

# EL SENADO, LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL CONTROL: FACTORES ESENCIALES EN LA DEMOCRACIA DEL ESTADO MODERNO

Magdiel Gonzales Ojeda<sup>113</sup>

Recibido: 08-07-2015

Aceptado: 03-08-2015

SUMARIO: I.- Introducción. II.- Características Generales del Poder Legislativo. III.- La Representación Política. IV.- El Poder Legislativo del Perú Independiente. V.- El Congreso de la República en la Constitución de 1993. VI.- El Senado que el Perú Necesita.

## *Resumen*

La esencia del Sistema democrático exige un Parlamento con poder suficientemente importante para que ejerza un real contrapeso ante el órgano Ejecutivo del Poder Público; se trata de un poder político que encuentra su origen inmediato y directo, así como su limitación, en la Constitución; este poder, función diríamos nosotros, reviste mayor importancia por cuanto el Parlamento, en el Estado Moderno, es el órgano supremo del Estado cuya conformación se supone expresión de la voluntad de la nación y ejerce la función de control como su mandatario inmediato y más representativo.

El Poder Legislativo, es el órgano supremo del Estado, de carácter colegiado, pluralista, es decir, que las personas que lo integran tienen diferentes ideologías o pertenecen a distintos partidos políticos, cuyas funciones esenciales están ligadas al control político del Estado, a

la elaboración de la ley y a la obligación de preservar la vigencia del Estado, cuidando el cumplimiento de las principales funciones estaduales y el respeto a los Derechos Fundamentales. Puede estar compuesto por una o dos cámaras legislativas.

En la construcción del Parlamento participa activamente el pueblo en cumplimiento del principio de la soberanía popular y lo hace a través de la representación política; de esta forma con los elementos señalados, la participación de todos los ciudadanos del Estado, la representación política y la supervisión o control vamos a desarrollar el Poder Legislativo en el Perú.

## *Abstract*

The essence of the democratic system requires Parliament to sufficiently important to exercise a real counterweight to the executive organ of the Government; It is a political power which finds its immediate and direct

<sup>113</sup> Profesor de Derecho Constitucional y Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma.

origin and its limitation in the Constitution; this power function we would say, of greater importance because the Parliament, in the modern state is the supreme organ of the State whose conformation expression of the will of the nation is assumed and exercised control function as immediate president and representative.

The legislative branch is the supreme organ of the State, collegiate, pluralist, that is, that the people in it have different ideologies or belong to different political parties, whose essential functions are linked to the political control of the state, the development of law and the obligation to preserve the life of the state, taking care of the implementation of key state functions and respect for fundamental rights. It may be composed of one or two legislative chambers.

Parliament building in town participates actively in compliance with the principle of popular sovereignty and does so through political representation; thus with the above elements, the participation of all citizens of the state, political representation and supervision or control will develop the legislative branch in Peru.

#### *Palabras claves*

Parlamento – Control – Poder político  
– Senado – Representación política – Estado  
– División de poderes – Gobierno

#### *Key Word*

Parliament - Control - political power -  
Senate - Political Representation - State - Division of powers - Government

### *I. Introducción*

El Poder Legislativo, en el Estado Moderno, es uno de los tres poderes clásicos del Estado a los que se refería Montesquieu, siguiendo a Aristóteles y Locke, que en sus orígenes tenía como función fundamental la de elaborar la ley, pero que en la actualidad es la del control político o como llaman algunos constitucionalistas función fiscalizadora. Además, toda la actividad que se realiza en el Legislativo es el reflejo de la vida política del país.

Bernales Ballesteros<sup>114</sup> nos dice que los orígenes más remotos del Parlamento se pueden encontrar en las antiguas asambleas populares en Grecia y a los comicios de las centurias en Roma; agrega asimismo, que el modelo medieval y su evolución del cual tenemos un mejor conocimiento por su historia, el Parlamento era sede, más bien, para debatir los intereses de la nobleza y el clero, más tarde la de los propietarios; finalmente, con la revolución liberal se define el Estado Moderno, con el fundamento de los principios, especialmente, de soberanía popular, libertad, seguridad y propiedad privada generando grandes cambios que configuran la naturaleza política del Parlamento y la representación popular. Nosotros podemos agregar que el origen del Parlamento moderno se puede encontrar en el siglo XIII, con la asamblea convocada por Simón de Monfort en el año de 1265.

Biscaretti<sup>115</sup> por su parte sostiene que las Cámaras, en el Estado de democracia clásica según el principio de la división de los Poderes, deben realizar simplemente funciones legis-

<sup>114</sup> Bernales Ballesteros, Enrique. *Manual Parlamentario*. Ed. Comisión Andina de Juristas. Lima. 2002, p. 27-28.

<sup>115</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo. *Derecho constitucional*. Ed. TECNOS. Madrid 1987, p. 398.

lativas; en cambio, su carácter representativo impulsó a las Constituyentes a conferirle numerosas funciones, entre las cuales sobresale la función de control, función que viene obteniendo mayor relevancia que la legislativa propiamente dicha y se expresa como un control continuado sobre la actividad pública o privada que afecta al desarrollo estadual. En el gobierno democrático y representativo son condiciones esenciales del Estado Moderno, significa para Stuart Mill<sup>116</sup> que la Nación ejerza por medio de Diputados el poder de inspección y control del Estado; es decir, para Mill la función del Control Político se encuentra en la naturaleza del Gobierno democrático y su ejercicio corresponde, por voluntad social, al Parlamento; como lo dispone la Constitución.

Al respecto, la Constitución Política del Estado, desde nuestra perspectiva, presenta, fundamentalmente, tres partes: La Dogmática, La Orgánica y La Supervisión Constitucional. Todo este contenido se encuentra definido por lo que llama Pablo Lucas Verdú, la Fórmula Política del Estado, en otras palabras, son los principios ideológicos que fundamentan la organización del Estado, esto es a su Sistema Político y su Sistema Jurídico; le dan contenido y sustento a los Derechos Fundamentales y a las Garantías Constitucionales o mecanismos de defensa.

En consecuencia, sostenemos que los órganos políticos y sus funciones están determinados conforme lo dispone la estructura constitucional; es decir que, están dirigidos a la consecución de los fines del Estado; pero tanto el diseño y las funciones de dichos órganos son vigilados por Supervisión Constitucional, conjunto de instituciones,

organismos o controles, que supervisan se respete el diseño y función de la estructura orgánica así como los principios constitucionales; controles que son importantes en el funcionamiento de la democracia.

La esencia del Sistema democrático exige un Parlamento con poder suficientemente importante para que ejerza un real contrapeso ante el órgano Ejecutivo del Poder Público<sup>117</sup>; se trata de un poder político que encuentra su origen inmediato y directo, así como su limitación, en la Constitución; este poder, función diríamos nosotros, reviste mayor importancia por cuanto el Parlamento, en el Estado Moderno, es el órgano supremo del Estado cuya conformación se supone expresión de la voluntad de la nación y ejerce la función de control como su mandatario inmediato y más representativo.

Otro de los factores relevantes a considerar en la construcción del Parlamento es la participación del pueblo en cumplimiento del principio de la soberanía popular y lo hace a través de la representación política; de esta forma con los elementos señalados, la participación de todos los ciudadanos del Estado, la representación política y la supervisión o control vamos a desarrollar el Poder Legislativo en el Perú.

## II. Características generales del Poder Legislativo

### 2.1 Generalidades del Poder Legislativo

El Poder Legislativo, es el órgano supremo del Estado, de carácter colegiado, pluralista, es decir, que las personas que lo integran tienen

<sup>116</sup> Stuart Mill, John. *Del gobierno representativo*. Ed. TECNOS, Madrid, 1985, p. 54.

<sup>117</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría de la Constitución e instituciones*. Ed. TEMIS, Bogotá 1990. p. 209.

diferentes ideologías o pertenecen a distintos partidos políticos, cuyas funciones esenciales están ligadas al control político del Estado, a la elaboración de la ley y a la obligación de preservar la vigencia del Estado, cuidando el cumplimiento de las principales funciones estatales y el respeto a los Derechos Fundamentales. Puede estar compuesto por una o dos cámaras legislativas.

Locke<sup>118</sup> sostiene que el supremo objetivo de los hombres al introducirse en sociedad es disfrutar de sus bienes en paz y seguridad, y cono quiera que el magno instrumento y método para alcanzarlo sea la ley establecida en esa sociedad, la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados es el establecimiento del Poder Legislativo. De igual manera, la primera y fundamental ley natural que ha de gobernar el Poder Legislativo es la de la preservación y protección de la comunidad y de cada uno de sus integrantes de la sociedad, en la medida que ello sea compatible con el bien común.

En tal sentido la Nación, al fundar el Estado, tiene como objetivo básico construir una organización que le permita asegurar su libertad, su seguridad personal y sus bienes, así como alcanzar la realización individual de sus miembros. Esta organización es el Estado Moderno que en gran medida cubre los presupuestos señalados por Locke, pues obviamente cuenta con un órgano legislativo que cumple con las funciones esenciales de preservar la sociedad, se trata de un órgano colegiado, se integra de varias personas, pero que las funciones que desarrolla no son totalmente legiferantes<sup>119</sup>, y puede ser bicameral o unicameral.

<sup>118</sup> Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Ed. ALBA, Madrid, 1987, p. 145.

