores de menores. RPP. [Ubicado el 10/VI/2020] Obtenido en <https://rpp.pe/politica/actualidad/fuerza-popular-presenta-nuevo-proyecto-de-pena-de-muerte-para-violadores-de-menores-noticia-1108295?ref=rpp>
86. POLITICA. Congreso publica 1,082 normas que han caído en desuso en el país. (11/05/2018). Gestión. [Ubicado el 3. VIII. 2019]. Obtenido en <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-publica-1-082-normas-han-caido-desuso-pais-233442-noticia/?ref=signwall>

87. POLITICA. Congresista Maritza García justificó agresión a mujeres en ciertas circunstancias. (12/10/2017) RPP. [Ubicado el 29. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/38BLvv8>
88. POLITICA. Luciana León: "(Si te violan) puedes hacerte un lavado vaginal" (11/10/2016). RPP. [Ubicado el 28. VIII. 2019]. Obtenido en <https://bit.ly/2O46pd7>
89. POLITICA. La mitad del nuevo Congreso carece de experiencia en cargos públicos. (18/06/2016). La Republica. [Ubicado el 12.XII.2019] Obtenido en <https://larepublica.pe/politica/778353-la-mitad-del-nuevo-congreso-carece-de-experiencia-en-cargos-publicos/>
90. POLITICA. Martin Vizcarra anuncia que someterá a referéndum eliminación de inmunidad parlamentaria en elecciones del 2021. (05/07/2020). Expreso. [Ubicado el 07/VII/2020] Obtenido en <https://www.expreso.com.pe/politica/martin-vizcarra-brindara-un-mensaje-a-la-nacion>.
91. PROYECTOS DE LEY. Proyectos recientes (Legislatura 2016-2021), Lima: Proyectos de Ley, 2020. [Ubicado el 10/VI/2020] Obtenido en <http://proyectosdeley.pe/>
92. REDACCION EL TIEMPO. Perú: A responder por copia de leyes. (14/04/2004). El Tiempo. [Ubicado el 13. VIII. 2019]. Obtenido en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1562470>
93. RODRIGUEZ AGUILERA DE PRAT, Cesáreo. "Norberto Bobbio y el futuro de la democracia, Universidad de Barcelona", en Working Paper, N°125, Barcelona, 1997. [Ubicado el 20/IV/19] Obtenido en [https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP\\_I\\_125.pdf?noga=1](https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/WP_I_125.pdf?noga=1)

### **Legislación peruana:**

94. Constitución Política del Perú de 1823.
95. Constitución Política del Perú de 1826.
96. Constitución Política del Perú de 1828.
97. Constitución Política del Perú de 1834.
98. Constitución Política del Perú de 1839.
99. Constitución Política del Perú de 1856.
100. Constitución Política del Perú de 1860.
101. Constitución Política del Perú de 1867.
102. Constitución Política del Perú de 1933.
103. Constitución Política del Perú de 1979.
104. Constitución Política del Perú de 1993.
105. Constitución de la Nación Argentina de 1994.
106. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.
107. Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.
108. Constitución Política de Chile de 1980.
109. Constitución Política de Colombia de 1991.
110. Constitución Política de Costa Rica de 1947.
111. Constitución Política del Ecuador de 2008.
112. Constitución de la Republica de El Salvador de 1983.

113. Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.
114. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
115. Constitución Política de la Republica de Nicaragua de 1987.
116. Constitución Política de la República de Panamá de 1972.
117. Constitución de la República del Paraguay de 1992.
118. Constitución de la República Dominicana de 2010.
119. Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967.
120. Constitución de la República bolivariana de Venezuela de 1999.

**Referencia jurisprudencial:**

121. STC. Exp. 00018-2009-PI/TC (23/03/2010).
122. STC. Exp. N° 2002-2006-PC/TC (12/05/2006).
123. STC. Exp. N° 6712-2005-HC/TC (17/10/2005).
124. STC 00025-2005-PI (25/04/2006).
125. STC. Exp. N° 06534-2006-PA/TC (15/11/2007).
126. STC. Exp. N° 0008-2003-AI/TC (11/11/2003).
127. STC. Exp. N° 0006-2018-PI/TC (06/11/2018).
128. STC. Exp. N° 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (25/04/2006).  
(Acumulados)