

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**Deliberación política de los proyectos de ley aprobados por la
Comisión de Constitución del Congreso durante el periodo 2011-
2012**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas

Mención en Instituciones Políticas

AUTOR

HEBER JOEL CAMPOS BERNAL

ASESOR

María Rosa Alayza Mujica

JURADO

Eduardo Dargent Bocanegra

Jorge Aragon Trelles

LIMA - PERÚ

2014

INTRODUCCIÓN

El Congreso es una de las instituciones más desprestigiadas del país. Según el último informe del Latinobarómetro solo un 13% de peruanos lo respalda. ¿A qué se debe ello? Las razones pueden ser varias: pobre representatividad, escándalos de corrupción, abuso de poder, privilegios, etc., las cuales se matizan con una tradición histórica donde el autoritarismo y la inestabilidad política aparecen como la piedra de toque.

Los problemas que afronta el Congreso se pueden extender a otras instituciones y poderes del Estado. La aprobación del Presidente de la República, por caso, no supera el 30% de aceptación popular motivando en la opinión pública la sensación de que sus líderes carecen de autoridad moral –de legitimidad- para imponer sus mandatos.

La pregunta que busca responder nuestra investigación es la siguiente: “¿Cómo funciona la deliberación pública al interior del Congreso?”. Esta interrogante, en realidad, alude a una pregunta más amplia y compleja que puede ser expresada en los siguientes términos: ¿qué factores predeterminan la deliberación pública en nuestros órganos de representación política, y cómo se relaciona ello con la debilidad de las instituciones y la gobernabilidad democrática?

Nuestra investigación busca responder a esta interrogante desde, y a través de, la experiencia de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República durante el periodo legislativo 2011-2012. Nos importa saber cómo funciona este grupo de trabajo y qué logros puede exhibir en materia de discusión y deliberación pública. No está de más recordar que la Comisión de Constitución es uno de los grupos de trabajo más influyentes del Congreso. En su seno se tratan los temas más representativos de este poder del estado como aprobación de leyes orgánicas, leyes de reforma constitucional, entre otros.

La hipótesis de nuestra investigación es que no existe una correlación adecuada entre deliberación y procedimiento legislativo. Consideramos que el iter legislativo no garantiza la deliberación pública y que le otorga un peso desproporcionado a las mayorías en desmedro de las minorías. Desde nuestro punto de vista, el procedimiento legislativo parte de la premisa de que se debe garantizar la gobernabilidad política, lo cual implica que las leyes que atenten contra los intereses del gobierno se dejen de lado, poniendo en riesgo la deliberación democrática.

Durante el periodo 2011-2012 fui asesor de la Comisión de Constitución del Congreso. Mi trabajo consistía en analizar proyectos de ley y elaborar informes que luego eran puestos a consideración de los integrantes de la Comisión. Desde esa posición pude percibir que el Congreso no era (no es), en absoluto, aquel lugar idílico donde nuestros representantes abogan por los intereses del pueblo, sino un campo de batalla donde prevalece el poder y la influencia del más fuerte.

De esa experiencia surgieron varias de las intuiciones que sobrevuelan la presente investigación y que me han permitido comprender mejor cómo funciona el Congreso peruano y cuáles son sus principales fortalezas y debilidades. Resulta claro, por ejemplo, que el problema de la legitimidad del Congreso no es solo un problema de personas (aun cuando ese es, sin duda, un factor importante), sino también de diseño institucional y que la ausencia de discusión y deliberación pública supone también un problema de cultura política o de paradigma, es decir, de cómo pensamos la democracia y sus instituciones.

La presente investigación se estructura en 3 capítulos. El primero versa sobre el estado de la cuestión y su marco teórico. Aquí hemos puesto énfasis en las tres preguntas que articulan nuestra tesis: ¿Cuál es el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución del Congreso?, ¿Qué actores o elementos influyen en la aprobación de los proyectos de ley que se discuten en la Comisión de Constitución del Congreso?, ¿Cuál es la influencia de los dictámenes de los proyectos de ley aprobados por la Comisión de Constitución del Congreso en su debate en el Pleno del Congreso de la República?

El segundo capítulo trata sobre el funcionamiento de la Comisión de Constitución. Este capítulo se divide, a su vez, en dos partes: la primera versa sobre las funciones y competencias de la Comisión y del Pleno durante el proceso de creación de las leyes, y la segunda sobre el funcionamiento de la Comisión durante el periodo 2011-2012. Aquí centraremos nuestro análisis en los temas que se discutieron en la Comisión, los debates que se llevaron a cabo, y la influencia, tanto del Pleno como de los poderes facticos, en la toma de decisiones durante dicho periodo.

El tercer capítulo trata sobre la relación entre deliberación pública y procedimiento legislativo. En este capítulo haremos una evaluación crítica sobre el funcionamiento de la Comisión, resaltando sus limitaciones, y posibles vías de solución. Pondremos énfasis en la elaboración de la agenda y en el iter legislativo. Desde nuestro punto de vista, el procedimiento legislativo está pensado para favorecer a las mayorías dejando de lado la voz de los partidos o grupos más débiles.

Esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de mi asesora de tesis, Rosa Alayza. Sus comentarios y sugerencias fueron claves para mejorar mi trabajo y para incidir en algunos puntos que, de otra forma, no hubiera advertido. Asimismo, debo agradecer a mi familia, en especial, a mi esposa, Mónica Barriga. Su comprensión y apoyo incondicional en los meses que me tomó esta investigación me ayudaron a sobrellevar la presión del trabajo intelectual con la presión de los trabajos alimenticios. A ella y a mi adorada hija va dedicada esta tesis.

METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

1. PRESENTACIÓN

En el presente capítulo se describen las coordenadas del proyecto de investigación titulado “Deliberación política de los proyectos de ley aprobados por la Comisión de Constitución del Congreso de la República durante el periodo 2011-2012”, el cual cuenta con la asesoría de la profesora Rosa Alayza y se desarrolla en el marco del Programa de Maestría en Ciencias Políticas, con mención en Instituciones Políticas, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Las ideas desarrolladas en la presente investigación dan cuenta de un proyecto más amplio cuya hipótesis central es que no existe una correlación necesaria entre deliberación y procedimiento legislativo o, en términos más llanos, entre el mecanismo de aprobación de las leyes y su discusión pública en el Perú. En principio, el procedimiento legislativo debiera ser reflejo de la configuración política de la sociedad. La forma cómo nuestros representantes aprueban las leyes que luego nos regirán debiera ser un ejemplo de cómo, a su vez, se organiza la sociedad. En la medida que no tenemos ni grupos representativos, ni instituciones sólidas ese reflejo resulta cada vez más borroso.

El corazón de este estudio se basa en la experiencia de la Comisión de Constitución del Congreso de la República durante el periodo 2011-2012. No intenta, por tanto, ser un estudio exhaustivo del funcionamiento del Congreso en general, sino un estudio de caso sobre una de las comisiones más importantes de este poder del Estado.

El prisma desde el cual nos aproximaremos a este estudio es la teoría de la democracia deliberativa. Nos importa, de sobremanera, analizar la relación entre procedimiento legislativo y deliberación pública poniendo énfasis en el rol que cumplen los partidos políticos, los medios de comunicación, los asesores parlamentarios etc., y que delinean un cuadro que refleja –lo mejor y lo peor- de nuestra institucionalidad democrática, tan venida a menos en los últimos años como consecuencia de una trayectoria histórica donde el autoritarismo y la crisis –política, económica y social- han adquirido carta de ciudadanía.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La ausencia de deliberación democrática pone en cuestión la eficacia de las leyes, y contribuye a la debilidad institucional del Estado. En ese escenario, lo que buscamos absolver es: ¿Cómo funciona la deliberación de los proyectos de ley presentados en la Comisión de Constitución del Congreso de la República durante el periodo 2011-2012?