<sup>119</sup> Legiferantes: Facultad creadora de la ley

## 2.2. La función parlamentaria

En el Estado Moderno, como aporte del liberalismo, la división de las funciones supremas del Estado es su característica fundamental, en consecuencia cada poder del Estado asume una función específica; en tal sentido, el Poder Legislativo órgano supremo del Estado que forma parte del gobierno central en representación de la voluntad del pueblo, ejerce funciones, entre otras, representativas, legislativas y de control.

Si bien es cierto que las funciones legiferantes, hasta mediados del siglo pasado, eran las más importantes, pero modernamente y con el desarrollo social, económico, tecnológico, etc., y el requerimiento de colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, se ha hecho necesario que el Parlamento privilegie la función de control o fiscalización sobre la de legislar.

En el Estado Moderno, como aporte del liberalismo, la división de las funciones supremas del Estado es su característica fundamental, en consecuencia cada poder del Estado asume una función específica; en tal sentido, el Poder Legislativo órgano supremo del Estado que forma parte del gobierno central en representación de la voluntad del pueblo, ejerce funciones, entre otras, representativas, legislativas y de control.

Si bien es cierto que las funciones legiferantes, hasta mediados del siglo pasado, eran las más importantes, pero modernamente y con el desarrollo social, económico, tecnológico, etc., y el requerimiento de colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, se ha hecho necesario que el Parlamento privilegie la función de control o fiscalización sobre la de legislar.

### 2.2.1 Función representativa

Esta función es una característica de los Parlamentos del Estado Moderno, que hace posible el cumplimiento de las demás funciones. De ésta función, conocida también como función integradora, nos ha dicho Peces-Barba<sup>120</sup> que es la que da al Parlamento su sentido más profundo, porque es el único sistema capaz de integrar... a todas las fuerzas que acepten las reglas de juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de regla de las mayorías; pero siempre respetando a las minorías.

Las garantías a las minorías son requisito indispensable para lograr un parlamento libre y democrático... que resulta clave para que la institución parlamentaria pueda desempeñar la función representativa eficazmente<sup>121</sup>.

### 2.2.2 Función legislativa

En el Estado Moderno, como aporte del liberalismo, la división de las funciones supremas del Estado es su característica fundamental, en consecuencia cada poder del Estado asume una función específica; en tal sentido, el Poder Legislativo órgano supremo del Estado que forma parte del gobierno central en representación de la voluntad del pueblo, ejerce funciones, entre otras, representativas, legislativas y de control. Estas funciones son requerimientos sociales y políticos; pues, de una parte la representación obliga a la integración de las distintas fuer-

zas que integran el Parlamento; las funciones legislativas están referidas a la formalización de la sociedad a través de la creación del derecho; en cuanto a las funciones de control estas dirigidas a cuidar el desarrollo del Estado conforme lo dispone la Constitución Política.

Pero debemos aclarar que si bien es cierto que las funciones legiferantes, hasta mediados del siglo pasado, eran las más importantes, sin embargo modernamente con el desarrollo social, económico, tecnológico, etc., y el requerimiento de colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, se ha hecho necesario que el Parlamento privilegie la función de control o fiscalización sobre la de legislar.

### 2.2.3 Función de control

La dinámica estadual, esencialmente acción política, se traduce en un impulso permanente dirigido a desarrollar los mecanismos o medidas necesarias que permitan a la nación, finalmente, alcanzar sus objetivos sociales. Esta acción total se realiza en el marco de la Constitución Política del Estado, norma suprema que determina los límites de las facultades de los operadores estaduais y asimismo sus responsabilidades.

Son los legisladores los que, en primer lugar, dentro del Estado Moderno, asumen como principal función vigilar el desarrollo óptimo del Estado; pues, como lo sostiene John Stuart Mill<sup>122</sup>, la voluntad social en primera instancia reposa en el órgano legislativo, cuando nos dice que el gobierno representativo significa que la nación ejerza, por medio de los diputados nombrados periódicamente, el poder supremo de control e inspección.

<sup>120</sup> Peces-Barba, Gregorio. *Reflexiones sobre el Parlamento*, en estudios de derecho parlamentario, revista de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1986, p. 213.

<sup>121</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 133.

<sup>122</sup> Stuart Mill, John. *Del Gobierno Representativo*. Ed. Tecnos. Madrid 1985, p. 54.

Sin embargo, en el Estado Moderno la función del control Parlamentario no se presenta con perfiles nítidos debido a la aplicación ortodoxa del Principio de División de Poderes. La función de control se encuentra incita en dicho Principio, ya que éste presupone la existencia del poder limitado por el poder, lo cual es posible en el orden de la realidad mediante un sistema de frenos y contrapesos que imponen un equilibrado ejercicio del Poder. Equilibrio que se logra fundamentalmente en base al Control Político<sup>123</sup>.

Pero debemos señalar que el control político no se agota en las relaciones parlamento-ejecutivo. La función del control parlamentario trasciende el marco del gobierno, conforme lo afirma Francisco Murillo<sup>124</sup>, y se encuadra en un marco más general, esto es, en el marco de las interrelaciones entre democracia, desigualdad social y representación. Este parlamento permite acercarse más a la realidad, a las fuerzas que producen esa realidad, a las fuerzas que subyacen, a las connotaciones políticas, sociales o económicas que la determinan; en general, se refiere al espacio dentro del cual opera la democracia y a la cual se refiere nuestro control.

El Parlamento, en dicha perspectiva, resulta ser el órgano del Control Político del Estado, entendido éste como:

- a) Conjunto de instituciones y medidas dispuestas por la voluntad social a través de la Constitución como función

específica del Parlamento para cuidar el cumplimiento de las tareas y funciones del complejo funcional del Estado.

- b) El cuidado que asume el Parlamento, no sólo es, para supervisar el cumplimiento de las funciones de los órganos políticos del Estado, lo es también para vigilar la conducta de las personas del sector privado a fin de que no violente el orden constitucional y con ello la voluntad social de la nación o metas del desarrollo del Estado.

El Parlamento tiene la función del control político porque sintetiza la voluntad social, dado que los parlamentarios son elegidos por el pueblo y son representantes de la nación; el Parlamento asume en cierta medida la soberanía cuya titularidad corresponde al pueblo. En este sentido, tiene la obligación de mantener vigente el desarrollo del Estado hacia la búsqueda del modelo social adoptado por la voluntad de la nación.

#### 2.2.3.1. *El control político sobre el ejercicio de las Funciones de Gobierno*

El conjunto de instrumentos, mecanismos y medios de control que tiene el Parlamento están recogidos formalmente en la Constitución Política del Estado, en el desarrollo legislativo sobre la materia y en el propio reglamento del Parlamento. Estos controles están referidos tanto al nombramiento de los operadores del Estado como al desarrollo de sus funciones.

Esta función del Parlamento no resulta sencilla, a pesar de la importancia que asume en la consecución de los fines sociales y estatales, ya que va a encontrar diversos obstáculos y dificultades; pues, el campo de aplicación del control político es precisamente

<sup>123</sup> Castorina de Tarquini, María Celia. *Sistematización de las Funciones del Congreso*, en orden a sus atribuciones. en varios. atribuciones del Congreso Argentino. Ed. Depalma. Buenos Aires, 1986, p. 46.

<sup>124</sup> Murillo Ferrol, Francisco. *El Marco Sociopolítico del Control Parlamentario*. en varios. *El Control Parlamentario en las Democracias Pluralistas*. Ed. labor, Barcelona, 1978, p. 45.

la Administración del Estado, o sea, el conjunto de operadores y órganos encargados de posibilitar que el Estado alcance sus fines, que cumpla con la prestación de los servicios públicos, que la administración sea idónea y rápida; todo lo que significa actuar con potestad o poder gubernativo. Además, debe tenerse muy en cuenta que en este campo de trabajo del control político, ámbito de alta sensibilidad política, todos los actos que allí se realicen tienen gran resonancia y muchas veces exagerada. En tal razón, la actividad del Control, en estas circunstancias, nos presenta diversas consecuencias que las podemos agrupar en reales y aparentes.

Las consecuencias reales se refieren estrictamente a la regularización de las acciones materia del control, pero sólo con la intervención de los niveles orgánicos correspondientes; y las consecuencias aparentes están determinadas por supuestas sanciones a los operadores, así como a hipotéticas recusaciones o supuestos desconocimientos de actos y hechos que son materia de la administración del Estado.

Salvando las dificultades que se presentan en el campo del control sobre las funciones del gobierno arriba referidas, podemos afirmar que dicho control político puede realizarse en forma directa o indirecta, pero debe tenerse en cuenta que ello no implica mayor o menor eficacia.

### 2.2.3.2. *Controles directos*

Estos controles están contenidos en la Constitución Política, en las Leyes específicas sobre la materia y en el Reglamento del Parlamento, dentro de las cuales podemos señalar:

- a) La información específica y cualificada con que el parlamento tiene derecho

de exigir al gobierno sobre determinadas materias. Esta información puede llegar por mandato de la Ley, a petición del Parlamento o a instancia de las comisiones parlamentarias (referidas luego en b) y c).

- b) Las interpelaciones y preguntas, instrumentos importantes con que cuenta el Parlamento para su labor de control del Ejecutivo.
- c) Las Comisiones extraordinarias o de investigación, cuya finalidad es analizar y establecer conclusiones respecto a temas de interés público.

### 2.2.3.3. *Controles indirectos*

Este tipo de controles, también denominado Jurisdicción Parlamentaria, es el poder o autoridad que obliga al Ejecutivo a actuar en un determinado sentido cumpliendo funciones por mandato formal; en este sentido, tenemos los controles indirectos:

- a) La Jurisdicción Parlamentaria positiva o formal, actividad que se realiza fundamentalmente a través de las mociones sobre la gestión del gobierno.
- b) La Jurisdicción Parlamentaria negativa o material, que trata de la revisión de la gestión de gobierno en la actividad de un operador ejecutivo que culmina con la censura o el voto de confianza.
- c) La iniciativa parlamentaria en materia presupuestal y la revisión de la cuenta general de la República.
- d) La Defensoría del Pueblo, institución que depende del Parlamento,

tal como está establecido en la doctrina y la normatividad constitucional.

#### 2.2.3.4. Características esenciales del control político

El control político, función esencial del Parlamento Moderno, está destinado a preservar la vigencia del Estado y cuidar del cumplimiento real de sus funciones para alcanzar el Modelo Social, siempre dentro de un marco de respeto de los Derechos Fundamentales.

Este control llena la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno de modo continuado, lo que permite codificar al Control Parlamentario como el núcleo esencial de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo<sup>125</sup>. Pero es necesario señalar que, además, dicho control no se agota en esta relación, ni aún menos en el marco del sector público; el Control Político trasciende dicho sector, es decir, traspasa los límites del sector público e ingresa al sector privado, en tanto allí se den actos o hechos que tengan implicancia con los objetivos del Control Político.

El Parlamento debe cumplir con el Control Político necesariamente, implicando el Principio de Equilibrio de Poderes o Principio de Armonía de las Funciones Supremas del Estado; en tal razón, se requiere que el Parlamento esté dotado de una organización interna que elimine cualquier intervención o presión externa, con el fin de tener la independencia funcional.

Con estos antecedentes, podemos sostener que las notas básicas del Control Político son las siguientes:

- a) Es una función exclusiva del Parlamento. La voluntad social, dentro del Estado Moderno, determina por voto popular que el Parlamento encarne la decisión del pueblo de vigilar la dirección que el gobierno debe asumir según lo requerido por la nación.
- b) Es una actividad permanente del Parlamento, es decir, que el Control Político se ejerce por un órgano, el Parlamento, que tiene continuidad incluso en los períodos de receso de la Asamblea Legislativa.
- c) El ejercicio de esta función es de carácter mixto, pues, se puede presentar en cualquier momento de la realización de los actos o hechos que implican el desarrollo estadual; en tal sentido el Control Político puede ser preventivo (la ley es una actividad típica), actual o reparador.
- d) Tiene competencia sobre todas las funciones y sobre los actos o hechos de carácter privado, siempre que tengan implicancias con los fines del Control Político; en otras palabras, sobre aquellas actividades o abstenciones o hechos que de alguna manera comprometen el interés colectivo o el orden político jurídico.

#### 2.2.3.5. Fines del control político

El Estado Moderno, en la versión liberal, surge sustentando los principios de Libertad, Justicia, Igualdad ante la Ley, de seguridad personal y de participación ciudadana en la formación de la voluntad social y estadual; asimismo, garantiza la propiedad individual. La teoría centralista del Estado supone una convención destinada a la protección mutua

<sup>125</sup> *Ibíd*, pp. 17-18.

de sus vidas, libertades y bienes<sup>126</sup>, pero para lograr dichas condiciones existenciales no basta con el diseño y construcción del Estado, se requiere que esté funcional en el sentido que la voluntad social lo ha decidido; por lo tanto, se necesita de instituciones, instrumentos o mecanismos que a los operadores especializados les permita la vigencia permanente de las funciones estatales y sigan el recto camino.

Con el Estado Social, desarrollo superior del Estado Moderno, el Control Político se aplica o asume nuevas funciones. Estamos frente a una mayor complejidad de funciones estatales, por lo que se requiere una reedificación del Control Político, y que sus fines pasen por una fórmula Política del Estado actualizado, socializado diríamos nosotros. Ahora el Estado pretende dar una norma base y un contenido real a los principios y valores del viejo Estado decimonónico, además ha asumido nuevos o renovados principios. Su punto de partida es que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino elementos de implicancia recíproca, de tal modo que no pueden realizarse el uno sin el otro.

En el nuevo Estado, la libertad individual o jurídica no puede entenderse al margen de ciertas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real. La propiedad tiene límites que determinan el uso en concordancia con el interés social y los nuevos derechos de las personas que las hacen productivas.

De la misma manera, la seguridad personal y la jurídica, así como la igualdad ante la ley, demandan una materialidad más adecuada; en otras palabras, necesitan de condiciones

materiales mínimas que posibiliten su ejercicio. Se requiere de instituciones como el salario mínimo, la seguridad de empleo, la seguridad social y especialmente de políticas destinadas a corregir las desigualdades económicas y sociales existentes en el seno de la nación, hacia un efectivo goce de tales derechos y principios.

De otro lado, la participación ciudadana en la formación de la voluntad social y estatal debe encontrar canales que permitan una mayor comunicación entre el pueblo y el Estado, que se perfeccione y amplíe el acceso de la nación a los niveles de decisión política del Estado, y se trate de conseguir una mayor y más efectiva participación ciudadana en la cosa pública.

Como se puede apreciar, las funciones estatales adquieren, dentro del Estado Social, una mayor relevancia; se tiene una presencia más significativa del Estado en la existencia y desarrollo del país. En tal medida, los fines del Control Político se definen atendiendo las nuevas funciones del Estado y en tales condiciones diseña los objetivos que debe asumir; pretende una estabilidad a nivel del Poder Político, vigila que las funciones supremas del Estado sean coherentes con el orden constitucional; cuida, igualmente, el equilibrio de las fuerzas políticas y sociales, tratando que se respete los Derechos Fundamentales, es decir, que todas las personas tengan la posibilidad de ejercicio real y efectivo de sus Derechos Fundamentales.

Asimismo, el Control Político debe vigilar que las decisiones que adopte el gobierno y la administración del Estado no atente contra el orden constitucional ni la voluntad del pueblo. En general, debe cuidar que todas las funciones del Estado estén encaminadas a conseguir los objetivos sociales, de que el Modelo Social adoptado sea una realidad efectiva.

<sup>126</sup> Locke, John. *Op. cit.*, p. 139.

### 2.2.3.6. *Algunas formas de control político*

En el Estado Moderno, los operadores supremos son responsables de sus actos en el desempeño de sus cargos y de igual forma de los actos ocurridos en el sector de su dependencia. Esta responsabilidad, denominada política, como tipo de responsabilidad jurídica, está determinada en la Constitución y en las normas legales y administrativas que coadyuvan tanto en sus aspectos substanciales como procesales<sup>127</sup>.

En este contexto corresponde al Control Político exigir responsabilidad a todos los operadores del poder, así como demandar a los ciudadanos respeto del orden constituido; para ello el Parlamento cuenta con distintos mecanismos para cumplir con dicha función tales como el Juicio Político, la Interpelación, la Censura, las Comisiones Investigadoras, las Mociones y las Preguntas.

### 2.3 *Sistemas de Organización Del Parlamento*

Afrontar las funciones que le compete al Parlamento, supone la distribución de la actividad legislativa en una o dos Cámaras, la respuesta que han dado los país del sistema democrático ha sido la organización bicameral o unicameral del Parlamento, la decisión tiene diversas implicancias a nivel del Control Político y la producción legislativa.

- a) **El Sistema Bicameral:** Este sistema nos presenta un Poder Legislativo, compuesto por dos Cámaras o Asambleas y respectivamente independientes, que nos viene legado del sistema Británico y que, como lo señala

Loewenstein<sup>128</sup>, se convirtió en un arquetipo adaptado por la mayoría de los países, en monarquías constitucionales o repúblicas parlamentarias.

Las razones de esta tradición bicameral son de carácter político, especialmente en los Estados federales, donde resultan imprescindibles las dos cámaras, ya que la segunda Cámara asegura la participación de los Estados miembros en la decisión política del poder central. Existen también causas históricas que sustentan dicho modelo legislativo y que se refieren o están ligadas al desarrollo del Estado; en otras palabras, se trata de los diferentes hechos sociopolíticos que a través del tiempo han modelado la estructura del Estado y, por lo tanto, el modelo parlamentario obedece o debe obedecer a la realidad material de la nación. Además, debe agregarse que una doble Cámara privilegia el Control sobre la producción legislativa.

La bicameralidad, constituye un sistema con mayor capacidad de revisión de los proyectos legislativos, asegurando su calidad; para lo cual el Senado se establece como una Cámara reflexiva; pero, además, permite que en el Parlamento se tenga una mejor representación tanto cuantitativa como cualitativa y corresponde la expresión de las regiones como el ámbito nacional.

La especialización es efectiva, la Cámara de Diputados es la política y realiza el control, el Senado es más bien la Cámara que regula el nombramiento y funciones de los operadores estatales de la más alta jerarquía. De esta forma, se evita la aprobación de proyectos de ley sin el debido examen y concordancia con los

<sup>127</sup> Ortecho Villena, Víctor Julio. *Juicio Político y Procesos a Funcionarios*. Ed. Libertad, Trujillo, 1992, p. 15.

<sup>128</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel. Barcelona 1979, p. 246.

requerimientos de la realidad, especialmente de la comunidad interesada o implicada en la temática materia del proyecto, dejando de lado los intereses individuales y las incoherencias con la Constitución Política del Estado, lo que supone un menor costo social.

Pero además, las funciones fundamentales que debe desarrollar el Poder Legislativo se realizan por cada una de las cámaras, como se ha señalado, es altamente especializada y lo no menos importante es control intraórgano, es decir entre ambas cámaras.