Esta pregunta de investigación, a su vez, se subdivide de la siguiente forma:

- a) ¿Cuál es el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución del Congreso?

- b) ¿Qué actores o elementos influyen en la aprobación de los proyectos de ley que se discuten en la Comisión de Constitución del Congreso?
- c) ¿Cuál es la influencia de los dictámenes de los proyectos de ley aprobados por la Comisión de Constitución del Congreso en su debate en el Pleno del Congreso de la República?

3. HIPÓTESIS DE TRABAJO

- a) Los acuerdos informales distorsionan el procedimiento de aprobación de las leyes en el Congreso. El procedimiento busca optimizar la publicidad y la deliberación de las leyes durante su trámite legislativo, el cual es puesto en cuestión por los acuerdos informales que los operadores y líderes de los partidos adoptan.
- b) Diversos actores formales e informales participan en la deliberación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución del Congreso. Entre estos los más importantes son: el gobierno, los medios de comunicación, y los grupos de interés.
- c) Los dictámenes aprobados por la Comisión de Constitución no vinculan al Pleno del Congreso. De hecho, en la mayoría de los casos, esos dictámenes no son discutidos en esa instancia, salvo que el oficialismo lo requiera o haya una fuerte presión ciudadana para ello.

4. OBJETIVOS

Entre los objetivos que se buscan avanzar con la presente investigación se encuentran:

- a) Describir cómo funciona el procedimiento de discusión y aprobación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución del Congreso de la República durante el periodo 2011-2012.
- b) Explicar qué actores o elementos influyen en la aprobación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución durante el periodo 2011-2012.
- c) Explicar cuál es la influencia de los dictámenes de los proyectos de ley aprobados en la Comisión de Constitución en el Pleno del Congreso durante el periodo 2011-2012.
- d) Analizar si la discusión y aprobación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución durante el periodo 2011-2012 responde al paradigma de la democracia deliberativa.

5. METODOLOGÍA DE TRABAJO

El método de trabajo empleado en la presente investigación consiste en la revisión de la literatura relacionada con sus tres temas centrales, como son: deliberación pública, grupos de interés, y procedimiento legislativo. De ellos, el que articula nuestro discurso

es la democracia deliberativa. Consideramos como hipótesis de trabajo que el procedimiento legislativo que rige el funcionamiento del Congreso no crea los incentivos necesarios para fomentar la deliberación democrática; para ello basta con echar luz sobre la experiencia de la Comisión de Constitución durante el periodo 2011-2012, donde, de los más de 60 proyectos de ley que fueron puestos a su consideración solo se debatieron y analizaron 7.

Dicha revisión bibliográfica se compara con la información de campo o empírica que hemos reunido basada en: agendas de la Comisión, proyectos de predictámenes, actas de las sesiones de la Comisión, y los proyectos de ley que fueron analizados por este grupo de trabajo. Hemos realizado también entrevistas al secretario técnico de la Comisión, asesores parlamentarios y especialistas.

En la primera parte de nuestra investigación describiremos el funcionamiento de la Comisión: cómo y en qué circunstancias se discuten y aprueban los proyectos de ley que son remitidos a ésta; asimismo, describiremos el desempeño de la Comisión durante el periodo 2011-2012: cuántos proyectos de ley se analizaron, qué factores intervinieron en su deliberación; cuál fue su producción, qué actores formales o informales influyeron en ese proceso, etc.

En la segunda parte analizaremos si el funcionamiento de la Comisión de Constitución durante el periodo 2011-2012 se aproxima al ideal de deliberación pública descrito en nuestro marco teórico. Lo que nos importa discutir es si, en efecto, el procedimiento legislativo permite optimizar el libre intercambio de ideas y puntos de vista o si, por el contrario, lo pone en riesgo, mediante la presencia de normas o de prácticas informales alejadas del interés público.

ESQUEMA

1. Introducción
2. Metodología y Plan de Trabajo
 - 2.1. Presentación
 - 2.2. Problema de investigación
 - 2.3. Hipótesis de trabajo
 - 2.4. Objetivos
 - 2.5. Metodología de trabajo
3. Consideraciones previas: estado de la cuestión y marco teórico
 - 3.1. Estado de la cuestión
 - 3.1.1. La deliberación como concepto político
 - 3.1.2. Conflictos de interés y grupos de presión
 - 3.1.3. Alcances y límites del Procedimiento legislativo
 - 3.2. Marco teórico
 - 3.2.1. Entre la representación y la deliberación política
 - 3.2.2. Control constitucional del procedimiento legislativo
 - 3.2.3. Agencia y lobbie en el Parlamento
4. El procedimiento legislativo y su aplicación práctica en la Comisión de Constitución del Congreso durante el periodo 2011-2012
 - 4.1. Consideraciones previas
 - 4.1.1. Presentación de proyectos de ley
 - 4.1.2. Predictamen y dictamen de los proyectos de ley
 - 4.1.3. Deliberación de los proyectos al interior de las distintas comisiones del Congreso de la República
 - 4.1.4. La agenda de la discusión de los proyectos de ley
 - 4.1.5. Deliberación de los dictámenes de las distintas comisiones del Congreso de la República en el Pleno del Parlamento
 - 4.1.6. La importancia de la agenda
 - 4.2. Deliberación de los proyectos de ley en la Comisión de Constitución del Congreso de la República durante el periodo 2011-2012
 - 4.2.1. El contexto político
 - 4.2.2. La conformación de la Comisión: bancadas y agenda política
 - 4.2.3. Proyectos de ley discutidos en la Comisión: historia de una agenda inconclusa
 - 4.2.3.1. Predictámenes puestos a consideración de la Comisión de Constitución
 - 4.2.3.2. Dictámenes aprobados por la Comisión
 - 4.2.4. El papel del Ejecutivo en la creación de la agenda
 - 4.2.5. El papel de los expertos en la discusión de los proyectos de ley

- 4.2.6. El papel de los grupos de presión en la discusión de los proyectos de ley
- 4.2.7. Discusión de los dictámenes de la Comisión de Constitución puestos a consideración del Pleno del Congreso de la República
 - 4.2.7.1. Dictámenes aprobados: ¿Cuáles?, ¿Cómo?, ¿Por qué?
 - 4.2.7.2. Dictámenes rechazados: ¿Cuáles?, ¿Cómo?, ¿Por qué?
5. El procedimiento legislativo como mecanismo para optimizar la deliberación pública: el caso de la Comisión de Constitución durante el periodo 2011-2012
 - 5.1. El procedimiento legislativo como un mecanismo que optimiza los valores de la democracia representativa
 - 5.2. La importancia de la agenda como límite a la deliberación pública
 - 5.3. Agenda y grupos de presión: la deliberación de los proyectos de ley de espaldas a la opinión pública
 - 5.4. Un nuevo punto de partida
6. Conclusiones



CAPÍTULO I

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este apartado señalaremos, a grandes rasgos, cuáles han sido las principales tendencias teóricas en torno a los tres grandes temas de nuestra investigación: el procedimiento legislativo, la presencia (legítima o no) de grupos de interés en la discusión de políticas públicas, y la importancia de la deliberación pública como una garantía para la protección de los derechos fundamentales y el fortalecimiento institucional de la democracia. Estas ideas se agrupan alrededor de una hipótesis central, según la cual el procedimiento legislativo requiere de una serie de variables culturales, políticas, y económicas para ser eficaz; las cuales, en ningún caso, pueden ser puestas en práctica en un escenario de democracia formal, razón por la cual resulta necesario repensar sus alcances a la luz del prisma de la deliberación pública.