- b) **El Sistema Unicameral:** Se define por un Poder Legislativo con una sola Cámara que según Javier Valle-Riestra<sup>129</sup> resulta una racionalización por excelencia de la actividad o función legislativa, la misma que se realiza con prontitud.

Este Sistema, sostiene que la doble Cámara afecta el principio de la soberanía popular al contradecir la unidad del mandato político. La Cámara revisora es una innecesaria duplicación, que dilata inútilmente el procedimiento legislativo.

Loewenstein<sup>130</sup>, al sistema unicameral le llama también gobierno de asamblea y afirma que es el más desacreditado de todos, ya que por haber sido aplicado conscientemente por primera vez en la Revolución francesa se le considera responsable de la dictadura de Robespierre y del terror. Igualmente sostiene que, el gobierno de asamblea posee una cabeza de Jano, sirviendo como instrumento orgánico tanto a la democracia como a la autocracia, y el Perú tiene experiencia nefasta

reciente en el último caso, es claro que el interés estuvo ligado a la Presidencia de la República que con la supresión de la Cámara de Senadores fortaleció al Ejecutivo dualista.

### III. La representación política

En el Estado Moderno, la soberanía es del pueblo y la democracia implica necesariamente la representación mediante la cual la voluntad social se expresa; todo el poder emana del pueblo; en tal razón, las funciones que ejercen los operadores estaduales las realizan por mandato; es decir, que todo representante realiza sus funciones públicas dentro límites dispuestos por la Constitución Política del Estado.

#### 3.1 Concepto de la Representación Política

El estudio de la Representación Política supone ingresar en un terreno muy polémico, aun a pesar de que el tema haya sido uno de los más tratados por la doctrina moderna, tal como lo señala Sagüés<sup>131</sup>. Este instituto resulta complejo por su relación vinculante con el Estado Moderno, es consustancial a la estructura y funcionamiento del Estado; su contenido dual -representante y representado- y su conformación, casi siempre por elección popular, además de los aspectos ideológicos que intervienen, lo hacen más conflictivo.

Weber<sup>132</sup> entiende que representación es la situación objetiva en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que éstos

<sup>129</sup> Valle-Riestra, Javier. "El fracaso de la Constitución". En Lecturas sobre temas constitucionales N° 8, *Revista de la Comisión Andina de Juristas*, Lima 1992, p. 13.

<sup>130</sup> Loewenstein, Karl. Ob.cit. p. 97.

<sup>131</sup> Sagüés, Néstor P. *Representación política*. Ed. Orbi, Rosario, 1973, p. 11.

<sup>132</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México 1996. p.235.

consideran que deben de admitirla como “legítima” y vinculatoria para ellos. Asimismo, sostiene que la Representación se da dentro de las estructuras de dominación<sup>133</sup> y reconoce que puede tener varias formas típicas. Así tenemos:

- a) La Representación Apropiada, que se refiere al dirigente o miembro del cuadro administrativo de la asociación, con derecho a la representación. Esta forma de Representación es muy antigua y se encuentra en las asociaciones patriarcales y carismáticas.
- b) La Representación Estamental o Representación por derecho propio, aunque generalmente no se le considera “Representación” porque se trata más bien de sustentar derechos propios o privilegios.
- c) La Representación vinculada o representantes elegidos, cuyo poder representativo está limitado tanto en las relaciones internas como en las externas por mandato imperativo y el derecho de revocación, ligado al asentimiento de los representados.

Esta última forma de Representación es la que nos interesa, pues, sin duda alguna, se encuentra ligada al concepto de Estado Moderno. Aunque debemos observar que el criterio de la Representación Política, en el Estado Moderno, supone que el “Poder de Representación” sólo conoce los límites que imponen la Fórmula Política del Estado, el Modelo Social adoptado y la Voluntad Social; no se reconoce el *mandato imperativo ni el derecho de revocación*. Sin embargo, de-

bemos aceptar que estas instituciones están nuevamente tomando fuerza dentro del orden constitucional y hoy se postula fuertemente, entre otras, la revocación del mandato.

La Representación Política, nos dice García Pelayo<sup>134</sup>, que sólo se da en la esfera de lo público y tiene un contenido ético. Afirma, que es la persona o grupo de personas que actúan en nombre e interés de otros; por consiguiente estamos frente a una relación personal que se realiza en un marco axiológico, en el que el representante está dotado de una especial dignidad y autoridad que lo liga indisolublemente a la función de gobernar, en el amplio sentido de la palabra.

Como se ha visto, la Representación Política es una relación dinámica entre representantes y representados, cuyos fines están determinados en el orden constitucional. Se trata de una relación vinculante entre la nación que se expresa en la voluntad social y el Gobierno; su legitimidad surge precisamente de dicha voluntad social y su legalidad se define en el orden jurídico que regula al Estado.

### 3.2 Naturaleza jurídica de la representación política

Explicar la naturaleza jurídica de la Representación Política, supone determinar a quién representa el representante y qué tipo de relación existe entre el representante y representados. Al respecto tenemos varias teorías que estudian esta temática cuya concepción es ius-privatista, es decir, tienen origen civilista aunque, también, tenemos teorías de origen ius-publicista o político que con mejor criterio nos explican este fenómeno estatal.

<sup>133</sup> Weber define a la dominación como la prevalida de mostrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos.

<sup>134</sup> García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Ed. Alianza, Madrid, 1991, p. 174.

- a) En primer lugar tenemos la teoría denominada del *mandato representativo*, cuyo origen es civilista y sostiene que los actos realizados por ciertas personas se consideran como si fueran efectuadas directamente por las personas jurídicas. Estas personas que actúan en nombre de la persona jurídica son sus mandatarios.

Dentro de este criterio, en el mandato es necesario que una persona otorgue poder a otra que lo acepta, y actúa en su nombre para la ejecución de actos jurídicos. En este sentido, sostiene Duguit, citado por Fayt<sup>135</sup>, que en la relación de representante-representado existe verdaderamente un mandato y que, por lo tanto, es el mandatario representativo de la nación. Pero es preciso señalar que en esta corriente el sujeto representado no es el individuo, es la totalidad de ellos, la nación. Quien confiere el mandato a través de la elección es la nación como unidad indivisible y no el elector ni el colegio electoral<sup>136</sup>.

Fayt<sup>137</sup>, siguiendo la concepción de la soberanía popular, define al cuerpo electoral como la nación misma y le atribuye una doble función a la elección, esto es, la de nominación o designación y la delegación de poder. Se trata de que el mandato representativo invista al representante de los poderes de sus representantes y, en conjunto, del ejercicio de la soberanía. En tal sentido, debe suponerse que la representada tenga voluntad, porque de lo contrario no podrá otorgar mandato ni designar mandatario.

En el marco del Estado esta teoría no satisface dicho requerimiento, pues no se dan los presupuestos del mandato ordinario, ya

que el representante no está subordinado a los electores ni sujeto a mandato imperativo alguno.

- b) La teoría de la *representación*, de fuente civilista, también pretende excluir el mandato en la relación de la representación política. Se sostiene que el representante sólo está sujeto a su propia voluntad, actúa ejerciendo una representación de la nación. La elección no es un mecanismo de transmisión de poder sino un modo de designación, un procedimiento de selección de los más capaces. Permite a los electores ejercer influencia sobre las personas a elegir, pero los excluye de influir en la legislación<sup>138</sup>. Fayt dice que en realidad el representante ejerce los poderes en virtud de una delegación, así los diputados son delegados de la nación, por lo tanto son sus representantes. En tal razón, la voluntad de ellos resulta la voluntad nacional y nos aclara que esta voluntad nacional no es preexistente sino que se identifica con la de los representantes.
- c) La Teoría del *órgano*, nacida en Alemania y de la que nos dice Mendes<sup>139</sup> que no tiene ninguna vinculación con la Escuela Organicista, sostiene que el Estado supone la existencia de una colectividad que se constituye y organiza de tal manera que asegura en sí la unidad de voluntad, de potestad y de actividad; todo lo cual constituye su personalidad jurídica y, por tal razón, se convierte en sujeto de derecho. Es la Consti-

<sup>135</sup> Fayt, Carlos. *Sufragio y Representación Política*. Ed. OMEBA, Buenos Aires, 1963, p. 105.

<sup>136</sup> Loc. cit.

<sup>137</sup> Loc. cit.

<sup>138</sup> Fayt, Carlos. *Op. cit.*, p. 105

<sup>139</sup> Méndez A. Citado por Manuel Diez, *Derecho Administrativo*. Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1974, Vol I, p. 69.

tución Política del Estado la que le da a esa colectividad la posibilidad de expresar una voluntad unificada, la misma que no puede ser sino de los funcionarios, con los límites que determina la Constitución.

En tal sentido, esta doctrina señala que debemos entender por órgano del Estado a los funcionarios que, en ejercicio de la competencia que les corresponde, individual o corporativamente, quedan habilitados por la Constitución para actuar por la nación.

Estos órganos, cuya conformación resulta del voto popular, se definen como inmediatos y secundarios dependiendo de que la función del órgano se ejerza directamente, sin la necesidad de intermediación de otro órgano, o que emanen de la voluntad de un órgano primario, el pueblo. En cuyo caso, el órgano representativo sólo se puede definir como secundario.

Jellinek<sup>140</sup>, en esta perspectiva, nos dice que el Parlamento no es órgano de la sociedad sino órgano supremo del poder del Estado; entre el pueblo y el Parlamento no existe lazo jurídico alguno. La forma como se constituya o su fundamento jurídico no determina ningún derecho para el creador del órgano; los derechos y deberes de uno y otro nacen exclusivamente de la Constitución Política del Estado<sup>141</sup>.