1.1. LA DELIBERACIÓN COMO CONCEPTO POLÍTICO

La actual discusión sobre la democracia deliberativa surge como consecuencia de una potente crítica contra el paradigma de la democracia representativa. Se basa, sobre todo, en la visión tradicional de estado de derecho¹, según la cual la democracia es el gobierno de las mayorías. Como señala Dahl, el paradigma de la representación política optimiza el principio mayoritario y deja de lado aspectos tales como la toma de decisiones, o la discusión de los asuntos públicos al interior de una comunidad de iguales².

Son dos los autores que proponen un quiebre con esta visión tradicional de la democracia y desarrollan una propuesta, tanto a nivel descriptivo como normativo, frente a ella: John Rawls y Jürgen Habermas. Junto a ellos también se hallan autores como: Chantal Mouffe, Amartya Sen, Michael Sandel, y, más recientemente, en el contexto de América Latina: Carlos Santiago Nino y Roberto Gargarella.

En las líneas que siguen plantearé una reconstrucción del mapa teórico recorrido por estos autores a la fecha.

La definición de democracia aportada por John Rawls en su influyente libro “*Teoría de la justicia*”³ plantea la existencia de dos aspectos que no pueden ser dejados de lado por la agenda liberal: el hecho del pluralismo y las libertades individuales. Si decimos, afirma Rawls, que la democracia es el gobierno de la mayoría ¿qué ocurre con los que

¹ BALKIN, Jack, y LEVINSON, Sanford. Los cánones en el derecho constitucional: qué son y cómo se conforman, en: El canon neoconstitucional. Bogotá, Universidad del Externado, 2011, pp. 37 y ss.

² DAHL, Robert. La democracia: una guía para los ciudadanos. México: Taurus, 2005, pp. 45.

³ RAWLS, John. Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

no hacen parte de ella? ¿Pierden sus derechos?, ¿se los considera ciudadanos de segunda clase? Para Rawls cualquiera de estas opciones atenta contra el ideal de una sociedad bien ordenada, al propiciar situaciones de marginación y exclusión que contradicen el principio, según el cual todos los individuos merecemos la misma consideración y respeto⁴.

Rawls sostiene, al mismo tiempo, que no resulta consistente con este enfoque una definición mayoritarista de la democracia. En democracia los conflictos se resuelven a través del diálogo y la discusión públicas, no a través del mero uso de la fuerza. Lo que dota de sentido a una democracia es que en ella los individuos son tratados como fines no como medios, lo cual implica adaptar las instituciones sociales al logro de ese objetivo:

“La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes; si son injustas han de ser reformadas o abolidas”⁵.

Complementaria a la postura de Rawls, que después será matizada con la publicación de su obra “*Liberalismo político*”⁶, se encuentra el aporte teórico de Jürgen Habermas⁷. Habermas es considerado como el teórico más influyente de la democracia deliberativa. Su contribución se perfila por el lado de definir a la democracia no como un régimen de mayorías, o como un régimen de derechos simplemente, sino, y ante todo, como un régimen que privilegia el discurso y la deliberación pública⁸. Para Habermas, la legitimidad de las instituciones democráticas es producto de lo que denomina la acción comunicativa, esto es, el medio a través del cual los individuos moldean sus preferencias contribuyendo, a su vez, a moldear las preferencias de los demás. Como señala Mejía Quintana, para Habermas el objetivo de la deliberación pública, entendida como propuesta normativa “es superar la crisis de las sociedades complejas a través de la reconstrucción normativa de la legitimidad fracturada, conciliando la dicotomía entre el mundo de la vida y los sub sistemas económico y político administrativo a través de

⁴ Esta visión aportada por Rawls ha sido criticada por Amartya Sen en su reciente libro *A Theory of Justice*, donde sostiene que los valores liberales en los cuales se inspira la teoría de la justicia propuesta por Rawls son también el resultado de una visión cultural en donde los mismos gozan de aceptación y reconocimiento. En un escenario donde dichos valores fueran rechazados el resultado sería, por lejos, muy distinto al planteado por Rawls en su libro. Vid. SEN, Amartya. *A Theory of Justice*. London. Pinguin, 2010. Sobre la noción de dignidad basada en igual consideración y respeto, véase: DWORKIN, Ronald. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge, Harvard University Press, 2011.

⁵ RAWLS, John. *Teoría de la justicia*. Op. Cit., pp. 17.

⁶ RAWLS, John. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

⁷ HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.

⁸ Esta aproximación está presente, por caso, en autores como Ackerman, quien en *La política del diálogo liberal*, señala: “Toda vez que el gobierno niega a sus ciudadanos estos derechos, está haciendo algo sumamente incorrecto. No sólo está oprimiendo a individuos particulares o a grupos. Está rechazando la idea misma de que el poder debería ser mediado por un diálogo político limitado por principios elementales de imparcialidad e igualdad”. Vid. ACKERMAN, Bruce. *La política del diálogo liberal*. Barcelona, Gedisa, 1999, pp.76.

un modelo de política deliberativa como expresión del poder comunicativo de la sociedad civil y la opinión pública.”⁹

Cohen considera que los principios o elementos que permiten la deliberación pública son: predisposición al dialogo, buena fe, evitar la emotividad, y actuar guiados por el interés público. Estos elementos presuponen pensar la democracia como un escenario para el dialogo y la reflexión intersubjetiva y no, como lo entiende el paradigma liberal clásico, como un espacio para la lucha partisana e ideológica. Cohen nos dirá en ese sentido: “De acuerdo con la concepción deliberativa, una decisión es colectiva siempre que surja de disposiciones de elección colectiva vinculante que establezcan condiciones de razonamiento libre y público entre iguales que son gobernados por las decisiones. En la concepción deliberativa, entonces, los ciudadanos se tratan recíprocamente como iguales, no al otorgar una consideración equivalente a los intereses –quizás algunos intereses deban ser descartados por las disposiciones de elección colectiva vinculante– sino al ofrecerse mutuamente justificaciones para el ejercicio del poder colectivo enmarcado en consideraciones que pueden, de un modo general, ser reconocidos por todos como razones”¹⁰.

Mouffe plantea, por su parte, una lectura radical de la democracia partiendo, por un lado, de sus problemas actuales y, por el otro, de su incapacidad para superar el *estatu quo*. Esta autora parte de una constatación práctica: la democracia no ha podido resolver los problemas de las sociedades contemporáneas, actuando como un paliativo, antes que como una solución frente a estos¹¹. La democracia no ha podido superar los retos que se le presentan, generando un discurso que legitima la explotación y el abuso de los ricos frente a los oprimidos y los débiles. Ante ello, considera, es necesario repensar el concepto de lo político¹², dotándolo de una impronta liberadora. En los términos de Mouffe: “La diferencia fundamental entre la perspectiva “dialógica” y la “agonista” es que el objetivo de esta última es una profunda transformación de las relaciones de poder existentes y el establecimiento de una nueva hegemonía. Es por eso que puede llamarse propiamente “radical”. Sin duda no es una política revolucionaria de tipo jacobina, pero tampoco es una política liberal de lucha de intereses dentro de un terreno neutral, ni la formación discursiva de un consenso democrático.”¹³

Por último, y a la luz de la experiencia latinoamericana reciente, autores como Carlos Nino¹⁴ y Roberto Gargarella¹⁵ plantean una crítica demoledora contra el diseño institucional de nuestros países, según tres grandes temas o líneas investigativas: el

⁹ MEJIA QUINTANA, Oscar. Modelos alternativos de democracia deliberativa”, en Coherencia Vol. 7, N° 12, Enero-Junio de 2010, pp. 52.

¹⁰ COHEN, Joshua. Democracia y libertad, en: La democracia deliberativa (Jon Elster comp.). Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 236.

¹¹ Esta misma aproximación está presente en la obra de autores como Zizek, Hardt o Negri quienes plantean una interpretación muy crítica de la democracia liberal. No proponen, sin embargo, un modelo alternativo logrado.

¹² MOUFEE, Chantal. En torno a lo político. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

¹³ Ibid, pp. 58.

¹⁴ NINO, Carlos. La constitución de la democracia deliberativa. Gedisa, Barcelona, 1997.

¹⁵ GARGARELLA, Roberto. Crisis de la representación política. México: Fontamara, 2002.

presidencialismo, el rol del poder judicial en la protección de los derechos fundamentales –puntualmente, en lo que respecta al control de constitucionalidad de las leyes-, y la participación política de las minorías o grupos desaventajados. Según estos autores en América Latina, como consecuencia de la importación del modelo constitucional norteamericano, se han creado instituciones profundamente elitistas, que niegan el reconocimiento de derechos a los grupos más débiles, y que concentran el poder en el ejecutivo, poniendo en riesgo la posibilidad de un diálogo más amplio y plural que dote de legitimidad a las decisiones políticas.

La prueba de ello, según Gargarella, se halla en el diseño constitucional de nuestros países. En opinión de este autor en Latinoamérica se puso un especial énfasis en el reconocimiento de derechos, pero sin tocar “*el cuarto de maquinas del poder*”, esto es, el espacio donde se define *quién* y *cómo* se toman las decisiones políticas. En sus propias palabras: “Los modos en que el constitucionalismo latinoamericano decidió limitar “las libertades políticas” de las que hablaban Alberdi, Samper o Bello fueron varios. Algunos de ellos muy típicos del derecho regional, y otros más comunes y propios del constitucionalismo que llegaba de los Estados Unidos. Dentro de las limitaciones típicamente impuestas en América Latina, mencionaré dos en particular. En primer lugar, la limitación del derecho a la participación política; y en segundo lugar, las limitaciones relacionadas con un sistema político de autoridad concentrada, y por tanto restrictivo de la participación autónoma de las mayorías. De la Constitución norteamericana, según veremos, provendría el molde básico del constitucionalismo latinoamericano, que se distinguiría por una sobre presencia de controles especialmente orientados a contener los impulsos mayoritaristas del sistema político.”¹⁶

1.2. CONFLICTOS DE INTERÉS Y GRUPOS DE PRESIÓN EN EL PARLAMENTO

La discusión en torno al papel que cumplen los grupos de interés en una democracia ha sido abordada desde dos enfoques teóricos: el primero, según el cual los grupos de presión siempre han convivido con los órganos de decisión política, y el segundo, según el cual los grupos de interés deben ser regulados para evitar que atenten contra el interés público. De acuerdo con Posner¹⁷ los grupos de interés están presentes en cualquier espacio donde se administra o gestiona el poder. Por tanto, no resulta dable eliminarlos, pues trascienden a la administración pública. Además, su regulación presupone un costo económico que, a la larga, termina beneficiando a quienes poseen más poder que otros, pues, se hallan en mejores condiciones para resistir las cargas de una regulación de estas características¹⁸. Malen, por su parte, considera que los grupos de interés deben tener límites. De este modo, afirma, se evitaría que interfieran en la deliberación democrática¹⁹. Según este autor, los grupos de presión actúan movidos por el interés de

¹⁶ GARGARELLA, Roberto. Recuperar el lugar del pueblo en la Constitución (borrador). Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0B7cfNSL5eGmZYnRqSHBkR3IwNXc/edit?pli=1>. Consultado el 3 de septiembre de 2013.

¹⁷ POSNER, Richard. *Cómo deciden los jueces*. Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 141 y ss.

¹⁸ Posner, Richard. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*.(1974) 2: 335-358

¹⁹ MALEM, Jorge. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa: 2000.

sus miembros y están en mejor pie que los ciudadanos para influir en la toma de decisiones públicas. En esa medida, si su actuación no resulta transparente o no se halla sujeta a límites puede devenir en arbitraria. En el Perú este punto de vista parece haber tenido eco, a juzgar por la Ley N° 28024, que en su artículo segundo establece, de manera expresa, como uno de sus objetivos principales: “regular la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar la transparencia en la administración del Estado.”

Jorge Malem afirma que no se debe confundir el *lobby* con la corrupción²⁰. El *lobby* busca influenciar en la toma de decisiones públicas, mientras que la corrupción busca obtener ventajas indebidas a través de mecanismos ilícitos como la extorsión, el pago de prebendas o favores, etc.

Uno de los problemas al que nos enfrentamos cuando se estudia a los grupos de presión es que, en potencia, todos, según se vea, podemos ser parte de ellos. Un grupo de presión presupone la defensa de un interés en particular. No busca, como señala Malem, corromper a una autoridad para que nos beneficie, sino llamar la atención sobre un aspecto que deseamos se pondere y discuta con la mayor deferencia posible. De acuerdo con Malem el *lobby* se confunde con la corrupción porque, precisamente, se tiende a pensar que la mera cercanía con un funcionario o un político constituye, per se, un acto ilícito. En realidad lo indebido no radica en la cercanía con un funcionario o una autoridad política, sino en la falta de control y transparencia de ello.

Algunos autores plantean, por tanto, que el acceso a los espacios de poder sea regulado, para evitar que se instrumentalice el *lobby* como un arma de cabildeo o presión política ajeno al interés general. La creación de un marco normativo que detalle los supuestos en los cuales los grupos de presión pueden desplegar su influencia, resulta, por tanto, imprescindible para discriminar el interés público del interés privado, poniendo de relieve sus necesidades y características.

1.3. ALCANCES Y LIMITES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El debate en torno al procedimiento legislativo tiene que ver con el tipo de régimen ante el cual nos hallamos. Así, si este es presidencialista su interés estará puesto, como sucede, por ejemplo, en Colombia o Argentina, en determinar si existe un contrapeso político suficiente para evitar el abuso de poder, por parte, ya no sólo del Ejecutivo sino, y ante todo, del Congreso. O si este es parlamentario su interés estará puesto en determinar hasta qué punto las funciones y competencias, tanto del ejecutivo como del legislativo, son compatibles con las características de los demás órganos de gobierno. Como señala Nohlen: en nuestros países el contexto institucional juega un rol decisivo.²¹

²⁰ MALEN, Jorge. La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: Gedisa, 2002, pp. 35 y ss.

²¹ NOHLEN: Dieter. ¿Cómo estudiar ciencia política? Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, pp. 139 y ss.

En la experiencia latinoamericana la relación entre el gobierno y el Congreso se halla profundamente marcada por su sistema de partidos políticos²². En contextos donde el sistema político funciona de manera ordenada con partidos sólidos y cohesionados como en Brasil, Argentina, Colombia o, con algunos matices, en México esta relación es armónica, mientras que en países donde es débil o inexistente, como en Perú, Bolivia, Ecuador o Venezuela²³, esa relación aparece como desigual e injusta. La clave radica en establecer qué hace que los partidos sigan teniendo vigencia, pese a las dificultades que afrontan (que en el caso de América Latina son muchas y suelen llevar a situaciones de caos e inestabilidad social), o, por el contrario, que fracasen, siendo reemplazados por movimientos demagógicos, sin estructura política ni organización, y sin un proyecto a largo plazo²⁴.