### 3.3 Algunas formas de representación

Debemos convenir que en el marco del Estado Moderno la representación asume una importancia vital en la actividad del poder po-

lítico y que se explica a partir de la doctrina de la soberanía nacional. El titular de dicha soberanía es el pueblo o nación, y encuentra su formalización en la Constitución Política, la misma que reconoce los mecanismos o las formas para conformar la representación y que señalaremos como las más importantes que nos trae la legislación comparada.

#### 3.3.1. Por elección

En la Democracia Clásica o griega la elección no tenía ninguna importancia, pues la forma de gobierno era la democracia directa. En el curso del siglo XVIII la filosofía política de la época, frente a la imposibilidad material de practicarse la democracia directa, desarrolla la teoría de la democracia representativa, asimilando la institución del sufragio como el mecanismo más idóneo para conformar dicha forma de gobierno.

En términos generales, se ha convenido que la representación se perfecciona con la elección. En este sentido, dentro de la doctrina se estima que la elección es una condición necesaria para la representación. En otras palabras, la elección incide en la representación, debe suponerse que el elegido, cuenta con la aceptación y adhesión del elector, además a los dos los une un vínculo no sólo legal sino fáctico y político, tal como lo señala Néstor Pedro Sagüés<sup>142</sup>. Sin embargo, debemos señalar que la elección sólo es un método para encontrar representantes, no para crear por sí misma la cualidad representativa<sup>143</sup>.

<sup>140</sup> Jellinek, George. *Teoría general del Estado*. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 429.

<sup>141</sup> Fayt, Carlos. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>142</sup> Sagüés, Néstor P. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>143</sup> Friedrich, Karl. *El Hombre y el Gobierno*. Madrid, 1968, p. 337.

### 3.3.2 *Por la función*

Esta forma de representación también denominada “Imputación” parte del criterio desarrollado por Max Weber, según hemos visto anteriormente cuando hablamos del concepto de Representación, y se sostenía que por esta forma la acción de los operadores se imputaba a los representados, porque los facultados de dichos operadores derivan de sus funciones reconocidas legalmente. Estamos frente al titular de una asociación o administración, se trata del dirigente o el miembro de un cuadro administrativo.

### 3.3.3 *Por el poder*

Los que sostienen esta forma de representación parten de la afirmación de que todo poder político supone una relación de mando y obediencia, de donde concluyen que el que tiene el poder resulta el representante de dicha relación. En esta perspectiva, el poder constituye un mecanismo importante y básico en la representación, así lo sostiene Maurice Hauriou<sup>144</sup>. El poder, por el ascendente que ejerce y los vínculos que crea, determina entre gobernados y gobernantes una fusión de voluntades, una permuta de aspiraciones y decisiones<sup>145</sup>.

Sin embargo, así expuesta la representación no resulta sólida ni mucho menos legítima, pues la relación es creada por la fuerza y, como la sostiene Sagüés<sup>146</sup>, un poder basado en el temor no fundamenta.

### 3.3.4 *Por el consentimiento*

Esta forma de representación se determina por el consentimiento que los representados otorgan al representante; tenemos implícitamente una exigencia de identidad y comunidad de intereses entre representantes y representados.

La representación, hecho social, tiene una mejor explicación o fundamento cuando cuenta con la aceptación de los representados. Ahora bien, la aceptación de la representación no implica la permanente y continua adhesión del operador, se trata más bien de una conformidad implícita o explícita de su gestión.

## 3.4 *Principios de la representación política*

La primera distinción básica entre sistemas electorales se deriva del principio de representación, nos dice Dieter Nohlen<sup>147</sup>, principio que define como la determinada comprensión social y/o funcional de la representación política, la cual, en algunos países, tiene una tradición histórica que se encuentra plasmada en el texto constitucional<sup>148</sup>. La doctrina, básicamente, nos trae dos principios de representación política: el principio de representación por mayoría y el principio de representación proporcional, principios opuestos en varios aspectos como el histórico-ideológico, el político o el sistemático.

En el primer caso, desde los inicios del Estado Moderno y especialmente en el siglo XIX, el gran debate teórico sobre los mecanismos a utilizar en la conformación del

<sup>144</sup> Hauriou, Maurice. *Derecho Público y Constitucional*. Ed. Reus, Madrid, 1927, p. 226.

<sup>145</sup> Sagüés, Néstor Pedro. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>146</sup> *Ibid*, p. 29.

<sup>147</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*. En el colectivo sobre el Simposio “Reforma Electoral”. Editado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales. Lima, 1996, p. 28.

<sup>148</sup> *Loc. cit.*

gobierno se centra en la representación por mayoría y la representación proporcional. En el aspecto político, las demandas de los trabajadores, las minorías y de las asociaciones políticas casi siempre han estado relacionadas con la representación proporcional, contra la propuesta del grupo o grupos del poder referida a la representación por mayoría. Esta lucha llegó a su fin, en un gran número de países, con la introducción de un sistema de representación proporcional. Finalmente y como sostiene Nohlen, en el aspecto sistemático la mejor forma de clasificar los sistemas electorales es a través de los principios de representación: la representación por mayoría y la representación proporcional constituyen clases básicas en la tipología de los sistemas electorales<sup>149</sup>.

En gran medida ha sido superada esta antinomia de mayoría y proporcionalidad, pues actualmente son más aceptables los sistemas electorales donde predominan las combinaciones de dichos principios, lo que no significa que se trate de sistemas mixtos, pues siempre va prevalecer alguno de ellos, es decir que el sistema electoral se va orientar a partir de uno de los dos principios básicos de la representación política. Pero en todo caso, tiene que reconocerse que la sociedad se integra de una diversidad de grupos de personas que se unen por razones económicas, políticas, ideológicas, religiosas culturales, etc., que la definen como pluralista, contexto sociopolítico que debe tenerse presente para la aplicación de un sistema electoral.

### 3.4.1. *La representación política por mayoría*

La representación por mayoría supone la formación de un gobierno basado en un partido o coalición de partidos de mayoría parlamentaria.

Este tipo de representación nos presenta algunas características como las de evitar la fragmentación de los partidos políticos y favorecen la concentración partidaria con la finalidad de construir un sistema bipartidario. Asimismo, el sistema fomenta gobiernos estables bajo la forma de mayorías unipartidarias de gobierno, promueve la moderación política, puesto que los partidos políticos más grandes luchan por el electorado moderado del centro y tienen que tomar la responsabilidad política en el caso de una victoria electora; en tal sentido, los partidos tienen que dirigir su programa al electorado moderado y limitarlo a lo realizable<sup>150</sup>. Lo más importante es que favorece la alternancia en el ejercicio del poder, en razón de que cualquier cambio en las relaciones de fuerza de los partidos políticos que se traduce en votos puede generar, a su vez, grandes cambios en la constitución de los órganos de gobierno.

### 3.4.2. *La representación política proporcional*

Se trata del sistema electoral que prevé la distribución de los puestos o cargos de gobierno con relación a la proporción de las diversas corrientes de electores. Lo que permite o facilita el acceso de un mayor número de tendencias políticas al parlamento o los gobiernos nacionales y locales. Se puede decir que refleja de la manera más exacta todos los

<sup>149</sup> Ibid., p. 29.

<sup>150</sup> Ibid., p. 31.

criterios políticos e intereses de los ciudadanos en el Parlamento en relación a su fuerza en el electorado. Las ventajas y características están referidas a impedir la construcción de mayorías políticas ficticias que no cuentan realmente con una mayoría de electores. Asimismo, impide la formación de un cartel de los partidos establecidos o de los llamados sistemas de partido dominante, en los que un partido debe su posición dominante esencialmente al sistema electoral, dificultando –o incluso impidiendo– una alternancia democrática en el poder<sup>151</sup>. Pero también posibilita la creación de reales fuerzas políticas y sociales a través de los mecanismos de la negociación y los compromisos políticos dentro del marco de programas y planes de desarrollo.

#### IV. *El Poder Legislativo en la Historia del Perú Independiente*

##### 4.1. *El Poder Legislativo en el Perú*

El diseño del Poder Legislativo en la Constitución Nacional, participa, en gran medida, del liberalismo político; es decir, participa de las características que definen al Estado Moderno; sin embargo, en la escena nacional asumen caracteres propios pues concurren en su perfil institucional elementos sociales y políticos típicamente peruanos que le dan una nueva textura a esos caracteres. Concurren, igualmente, factores económicos, que si bien se puede hablar de ellos en el sentido que tienen un origen extranjero, es cierto también que en el campo del desarrollo nacional adquieren matices peruanos; efectivamente, la historia nos ha mostrado que la organización del Legislativo en el Perú es bicameral.

<sup>151</sup> Ibid., p. 32.

##### 4.2 *Antecedentes históricos*

El Primer Congreso Constituyente se instaló el día 20 de setiembre de 1822 e inicia sus actividades constituyentes y legislativas después de haberse elegido la representación nacional, conforme a la convocatoria del libertador José de San Martín el 27 de diciembre de 1821 que preveía su instalación para el día 1º de mayo de 1822, pero por diversas razones se instaló recién el 20 de septiembre.