Algunos autores, entre ellos, Alfonso Palacios considera que

"[...] la forma de gobierno presidencial hace que el ejecutivo no dependa políticamente del Congreso, sino que derive su legitimidad de los ciudadanos", con lo cual "(...) el gobierno no tiene asegurado el apoyo de la mayoría del Congreso, lo que origina que las iniciativas presentadas por cualquiera de los legitimados sufran un debate más intenso que en el sistema parlamentario, por medio del cual sea posible modificar no sólo el texto, sino incluso los principios de un proyecto de ley."²⁵

La mirada de este autor resalta los incentivos que tienen los congresistas en un sistema presidencialista, en comparación con los que poseen en un sistema parlamentario. En ese sentido, Palacios sostiene que en un sistema presidencialista los congresistas gozan de mayores y mejores incentivos para enfrentarse al ejecutivo, pues su éxito se halla, en cierta medida, en proporción inversa al éxito del gobierno. Todo lo contrario a lo que sucede en un sistema parlamentario, de tipo europeo, digamos, donde el jefe de gobierno es, a su vez, el líder del partido que cuenta con mayoría en el Congreso, y, por ende, goza del apoyo de los miembros de su bancada pues su éxito electoral depende del de aquel.

El profesor César Delgado discrepa de este punto de vista. Para él en un sistema político donde no existen partidos fuertes resulta irrelevante si el presidente pertenece o no al partido que cuenta con la bancada mayoritaria en el Congreso, pues sus integrantes no actúan de acuerdo a un programa o proyecto político de largo plazo, sino a los vaivenes

²² O'DONELL, Guillermo. Democracia, agencia y estado: Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo libros, 2010, pp. 133.

²³ TANAKA, Martín. "El regreso del Estado y los desafíos de la democracia", en: El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

²⁴ PEASE, Henry. ¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú? Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2010, pp. 9 y ss.

²⁵ PALACIOS TORRES, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo. Bogotá: Universidad del Externado, 2005, pp. 30.

de la cambiante e impredecible coyuntura política²⁶. Si pensamos en el caso del Perú este hecho se agrava, pues, a diferencia de otros sistemas electorales de lista cerrada, en nuestro país la elección de los Congresistas se realiza mediante el sistema de voto preferencial. En un escenario como éste resulta obvio, señala Delgado, que la influencia del Congreso resulte meramente simbólica, pues su capital político está asociado, en demasía, a la imagen del primer mandatario²⁷.

2. MARCO TEÓRICO

En este apartado presentaremos cuáles han sido las distintas posturas teóricas acerca de los temas señalados en nuestro estado de la cuestión y definiremos cuál, de entre todas ellas, es la que asumiremos como punto de partida en la presente investigación. Así, pues, discutiremos, por un lado, la primacía del Poder Legislativo sobre el Poder Judicial en lo que respecta a la interpretación de sus normas; la necesidad de regular u optimizar el lobby en el Perú, el cual comprende no sólo a los intereses privados, sino también a los intereses públicos que surgen cuando se halla en cuestión una determinada política pública y, finalmente, analizaremos las implicancias de pensar las instituciones de la democracia desde un punto de vista liberal clásico (modelo de democracia representativa) en lugar de una perspectiva liberal igualitarista (modelo de democracia deliberativa) que pone el acento en los individuos como fines en sí mismos y como sujetos morales autónomos, con capacidad para influir en la configuración de sus derechos y en la toma de decisiones políticas.

2.1. ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

Una de las discusiones más significativas alrededor de la democracia consiste en determinar quién debe tomar las decisiones políticas en un Estado Constitucional de Derecho. La respuesta tradicional a esta interrogante, fuertemente inspirada por el paradigma del liberalismo político clásico, es que los responsables de hacer ello son los representantes elegidos por el pueblo²⁸. Esta posición se inspira en la tesis según la cual a través del sufragio directo se pueden determinar a ciencia cierta cuáles son las preferencias de los ciudadanos (agencia), y, por consiguiente, cuales son los límites del gobierno²⁹.

La respuesta crítica a esta afirmación consiste en señalar que en un Estado Constitucional de Derecho los representantes no gozan de una libertad absoluta sobre lo que deciden, sino que deben adhesión a los intereses y expectativas de sus representados, en tanto que la soberanía popular reside, en última instancia, en el pueblo³⁰.

²⁶ DELGADO, César. Para la representación de la República. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2011, pp. 107 y ss.

²⁷ Ibid.

²⁸ DAHL, Robert. Op., Cit.

²⁹ FISHKIN, James. Democracia y deliberación. Barcelona: Ariel, 1995.

³⁰ FERRAJOLI, Luigi. Derechos y garantías. Madrid, Trotta, 2006, pp. 37 y ss.

Ahora bien, ¿de qué forma es posible determinar cuáles son los deseos y expectativas del pueblo? La teoría liberal clásica señala que dichos deseos se manifiestan a través del sufragio³¹. Los ciudadanos aprueban o rechazan una propuesta en función de la oferta electoral a su alcance. Si los representantes actúan de forma contraria a ese acuerdo tácito, los representados pueden sancionarlos negándoles su voto en la siguiente elección³². La teoría de la democracia deliberativa sostiene, por el contrario, que los deseos y expectativas de los representados se pueden manifestar de diversas formas, además del mero acto de elegir. Una de ellas es a través del ejercicio de nuestros derechos constitucionales (libertad de expresión, derecho a la protesta, derecho a la reunión, etc), o a través de los mecanismos de participación directa (referéndum, revocatoria, vacancia de autoridades, etc).³³

Un elemento que incorpora la deliberación pública al análisis del funcionamiento de las instituciones democráticas es el punto de vista de los ciudadanos. Como señala Carlos Nino³⁴, los ciudadanos, por su mera condición de sujetos morales, están en posición de decidir qué es lo mejor para ellos mismos. Según este enfoque la actuación de instituciones contramayoritarias como el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional debe ser matizada por una protección robusta de los medios que posibilitan la participación ciudadana en el proceso de creación de las normas³⁵. A diferencia de lo que sostiene el elitismo epistémico³⁶, todas las decisiones pueden ser objeto de discusión y deliberación pública, siendo indiferente su complejidad o dificultad técnica³⁷. La teoría de la democracia deliberativa considera que es, precisamente, a consecuencia del intercambio de ideas que las decisiones políticas alcanzan su máximo esplendor, beneficiando, tanto a sus titulares –los políticos- como a sus destinatarios – los ciudadanos-, dotando de estabilidad y gobernabilidad al sistema político en su conjunto³⁸.

En la presente investigación optaremos por la visión crítica aportada por la democracia deliberativa³⁹, la cual creemos nos permitirá vislumbrar la naturaleza y funcionamiento del procedimiento legislativo. El enfoque aportado por esta teoría resulta sumamente atractivo para nuestro trabajo, pues relaciona dos campos que se retroalimentan

³¹ MILL, John Stuart. Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza Editorial, 2002.

³² OFFE, Claus. Political institutions and social power: conceptual explorations, en *rethinking political institutions*. New York, New York University Press, 2006, pp. 9 y ss.

³³ ELSTER, John. La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 2001.

³⁴ NINO, Carlos. La constitución de la democracia deliberativa. Op. Cit.

³⁵ POST, Robert, y SIEGEL, Reva. Constitucionalismo democrático. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013, pp. 31 y ss.

³⁶ BURKE, Edmund. Reflexiones sobre la revolución francesa. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

³⁷ UPRINMY, Rodrigo. Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía, en *Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes*, N° 12, 2001.

³⁸ SUNSTEIN, Cass. *Designing democracy. What constitutions do*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

³⁹ Sobre la definición, alcance y problemática de la democracia deliberativa en la actualidad véase: COHEN, Joshua. Democracia y libertad, en: *la democracia deliberativa*. Op. Cit.; FEARON, James. La deliberación como discusión, en: *La democracia deliberativa*. Op. Cit..

mutuamente: el funcionamiento de las instituciones democráticas, y el papel que cumple la participación y la deliberación democrática en un Estado constitucional.

2.2. CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Una de las controversias más significativas surgidas en los últimos años y que atañe al funcionamiento de nuestra democracia es el respeto al procedimiento de creación de las leyes. Según esta premisa de lo que se trata es de determinar si durante dicho procedimiento, los Congresistas gozan de una autonomía e independencia plenas, o si, por el contrario, como sostiene el Tribunal Constitucional⁴⁰, se hallan sujetos a límites tanto internos (normas reglamentarias), como externos (normas constitucionales y legales). Al respecto, se proponen dos hipótesis: la primera, que los Congresistas no se hallan sujetos a mandato imperativo por lo que sus decisiones solo pueden ser cuestionadas ex post, mediante el proceso de inconstitucionalidad; y la segunda, que las leyes sí pueden ser declaradas inválidas por un vicio formal de procedimiento. En otras palabras, sí es posible declarar inconstitucional una ley por no respetar los requisitos formales y materiales de la deliberación pública⁴¹.

Los principios en los que se apoyan cada una de estas dos posturas son los siguientes: los que sostienen que las leyes no pueden ser declaradas inconstitucionales por no haber respetado su iter procedimental apelan al principio de no mandato imperativo de los Congresistas. Este principio, como sostiene, entre otros, Manin⁴², consiste en que un Congresista una vez electo por el pueblo se convierte en representante de la nación. Por otro lado, quienes consideran que las leyes sí pueden ser declaradas inconstitucionales por no observar su iter procedimental se apoyan en el hecho de que no existen espacios exentos de control constitucional, de tal manera que incluso las leyes que fueron aprobadas de acuerdo al procedimiento establecido a nivel estatutario, pueden ser objeto de un control posterior a cargo de los jueces por no observar los principios y valores de la democracia⁴³.

En la presente investigación vamos a optar por la segunda tesis, en el entendido de que, efectivamente, en una democracia constitucional no existen espacios exentos de control constitucional, pues ello atenta contra la validez y ulterior eficacia de las normas, además de poner en riesgo su legitimidad democrática⁴⁴. Las leyes gozan de una presunción de validez, pero ésta se difumina cuando se comprueba que atenta contra los principios y valores democráticos. También se difumina cuando no se toma en cuenta el procedimiento previsto para la creación de las leyes. En otras palabras, la inconstitucionalidad de una norma se puede dar: a) porque su contenido es incompatible con la Constitución, o b) porque se aprobó sin respetar el iter procedimental contenido en el Reglamento del Congreso.

⁴⁰ STC EXP. N° 00156-2012-HC/TC

⁴¹ PALACIOS TORRES, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo. Op. Cit.

⁴² MANIN, Bernard. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

⁴³ FERRAJOLI, Luigi. Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional, 2011.

⁴⁴ CARBONELL, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. México: Fontamara, 2004.

No se pueden perder de vista los avances producidos en los últimos años a nivel tanto del diseño constitucional de nuestros países (mediante sendos procesos de reforma constitucional, pletóricos en el reconocimiento de derechos), como de la propia actividad interpretativa de los jueces, que han incorporado al derecho una dimensión moral que no estaba presente en la mirada paleopositivista del pasado.

Como sostiene Gustavo Zagrebelsky:

“El siglo XX ha sido definido como el “del legislador motorizado” en todos los sectores del ordenamiento jurídico, sin exclusión de ninguno. Como consecuencia, el derecho se ha mecanizado y tecnificado. Las Constituciones contemporáneas intentan poner remedio a estos efectos destructores del orden jurídico mediante la previsión de un derecho más alto, dotado de fuerza obligatoria incluso para el legislador. El objetivo es condicionar y, por tanto, contener, orientándolos, los desarrollos contradictorios de la producción del derecho, generados por la heterogeneidad y ocasionalidad de las presiones sociales que se ejercen sobre el mismo. La premisa para que esta operación pueda tener éxito es el restablecimiento de una noción de derecho más profunda que aquella a la que el positivismo legislativo lo ha reducido⁴⁵.”

Una manera de pensar esta problemática será, por tanto, aceptar que, en efecto, los Congresistas gozan de potestades y competencias que son necesarios para el ejercicio de su función, pero que tienen como límite material a la Constitución. Aplicado al caso de la expedición de las leyes este límite se concretiza en el procedimiento legislativo, cuya finalidad consiste en lograr que se respete el pluralismo político, y que los ciudadanos controlen las decisiones de sus representantes. El procedimiento legislativo, entendido de esta manera, concretiza lo que señalaba Habermas acerca del dialogo racional como un medio para justificar las decisiones políticas en una democracia.

2.3. AGENCIA Y LOBBY EN EL PARLAMENTO

Los grupos de presión, según Jerez, canalizan intereses privados en desmedro de los intereses públicos. Aprovechan su posición de cercanía con los espacios de poder para ejercer su influencia y obtener, de esta manera, una ventaja indebida. El lobby consiste, en ese sentido, en un medio no en un fin. El lobby se ejerce, sobre todo, en el ámbito de lo público. Se relaciona con la actuación de legisladores y políticos, es decir de tomadores de decisiones. Como señala Stephanos Anastasiadis:

El lobbying busca afectar las políticas públicas y legislaciones, proveyendo a los hacedores de políticas información específica sobre preferencias o posiciones políticas de los distintos grupos de interés (...). El objetivo del lobbying es, por lo tanto, influenciar al legislador o funcionario público con capacidad de decisión. Para ello, el lobbying incluye una serie de prácticas tanto directas

⁴⁵ ZAGREBELSKI, Gustavo. El derecho dúctil. Madrid: Trotta, 1997, pp. 39.

como indirectas: reportar resultados de investigaciones y encuestas; organizar grupos de investigación en diversos proyectos, asistir como expertos a diferentes audiencias informativas, de los distintos cuerpos de gobierno. Y administrar reportes técnicos e investigaciones de los tomadores de decisiones.⁴⁶

El lobby convive con el poder y la influencia que ejercen quienes ocupan puestos de responsabilidad política. Los grupos de interés o lobistas no pueden sobrevivir sin tener acceso a estos espacios. Como señala Miguel Jerez: “El grupo de interés es un actor del sistema social que, básicamente, desarrolla la función de articulación de las aspiraciones de individuos o colectivos que, sin ellos, actuarían, directamente frente a los poderes públicos en las direcciones más dispares. De este modo los grupos contribuyen a proporcionar racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de cuantos comparten una determinada posición frente a otros sectores del sistema social”⁴⁷. En otras palabras, los grupos de interés canalizan la gestión de intereses al explicitar los medios a través de los cuales determinados discursos o programas son puestos a consideración de quienes ocupan posiciones dirimentes.

Ahora bien, y este problema se presenta sobre todo en sociedades desestructuradas como las nuestras, ¿qué sucede en aquellos casos donde los grupos de interés no representan a sectores organizados, sino, digamos, a intereses gremiales, empresariales o, incluso, individuales?, ¿ello deslegitima su presencia? Asimismo, ¿qué sucede cuando los grupos de presión no tienen acceso a los espacios de poder o su acceso está limitado por factores exógenos que se hallan fuera de su control? En esos casos ¿podemos hablar aun de grupos de intereses?

Estas interrogantes son válidas a la luz de las características del Parlamento peruano. Como sostiene Jaris Mujica⁴⁸ en el Congreso existen diversas vías para acceder a los espacios de decisión. Eso hace que los grupos de interés o lobbies sean poco eficientes. Según Mujica en el caso peruano quienes ejercen el lobbying son, sobre todo, los políticos, esto es, los congresistas y su equipo de asesores y asistentes. En ese sentido, resulta más sencillo buscar a un congresista o a un asesor parlamentario, que a un grupo u organización ajeno al Congreso para que pondere un interés en particular.