El Decreto de San Martín de 29 de diciembre de 1821, en su artículo 2º se determinó que el objeto único para el Congreso General Constituyente era establecer la forma definitiva de gobierno y dictar la Constitución, y que los diputados estaba limitados exclusivamente a tratar este objeto, siendo nulos los actos legislativos que se excedan dichos límites; sin embargo, por distintas circunstancias como la renuncia del General José de San Martín, el Congreso debió asumir el poder ejecutivo transitoriamente, conservando el poder legislativo; disposiciones acordadas en la sesiones ordinaria y extraordinaria del día 21 de septiembre de 1822. Decretándose en el artículo primero que el Congreso Constituyente del Perú conserva provisoriamente el poder ejecutivo, hasta la promulgación de la Constitución<sup>152</sup>.

Las Bases de la Constitución (1822), decretada el 17 de diciembre de 1822, en sus artículos 10º, 11º, 12º y 13º, determinó que el principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad, es la división de las tres principales funciones del

<sup>152</sup> Datos extraídos de la *Colección Documental de la Independencia del Perú, Tomo XV, Primer Congreso Constituyente, Volumen 1º*. Editado por la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú. Lima, 1973.

poder nacional, que deben deslindarse, haciéndolas independientes unas de otras en cuanto sea dable. Así sentado este principio en el artículo 10º, en las siguientes normas nos diseña el poder legislativo, que debe ser esencialmente uno, que la iniciativa de las leyes sólo compete a los representantes de la nación juntos en el Congreso, y finalmente a los diputados los rodea de las garantías de la inmunidad y la inviolabilidad de sus personas.

De las doce Constituciones que ha tenido el Perú, incluyendo la vigente, en forma explícita han reconocido que el Poder Legislativo reside en el Congreso. El sistema legislativo que ha prevalecido en el país ha sido el bicameral, pues hemos contado con nueve Constituciones que así lo han reconocido y obviamente han funcionado (Constituciones de 1823, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1920, 1933 y 1979); en tanto que, sólo en dos oportunidades el Perú ha contado con el sistema unicameral (Constituciones de 1867 y 1993), y únicamente en una sola oportunidad el Perú ha tenido tres Cámaras (Constitución de 1826). Pero, asimismo, las Bases de la Constitución de 1822 dictadas por el Congreso Constituyente en sus artículos 11º, 12º, 13º, y 16º, determina la composición bicameral del Poder Legislativo del Perú, como voluntad de la Nación.

Como quiera que hay constitucionalistas que sostiene que la Primera Constitución del Perú contaba con una sola Cámara, la de diputados; aclaramos que la Constitución de 1823 trae un sistema bicameral del Poder Legislativo y así lo disponen las normas del Capítulo III, artículos 51º, 52º y siguientes pertinentes, que se refiere especialmente a los diputados y el Capítulo VII, al senado conservador, artículos 87º, 88º, 89 y siguientes.

Respecto al sistema unicameral de la Constitución de 1867 se puede intentar una explicación diciendo que dicha Norma Suprema es el producto de un país que nuevamente está luchando por su independencia, España ha tratado de volver al Perú, tenemos grave crisis económica y política, circunstancias todas ellas que nos obligan a la dictadura de Mariano Ignacio Prado, cuya autoridad dictatorial le fue otorgada por el plebiscito de 28 del noviembre de 1865.

La Constitución de 1993 nuevamente abre el debate sobre el unicameralismo-bicameralismo, que en el Perú, pensamos algunos, ya se había agotado con la Constitución de 1979. Sin embargo, debemos reconocer que en la legislación comparada se acepta ambos sistemas. Pero la estructura bicameral del Poder Legislativo encuentra mayor aceptación en los Estados; este sistema tiene una mejor legitimación tanto histórica como política. En tal sentido, afirmamos con Hauriou<sup>153</sup>, la dualidad de cámaras es la condición necesaria para una verdadera maduración del poder sin la cual no existe gobierno constitucional posible. En la bicameralidad encontramos la plena vigencia del control al interior del órgano legislativo, además nos asegura la posibilidad de un estudio más profundo de las leyes que dicta.

En este reinicio del debate, es necesario recordar al maestro Villarán<sup>154</sup>, cuando en el año de 1931 en la Exposición de Motivos de su Anteproyecto de la Constitución, decía que el sistema de la Cámara única es una invitación a la ligereza y la imprudencia..., porque una asamblea sin el contrapeso de otra asamblea respira en un ambiente psicológico de omnipotencia y de irresponsabilidad, a lo

<sup>153</sup> Hauriou, Maurice. *Derecho Público y Constitucional*. Ed. Reus. Madrid 1927, p. 467.

<sup>154</sup> Villarán, Manuel Vicente. *Anteproyecto de Constitución de 1931*, Lima, 1962, p. 33.

que debe agregarse las consideraciones derivadas de nuestra realidad. En aquella oportunidad el Dr. Villarán<sup>155</sup> exponía algunas razones, creemos aún vigentes, y entre ellas decía que en esta hora crítica de la evolución peruana, hora de labor reparadora y constructora difícil y vasta, necesitamos insistir, por una parte, en utilizar la fuerza motriz que emerge de las aspiraciones populares; y, de otra parte, aprovechar esa fuerza con sabiduría, poniendo en el mecanismo del Estado dispositivos avisadores de peligro y rectificadores de movimientos que, por violencia extrema o por mala orientación, ofrezcan el peligro de destrozar la máquina y producir estragos.

“Uno de esos dispositivos es un Senado bien constituido. No debe ser igual a la Cámara de Diputados. No debe representar a la riqueza ni a ningún sector o grupo o privilegio. Ha de ser el Senado de una democracia y no el reducto de una oligarquía. Su función es de colaboración y no de sistemática resistencia. No le será permitido poner veto absoluto a la voluntad persistente de la Cámara de Diputados. Podrá tan sólo revisar, objetar y dilatar. Su cualidad predominante debe ser la independencia. Gracias a ella podrá jugar con éxito su papel más interesante y más útil, que es ejercitar cierta influencia moderadora sobre la Cámara de Diputados, sobre el Presidente, los partidos y el pueblo”.

La experiencia demuestra que el sistema unicameral no funciona adecuadamente en nuestro país, propicia una democracia muy precaria, más bien contribuye a la falta madurez política en los operadores estaduales. Es necesario que la Supervisión Constitucional actúe permanentemente, nos falta a nivel del Congreso el Control Intraórgano del que

habla Karl Loewenstein. Este control sólo puede darse con la existencia de un Sistema Bicameral, en el país es necesario contar con una Cámara de Senadores que garantice un mayor estudio, serenidad y cordura en el dictado de las leyes.

Si el Perú, en la hora actual, hubiera contado con el Sistema Bicameral, tal vez no tendríamos, entre otras normas, la llamada Ley Cantuta (Ley 26291) que violenta el art. 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero lo más grave es que ha vulnerado el Principio de Independencia del Poder Judicial, formalizado en el art. 139.2 de la Constitución vigente, taxativamente determina que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones, tampoco se hubiera dictado la ley de Amnistía (Ley 26479), ni su ley interpretativa (Ley 26492), leyes que vulneran nuevamente el Principio Constitucional de Separación de las Funciones Supremas del Estado y de Independencia del Poder Judicial, además de desconocer el Control Difuso de Constitucionalidad aplicado por la Jueza Dra. Antonia Saquicuray para el caso de la masacre de los Barrios Altos; pero aún seguimos teniendo leyes que atentan contra la democracia, como la ley N° 30288 Ley de régimen laboral juvenil, llamada ley “Pulpin”, ley que supuesta estaba dirigida a promover el acceso de los jóvenes al mercado laboral, pero que sin embargo se trataba de una norma que desconocía derechos laborales consagrados en la Constitución; por lo que fue rechazada por la juventud peruana y finalmente tuvo que ser derogada.

El caso es que aún tenemos algunas normas, dictadas por el Congreso que carecen de contenido ético o desconocen derechos constitucionales, especialmente, a los trabajadores, sin embargo, permanece en el sistema jurídico nacional siendo por lo tanto

<sup>155</sup> Manuel Vicente Villarán. *Ante-proyecto de Constitución de 1931*. Lima, 1962, p. 33.

vigentes pero no válidas, pues jurídicamente violentan el orden constitucional y dañan la estructura democrática del país. Pero principalmente resienten las más profundas raíces morales de la Nación. Los hechos referidos le dan la razón a Manuel Vicente Villarán, en el sentido de contar con un Senado de la República bien constituido que resulte un dispositivo avisador del peligro que puede destrozarnos nuestra democracia. También confirma la tesis de Hauriou cuando sostiene que la dualidad de las Cámaras es la condición necesaria para la existencia de un real gobierno constitucional.

Las razones expuestas confirman lo que actualmente viene sucediendo en el Congreso de la República, que no cumple con sus funciones, tanto legislativas como de control político. En el primer caso las leyes que aprueba no son debidamente estudiadas y confrontadas con la realidad ni mucho menos con la propia Constitución, porque en la mayoría de las veces violan los principios políticos del Estado, desconocen los derechos fundamentales así como los derechos de las comunidades nativas y las campesinas; el control político prácticamente no lo conoce. Las agrupaciones de los llamados partidos políticos en el Parlamento, no respetan las minorías, a pesar que la mayoría es circunstancial y el único interés que los ligan a esos grupos, supuestamente mayoritarios, son ajenos a los fines del Estado o de las mayorías de la nación peruana. La democracia parlamentaria supone responsabilidad, respeto a las minorías y tolerancia.