Ello se debe a la forma cómo está diseñado el Congreso de la República. En nuestro país la discusión acerca de la influencia de los grupos de interés no puede ser abordada de manera idónea si no se trata, a su vez, la discusión sobre el sistema político y sus dificultades. Esto implica tomar en cuenta, por ejemplo, cómo son electos los congresistas, cómo funciona el sistema de partidos, si existe o no una ley de bancadas y si se sancionan prácticas contrarias a la ética como el transfuguismo.

⁴⁶ ANASTASIADIS, Stephanos. Understanding corporate lobbying on its own terms. Research paper series. International Centre for Corporate Social Responsibility. Nottingham, Nottingham University, pp. 11. Citado por MUJICA, Jaris. El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Disponible en: http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=472#.Uqs_tSd48Ys

⁴⁷ JEREZ, Miguel. Los grupos de presión, en: Manual de Ciencia Política. Madrid, Trotta, 2005, pp. 295.

⁴⁸ MUJICA, Jaris. Op. cit.

En la presente investigación optaremos por presentar un argumento similar al propuesto por Jaris Mujica. Al igual que él consideramos que el lobbying parlamentario se ejerce de manera poco convencional y depende, en gran medida, del rol que cumplen funcionarios de menor jerarquía, o de la agenda política de los congresistas. Los partidos no cumplen un papel decisivo en este esquema. Como señala Mujica: “Es claro que hay una tendencia a que en la arena de gestión de intereses el objetivo sea la decisión de los parlamentarios (el voto en las comisiones o en el pleno, la incorporación o no de un tema en agenda, etc.); y que la esfera inmediata para lograr una decisión es ocupada por los propios congresistas, por los asesores de los parlamentarios, de las comisiones y de las bancadas. Hay una doble función: gestionar iniciativas legislativas y bloquear las de los otros”⁴⁹. Por otro lado, no se debe perder de vista la importancia de la agencia para entender la influencia y el impacto de los grupos de interés en el Congreso. Tomamos como referencia, en ese sentido, los aportes desarrollados por O’Donnell para el caso de América Latina, así como los de Weyland para el caso puntual de países como Perú, Brasil y Chile.

Según O’Donnell⁵⁰ muchas de las deficiencias institucionales de nuestros países son consecuencia de no promover la agencia de los ciudadanos, esto es, de no promover el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades. Este autor señala que ello se debe a un déficit en torno al reconocimiento de derechos –civiles y sociales– y al régimen político que tiende a agudizar las desigualdades existentes en la sociedad. En el caso de Weyland⁵¹ el análisis se centra en la forma cómo se desarrollan las políticas públicas, sobre todo, en países con democracias de baja intensidad. Según este autor un factor que se presenta de manera reiterada en estos casos es que no se permite el control –tanto horizontal como vertical– de las decisiones que adoptan los órganos políticos, lo cual, afirma, es consecuencia de un entramado normativo que desnaturaliza la agencia de los ciudadanos en una democracia política. De esta forma, asegura, se reproduce una práctica perversa que es extensiva no sólo al caso de las políticas públicas sino al del estado en su conjunto: la ausencia de debate y discusión de los temas que motivan el desacuerdo político como una condición o atributo de la crisis de la democracia formal o representativa.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ O’DONELL, Guillermo. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires, Prometeo libros, 2010, pp. 50 y ss.

⁵¹ WEYLAND, Kurt. *Bounded Rationality and policy diffusion*. Princeton, Princeton University Press, 2006, pp. 215 y ss.

CAPÍTULO 3

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA EN LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO DURANTE EL PERIODO 2011-2012

3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En el presente capítulo explicaremos, a grandes rasgos, en qué consiste el procedimiento parlamentario y qué actores intervienen en él. Nuestro propósito es describir las distintas etapas que conforman el iter procedimental de la aprobación de las leyes, de tal forma que queden claramente delimitadas las ventajas y dificultades que afronta la representación nacional al momento de cumplir con esta tarea. También nos importa explicar el papel que cumplen los diversos actores políticos (formales e informales) en la creación de las normas. Como es de sobra conocido en nuestro medio las normas surgen producto de la deliberación política⁵², la cual es avanzada no sólo por los actores formales, sino también por los actores informales que tienen capacidad para influenciar en la toma de decisiones políticas.

En la segunda parte de este capítulo discutiremos, puntualmente, la experiencia de la Comisión de Constitución durante el periodo 2011-2012. Durante este lapso, como veremos más adelante, se discutieron en el seno de la Comisión 7 proyectos de ley, y se aprobaron 4 dictámenes. Este déficit entre proyectos de ley presentados y dictámenes aprobados habla a las claras de las dificultades políticas existentes para arribar a acuerdos en el Parlamento⁵³. Pero al mismo tiempo habla de las dificultades propias del procedimiento legislativo. Nuestra hipótesis es que, en efecto, la aprobación de las leyes en el Congreso está sujeta a una serie de controles y límites (los cuales son deseables y saludables), pero, también, a una serie de contrapesos políticos que predeterminan el papel que cumple la representación nacional en un escenario de conflicto y polarización política.

⁵² Nos referimos, claro está, a la lógica que domina la discusión parlamentaria. Formalmente, las decisiones en este poder del Estado se adoptan como consecuencia del contrapunto de opiniones y puntos de vista sobre una iniciativa legislativa o proyecto de ley proveniente, ya sea de un poder del estado o de los propios ciudadanos como consecuencia del ejercicio de su derecho a la participación política. La discusión, propuesta en esos términos, tiene como finalidad que las distintas partes implicadas, tanto el órgano proponente como quienes están en contra, expresen sus puntos de vista a través de las opiniones de sus representantes. El procedimiento de aprobación de una ley, contrariamente a lo que piensa un sector de la doctrina, puede ser objeto de control constitucional.

⁵³ Esta dificultad se sustenta en la existencia de hasta 9 grupos parlamentarios, los cuales, a su vez, responden a demandas e intereses distintos. En la medida que cada grupo posee una agenda en particular arribar a acuerdos se torna muy difícil. Esta dificultad se hace más evidente, sobre todo, en aquellos casos que comprometen decisiones que requieren de mayorías calificadas donde, por lo general, la tendencia es a que estas no se adopten. De hecho, desde el inicio de la presente legislatura (2011) hasta el día de hoy (2013) no se ha aprobado en el Congreso ninguna reforma constitucional, pese a que se han presentado varias propuestas en ese sentido.

3.1.1. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY

Un primer punto a considerar, por tanto, es la presentación de los proyectos de ley. Con ello se inicia el iter procedimental que conlleva a la aprobación de una iniciativa legislativa. Según el artículo 107° de la Constitución quienes tienen legitimidad para presentar proyectos de ley son:

- El Presidente de la República
- Los Congresistas
- Otros poderes del Estado
- Las instituciones públicas autónomas
- Los Gobiernos Regionales
- Los Gobiernos Locales
- Los colegios profesionales, y
- Los ciudadanos, conforme a ley.

El Congreso no está obligado a pronunciarse sobre todos y cada uno de los proyectos de ley que son puestos a su consideración. Tampoco está obligado a analizarlos ni debatirlos salvo, en el caso puntual, de las iniciativas ciudadanas, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana. Solo se encuentra obligado a debatir y analizar aquellas iniciativas que –aunque suene arbitrario- considere importantes, según su propia lectura de la realidad, en base a factores tales como el contexto y la oportunidad política⁵⁴.