## V.- *El Congreso de la República en la Constitución de 1993*

### 5.1 *Introducción*

El Poder Legislativo en la Constitución vigente, está tratado dentro del Título IV de

la estructura del Estado, Capítulos I, II y III, que introduce una organización, prácticamente, ajena a la historia socio política del país; pues, nos presenta un Poder Legislativo que reside en una sola Cámara, recortado en sus funciones que ahora han pasado al Poder Ejecutivo, la poca publicidad en los debates, prácticamente, la anulación de la doble votación en los proyectos de ley; poco estudio y reflexión, real y consiente, de los proyectos, primando los intereses particulares, han determinado un Poder Legislativo disminuido y en permanente crisis.

### 5.2 *El Congreso de la República es de origen ilegítimo*

En primer lugar, tenemos que referirnos a la Constitución misma y sostener conforme lo hizo el Tribunal Constitucional en su Sentencia dictada en el Expediente N° 0014-2003-PI/TC, en aquella oportunidad dijo el Tribunal que la “Constitución de 1993 carecía de legitimidad de origen o legitimidad por el procedimiento”; pues fue un producto de un golpe de Estado que el 5 de abril de 1992 se perpetuó e instauró una dictadura, “(...) la cual para disfrazar su propósito de mantenerse en el poder por tiempo indefinido y revestir de legalidad al ejercicio del poder, convocó a un Congreso Constituyente Democrático, al que atribuyó competencia para dictar la Constitución Política del Perú de 1993”<sup>156</sup>.

Dicho acto, conforme a lo que establecía el artículo 81° de la Constitución de 1979, concordante con lo previsto en el artículo 346° del Código Penal vigente, constituyó un ilícito contra los poderes del Estado y el orden constitucional, puesto que hubo un alzamiento en ar-

<sup>156</sup> Exp. 0014-2003-PI/TC

mas para variar la forma de gobierno y modificar el régimen constitucional<sup>157</sup>.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en el año 2002 ya sostuvo en su Sentencia N.º 0014-2002-AI/TC [Fund. Jur. N.º 53], que “(...) La Constitución de 1993 fue, como se ha dicho, consecuencia del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, además de la corrupción generada por el uso arbitrario, hegemónico y pernicioso del poder, y se constituyó en un agravio al sistema democrático, pues se aprobó deformándose la voluntad de los ciudadanos”.

Explicando al respecto que, “cuando se produjo la elección del Congreso Constituyente Democrático (CCD), se encontraban inscritos en el Registro Electoral del Perú 11'245,463 ciudadanos, de los cuales concurren a votar, el 18 de noviembre de 1992, 8'191,846 ciudadanos, a pesar de que en el Perú existe el sufragio obligatorio. El Jurado Nacional de Elecciones declaró válidos sólo 6'237,682 votos y estableció 1'620,887 votos nulos y 333,277 votos en blanco”.

Por la agrupación oficial Cambio 90 –Nueva Mayoría votaron únicamente 3'075,422, lo que representó el 36.56 % de los votantes y el 27.34 % del universo electoral. Con esa votación, obtenida con coacción y con visos de fraude, la agrupación referida consiguió la aprobación del Proyecto de Constitución de 1993.

Sometida a referéndum el 31 de octubre de 1993, los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral del Perú alcanzaron a 11'518,669 y el número de votantes fue de 8'178,742. Los ciudadanos que

supuestamente votaron por el Sí (o sea aprobando la Constitución) fueron 3'895,763. Y los que votaron por el NO (o sea desaprobando la Constitución) fueron 3'548,334. Los votos nulos llegaron a 518,557 y los votos blancos a 216,088. (*Fuente: Jurado Nacional de Elecciones*).

Dicha Sentencia, con tales aspectos, concluyó que:

En ese contexto, si se considera la intervención coercitiva de la cúpula militar, cogobernante, la falta de personeros en las mesas de votación, la adulteración de las actas electorales y la manipulación del sistema informático, hechos que fueron denunciados por los partidos de oposición y los medios de comunicación social, resulta bastante dudoso el resultado del referéndum del 31 de octubre de 1993 y, por lo tanto, cuestionable el origen de la Constitución de 1993.

Como se ha visto la Constitución de 1993 tiene un origen ilegítimo y obviamente su elaboración siempre fue discutible; y lógicamente, de tal antecedente, nada democrático, participa el Poder Legislativo, como así también las demás instituciones del Estado, ya que el interés de la agrupación mayoritaria, en esa oportunidad, Cambio 90-Nueva Mayoría era fortalecer y dar los máximos poderes al Ejecutivo; por lo que el Presidente de la República maneja la hacienda pública, es Jefe de las Fuerzas Armadas y Policiales y detenta la facultad de nombrar a los altos oficiales, dirige la política exterior, pero igualmente detenta la facultad de nombrar los embajadores

Conforme al principio de la separación de las funciones supremas del Estado, cada órgano político del Estado, en especial el Le-

<sup>157</sup> Exp. 0014-2003-PI/TC.Fundamento.

gislativo, Ejecutivo y Judicial, tienen sus funciones específicas cada uno de ellos y por lo tanto no pueden asumir una función que corresponde a otro órgano, pues deviene en inconstitucional, ya que violenta un principio que es fundamento fundamental del orden constitucional y la democracia.

El Poder Legislativo diseñado por la Constitución de 1993, además de los antecedentes nefastos ya referidos, cuyos frutos son artos conocidos, carece de los controles mínimos que todos los órganos del Estado debe tener y es que al faltar el Senado de la república no tenemos el control inter-órganos a que se refiere Karl Loewenstein en su obra *Teoría de la Constitución* que si bien nos van a permitir establecer que constitucionalmente lleven tareas conjuntas o dirigidas a un objetivo fundamental del Estado, no se permite usurpar funciones.

### 5.3. *El Parlamento no es realmente representativo*

Otro de los factores muy relevantes a tener en cuenta en la construcción del Poder Legislativo es la representación, actualmente, tenemos una población de derecho a voto, aproximadamente 18'000.000 (Dieciocho millones) de ciudadanos hábiles para votar, lo que significa que cada "CONGRESISTA" representa a 139, 000 (Ciento treintinueve mil) ciudadanos, pero si aplicamos el número de representantes al número total de nacionales, más de 30'000.000 (treinta millones de peruanos), entonces el número de representados se duplica.

Si seguimos las proyecciones de población, publicadas en el Boletín Especial N° 22, del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para las elecciones de

2016 tendremos una población electoral de 19'858. 501 (Diecinueve millones ochocientos cincuenta y ocho mil quinientos uno) electores; lo que significa que la actual conformación de cada uno de los congresistas de la República representarían a 152. 758 (Ciento cincuenta y dos mil setecientos cincuenta y ocho) electores y, obviamente, un número de representado será el doble considerando a todo el pueblo peruano.

Estamos en una crisis de representación, cuya solución debe ser de inmediato porque si seguimos con el mismo número de representantes estamos instituyendo una suerte de reyezuelos que con lo dispuesto en el artículo 93° de la Constitución vigente, que determina que representan a la nación, no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, y además tiene reelección permanente y pueden cambiarse de agrupación o "partido político"; es decir que el sistema electoral y la organización parlamentaria que tenemos está caminando peligrosamente a instituir "patentes de corso" para los congresistas; por lo que de inmediato debe modificar la Constitución Política en el sentido de que primer lugar el Poder Legislativo resida en dos Cámaras, Senadores y Diputados, y la representación debe ser el más adecuado a la nación que el pueblo peruano efectivamente se sienta representado.

### VI. *El Senado que el Perú necesita*

El Poder Legislativo que la Constitución vigente tiene diseñado, permite que funciones propias las comparta con el Poder Legislativo, aunque ha privilegiado la función de control político y además tiene la función de representación, sin embargo, como decíamos más adelante, la sola Cámara no tiene un control real que permita una mejor re-

flexión, examen de las leyes y sobre todo la publicidad en los actos del Parlamento; a lo que debemos agregar la falta de partidos políticos en el Perú, que como sabemos los partidos políticos son los canales idóneos entre el gobierno y el pueblo o la nación; todo lo que hace necesario una reforma constitucional en sentido de tener un Poder Legislativo que resida en dos Cámaras: Senadores y Diputados, con las características que señalaremos, única forma de tener un factor muy importante para que el país pueda salir de su estancamiento social, político y económico,

En estos momentos de graves crisis política y moral, que el país atraviesa, así como los problemas económicos se están poniendo complicados; en cuanto al Poder Legislativo se trata, es necesario, entre otros factores, seguir con lo que nos dicta nuestra historia, es decir que volvamos al bicameralismo, el Perú debe contar con una Cámara de senadores y una Cámara de Diputados; pero obviamente, cuidando desde su elección, representación y funciones.

Al respecto, el gobierno del ilustre y recordado ciudadano presidente, Dr. Valentín Paniagua Corazao, dictó el Decreto Supremo 018-2001-JUS, de 26 de mayo de 2001 y la Resolución Suprema 232-2001-JUS, de 31 de mayo de 2001, que creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, para que proponga las normas constitucionales de la Constitución de 1993, a reformarse, el contenido de la reformas propuestas y el procedimiento para la reforma, con el fin de fortalecer la institucionalidad democrática del país.

La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, en aquella oportunidad, después de un largo estudio y tener en cuenta las propuestas de las distintas personas e

instituciones que remitieron sus propuestas para la reforma constitucional, elaboró su propuesta; propuesta con la que estoy totalmente de acuerdo.

La propuesta es un Poder Legislativo bicameral, es decir que el Poder Legislativo en el Perú resida en dos Cámaras una de Senadores y una de Diputados; con lo que se ganaría calidad en el trabajo legislativo, ya que se contaría con una Cámara Política, Diputados, y una Cámara de reflexión, Senadores, además de la publicidad de los proyectos, tan necesario para que la ciudadanía pueda conocer oportunamente las normas que se pretende dictar y con ello la formación de la opinión pública; al respecto el Profesor Biscaretti di Ruffia señala que la existencia de dos Cámaras constituye una garantía de que el trabajo parlamentario se va a desarrollar con más cuidado y reflexión, evitando decisiones apresuradas<sup>158</sup>. Pero asimismo, el Poder Legislativo asumiría todas las funciones que le corresponde y conseguir el equilibrio de los tres de poderes del Estado,

La propuesta de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional<sup>159</sup>, al referirse al Congreso como parte de Estructura del Estado, señala las siguientes propuestas de reforma del Poder Legislativo, y que nosotros convenimos con ellas, totalmente:

**1. Sistema bicameral** del Poder Legislativo, "se plantea un sistema parlamentario bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por ciento cincuenta (150) representantes, con atribuciones legislativas, de fiscalización y de control político, pero con una

<sup>158</sup> Biscaretti di Ruffia "Derecho Constitucional". Editorial Tecnos Madrid 1982, página 311

<sup>159</sup> Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma de la Constitución del Perú. Ed. Oficial del Ministerio de Justicia. Lima 2001, pp. 52-56

mejor precisión, ámbito y ejercicio de cada una de ellas, para evitar duplicaciones y hacer que prime como orientación la especialización funcional de cada Cámara”.

“El Senado tiene cincuenta (50) senadores y su función es de revisión de las leyes, de ratificación de los nombramientos de los oficiales de más alto rango de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de los Embajadores acreditados en el exterior, así como del Contralor General, del Presidente del Banco Central de Reserva, del Superintendente de Bancas y Seguros. A la Cámara de Diputados le corresponde acusar a los funcionarios aforados, vale decir a los que tienen derecho al antejuicio, quedando a cargo del Senado declarar si ha lugar o no a la formación de causa. Se deja a decisión del Ministerio Público formular la denuncia respectiva, de acuerdo a la tipicidad penal”.

“Aunque en materia legislativa es la Cámara de Diputados la que inicia la aprobación de las leyes, tanto los diputados y senadores pueden proponerlas, pero éstos lo hacen, necesariamente, ante dicha Cámara. Se concede, también, el derecho de iniciativa legislativa al Presidente de la República y, en los asuntos de su competencia, a la Corte Suprema, al Tribunal Supremo Electoral, al Tribunal Constitucional, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Defensor del Pueblo, a las juntas Departamentales y Municipales, a los Colegios Profesionales y, obviamente, a la ciudadanía”.

“Se incorporan actividades conjuntas, como por ejemplo, la discusión y aprobación del Presupuesto anual de la República en sesiones del Congreso, la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional o la del Defensor del Pueblo, así como, en su

caso, la remoción de los mismos. Tanto para el nombramiento, como para la remoción por causa grave, se sugiere establecer la mayoría calificada de dos tercios del número legal de senadores y diputados”.

“Se incluye un mecanismo de coordinación entre ambas cámaras, que perfeccione y mejore la antigua Comisión de Conferencia y Conciliación. Esta comisión propone la solución de los impasses que podrían surgir entre ambas cámaras”.

“En síntesis, el Congreso tiene similitud con el de la Constitución de 1979, pero con un perfil más diferenciado entre las Cámaras, puesto que cada una de ellas asume funciones propias y aquellas que impliquen un procedimiento bicameral, el cual tiene en la propia Constitución el mecanismo que evite dilaciones y resuelva confrontaciones”.

**2. Forma de elección...** propone que los diputados elegidos por circunscripciones electorales que pueden tener como base los actuales departamentos, pero buscando fórmulas que combinen mejor los criterios de territorio y población para una mejor representación. En cambio, los senadores son elegidos por distrito nacional, debido a que ello permite que el criterio de representación atienda por un lado a la participación local y, por otro lado, a una visión integral de la marcha de la Nación”.

**3. “Requisitos e impedimentos de la función de los Senadores o Diputados,** la Comisión sugiere mantener los que establece la Constitución de 1979”.

**4. Duración y renovación de las Cámaras** “elimina la disolución. El mandato parlamentario es de cinco años, pero la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada

dos años y medio. Esta opción hace innecesaria la revocatoria y la disolución de la referida cámara”.

**5. “Reelección de Senadores y Diputados** propone mantener el criterio de reelección indefinida, por cuanto los senadores y diputados no manejan recursos públicos y debido a que históricamente no más del veinte por ciento de los parlamentarios son reelegidos; asimismo, ello permite combinar la experiencia con la renovación en beneficio del país”.

**6. “Mandato plantea sea renunciabile,** el parlamentario pueda renunciar el mandato, en cuyo caso será reemplazado por el accesitario”.

**7. “Inmunitades** que gozan los representantes, propone restringir el concepto tradicional de inmunitades. Este privilegio culminará cuando cesan en el cargo. Los Senadores y Diputados no gozan del antejuicio sino simplemente del fuero”.

**8. “Legislaturas,** recomienda establecer en el texto constitucional que el Congreso funciona en dos legislaturas ordinarias por cada año legislativo, una con duración de cuatro meses y medio, y la otra de tres meses. Asimismo, el Parlamento se reúne en legislatura extraordinaria, para temas específicamente determinados, por convocatoria del Presidente de la República o, mediando acuerdo de la Comisión Permanente, del Presidente del Congreso, y, por auto convocatoria, cuando se lo solicita la mayoría absoluta de sus miembros”.

**9. “Comisión Permanente,** propone que tenga las mismas atribuciones que le asignó la Constitución de 1979 y, por ende, sin delegación de facultades legislativas. Esta

Comisión cumple determinadas funciones durante el interregno entre las legislaturas ordinarias. Durante el funcionamiento de la legislatura extraordinaria mantiene su actividad la Comisión Permanente”.

**10. “Reglamento del Congreso,** propone que el texto constitucional señale una pauta general conforme a la cual se desarrollen los reglamentos de las Cámaras Legislativas, a efecto de no desvirtuar las funciones asignadas constitucionalmente a ellas y se garantice un adecuado trabajo de comisiones y de debate legislativo”.

**11. “Antejuicio.** Se recomienda mantener, como hechos punibles, la infracción constitucional y los delitos de función. Se suprime la inhabilitación hasta por diez años, que puede ser objeto de excesos de carácter político. Empero, se mantiene la suspensión temporal de los funcionarios sujetos a proceso. El listado de los funcionarios que tienen el privilegio del antejuicio se determina de acuerdo a lo señalado en la Carta de 1979. Se sugiere que los Senadores y Diputados no tengan derecho al antejuicio, pero si gozan de inmunidad”.

“El Presidente de la República podrá ser acusado, durante su período, por todo delito que cometa. El plazo de prescripción de la acción penal se computa desde el día siguiente a la conclusión de su mandato. Idéntico criterio se aplica a los funcionarios que tienen fuero.”

**12. “Atribuciones legislativas.** La Propuesta plantea que se precise las atribuciones legislativas y las relaciones con otros órganos del Estado que tienen atribuciones normativas, debiendo establecerse los criterios básicos del procedimiento legislativo.”

“Se sugiere determinar también la capacidad del Congreso para velar por el respeto

de la Constitución y de las leyes, así como disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”.

“Se propone preservar la institución de la “dación de cuenta” para revisar los actos normativos del Presidente de la República. Deben mantenerse las demás atribuciones establecidas en el artículo 186° de la Constitución de 1979. Tanto los senadores como los diputados mantienen la facultad de pedir informes sobre los asuntos públicos a los Ministros y a los demás funcionarios que determine la ley”.

**13. “Delegación de facultades legislativas.** La delegación de facultades legislativas debe hacerse en la forma prevista por la Constitución de 1979. No pueden ser materia de delegación las leyes de reforma de la Constitución, la aprobación de tratados internacionales, las leyes orgánicas, y Ley de presupuesto, Ley de la Cuenta General de la República y leyes en materia penal. El uso de la facultad delegada agota la habilitación”.

**14. “Leyes orgánicas.** Se propone que las leyes orgánicas sean las que regulen la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como las materias que disponga la propia Carta Fundamental. Se tramitan como cualquier ley, pero para su aprobación se requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de cada cámara”.

**15. “Comisiones investigadoras.** El Congreso, a través de la Cámara de Dipu-

tados, mantiene sus atribuciones de fiscalización. Se propone que para aprobar la creación de una comisión investigadora se requiere sólo el voto de un tercio del número legal de Diputados. En estas comisiones se actúan los medios probatorios a pedido de un tercio de sus miembros”.

**16. “Interpelación y censura.** La atribución del control político (interpelación y censura) queda asignada a la Cámara de Diputados, sin que ello impida al Senado debatir asuntos políticos, pero sin efectos vinculantes. Para acordar la interpelación se requiere sólo el voto de un tercio del número legal de Diputados”.

**17. “Leyes de amnistía.** No procede la amnistía, cuando ésta sea contraria a los convenios internacionales sobre derechos humanos. Tampoco a favor de los altos funcionarios pasibles de antejuicio, por delitos cometidos durante el propio período de gobierno”.

**18. “Regímenes de excepción.** Al Senado le corresponde conocer los regímenes de excepción declarados por el Presidente de la República. Toda prórroga del régimen de excepción requiere necesariamente la ratificación del Senado.”

**19. “Promulgación de las leyes.** No existe la promulgación parcial de una ley. La observación total o parcial de ésta por parte del Presidente de la República debe tramitarse y resolverse ante el Congreso antes de su promulgación”.