Los Congresistas están impedidos de presentar proyectos de ley a título individual. Sus iniciativas deben ser aprobadas por las bancadas a las que representan. Si un Congresista no pertenece a un grupo parlamentario –lo cual es improbable, pero no imposible⁵⁵- el Reglamento del Congreso dispone que integre el Grupo Parlamentario Especial (GPE), pero solo a efectos de la presentación de proyectos de ley. Asimismo, los Congresistas están impedidos de presentar iniciativas que versen sobre la creación o aumento del gasto público, o sobre los viajes del Presidente, la prórroga del estado de sitio, la aprobación de tratados internacionales, la autorización del ingreso de tropas extranjeras, la declaración de guerra, o la firma de la paz. Estas limitaciones tienen como propósito abstraer de la discusión pública aquellos temas sensibles para la gobernabilidad y seguridad del país.

El Presidente de la República también puede presentar iniciativas legislativas pero siempre que cuente con la aprobación del Consejo de Ministros. A diferencia de los Congresistas, el Presidente puede presentar proyectos sobre cualquier materia y, de manera exclusiva, sobre la creación o recorte de gasto público y presupuestal, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales,

⁵⁴ DELGADO GUEMBES, Cesar. Para la representación de la República. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República, 2011, pp. 111 y ss.

⁵⁵ En la actualidad, por caso, hay un congresista que se encuentra en esa situación. Nos referimos al Congresista Jehude Simon Munaro.

consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, prorroga del estado de sitio, declaración de guerra, firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Sus iniciativas tienen prioridad durante el trámite legislativo⁵⁶.

Cabe hacer aquí una precisión. El Reglamento del Congreso prevé, en efecto, que los proyectos de ley remitidos por el ejecutivo se tramiten con carácter de urgencia (*Las proposiciones de ley presentadas en uso de la facultad que le concede el artículo 105° in fine de la Constitución Política, deben ir acompañadas con la solicitud de tramite urgente. Art. 76, a) Reglamento del Congreso*). Esta medida que, en términos llanos, obedece a las responsabilidades y funciones que cumple cada poder del Estado, visto en perspectiva puede esconder una trampa. A través de este mecanismo el Ejecutivo logra poner en la agenda los temas de su interés, dejando de lado otros que, desde un punto de vista objetivo, resultan más urgentes. En suma, se trata de una medida que sirve, en la práctica, como caja de resonancia de los intereses del gobierno, y que atenta contra los principios y valores que inspiran la deliberación pública. Volveremos sobre este punto más adelante.

El Poder Judicial puede presentar proyectos de ley pero solo en las materias de su competencia a través de la Sala Plena de la Corte Suprema, que es el máximo órgano deliberativo de este poder del Estado. Los órganos constitucionales autónomos, al igual que los Colegios Profesionales, también se hallan habilitados para presentar proyectos de ley pero solo en el ámbito de sus competencias. Como sostiene el Tribunal Constitucional en su STC N° 0027-2005-PI/TC: *“La función constitucional de los colegios profesionales en el procedimiento legislativo se produce desde que la Constitución les reconoce el derecho en la formación de las leyes. El hecho de que la Constitución les reconozca a los colegios profesionales iniciativa legislativa se sustenta en que, por su especialidad y por los temas con los que normalmente aparecen vinculados, pueden advertir vacíos o deficiencias normativas para prever una legislación adecuada. Esta función constitucional adquiere mayor relevancia en aquellos ámbitos en los cuales el nivel de complejidad y especialización de la materia a regular es tal, que la necesidad de una regulación frente a un vacío o la impronta de una modificación de la ley que la regula, solo pueden ser advertidos si es que se cuenta con el mismo grado de conocimiento en esas materias”*.

Finalmente, los ciudadanos también pueden presentar proyectos de ley siempre que cumplan con los siguientes requisitos: contar con el 0.3% de firmas del padrón electoral validadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales⁵⁷ y que sus iniciativas no versen sobre las materias de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo. Sus proyectos, de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana tienen prioridad en el trámite

⁵⁶ Este supuesto se encuentra previsto en el artículo 105 de la Constitución y en el artículo 76, inc. 1, lit. a) del Reglamento del Congreso.

⁵⁷ Estas firmas representan el 0.3% de la población electoral.

legislativo⁵⁸, y deben ser discutidos y analizados por el Congreso en un plazo no mayor a 3 meses.⁵⁹

3.1.2. PREDICTAMEN Y DICTAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY

El predictamen es el informe o análisis jurídico que lleva a cabo el Presidente de la Comisión junto a su equipo de asesores y que es puesto a consideración de los integrantes de este grupo de trabajo para su discusión y análisis. Los congresistas pueden rechazar o aprobar el predictamen, o proponer cambios a su contenido. El predictamen está compuesto por dos partes claramente diferenciadas: i) los fundamentos de la propuesta legislativa y ii) la propuesta legislativa en sí. Las modificaciones aportadas por los Congresistas apuntan, por lo general, a la propuesta legislativa en sí. Dichos cambios se concretizan mediante la redacción de un texto sustitutorio que incluye los aportes y observaciones de los Congresistas durante la etapa de estudio del predictamen.

El predictamen se convierte en el dictamen de la comisión cuando es aprobado por la mitad más uno de sus miembros. El dictamen solo puede ser modificado por el pleno. Como señala César Delgado: “[...] considerando que el dictamen es el producto principal de la Comisión, éste debe resultar de un proceso complejo que exige la organización del trabajo de forma que se cumpla con el requisito básico en todo órgano responsable de gestionar recursos que es la agregación de valor público con sus actos. Ese requisito, en el caso de las Comisiones, consiste en producir dictámenes en los que se provea de información, criterios de valoración y argumentos de política pública para justificar que un proyecto sea aprobado, y que además sea aprobado con un texto cuya fórmula debe quedar sustentada y documentada argumentativamente en el espacio considerativo del dictamen.”⁶⁰

Según Giovanni Forno el dictamen de la comisión debe contener, cuando menos, “una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las comisiones sobre las proposiciones de ley y de resolución legislativa así como sobre los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, de los que el Poder ejecutivo da cuenta, que son sometidos a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.”⁶¹

3.1.3. DELIBERACIÓN DE LOS PROYECTOS AL INTERIOR DE LAS DISTINTAS COMISIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La discusión al interior de las distintas comisiones del Congreso se inicia con la exposición de los proyectos de ley por parte de sus autores. Los congresistas exponen tanto los fundamentos como la fórmula legal de sus iniciativas recibiendo las críticas y

⁵⁸ Artículo 8 de la Ley N° 26300, Ley de Participación Ciudadana. Este derecho también se halla previsto en el artículo 107° de la Constitución, y en el Artículo 76°, inc. 3 del Reglamento del Congreso.

⁵⁹ ROBINSON, Patricia. Manual del Proceso Legislativo. Lima, Fondo Editorial del Congreso, 2009, pp. 49.

⁶⁰ DELGADO GUEMBES, Cesar. Manual del Parlamento. Lima, AECl, 2012, pp. 354-355.

⁶¹ FORNO, Giovanni. Manual de Comisiones. Lima, Fondo Editorial del Congreso, 2012, pp. 41.

observaciones de sus colegas. El Congreso no tiene la obligación de pronunciarse sobre todos y cada uno de los proyectos de ley presentados por sus miembros⁶². Como señala Patricia Robinson: “Recibida la proposición, previa verificación del cumplimiento de los requisitos y calificación de admisibilidad, la Comisión organiza su trabajo legislativo dando prioridad a los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, a los que tienen relación con la Agenda Legislativa y a los presentados por los ciudadanos⁶³”.

El director de debates es el Presidente de la Comisión. El Presidente puede invitar a autoridades o especialistas para que expresen sus puntos de vista sobre la viabilidad de un proyecto en particular. Sus opiniones son incorporadas posteriormente al debate y pueden ser tomadas en cuenta en la fórmula normativa que es puesta a consideración de los miembros de la Comisión. Esto hace que la discusión en comisiones sea, pese a su innegable carácter político, más objetiva que la que se lleva a cabo en el Pleno. Como señala Pedro Planas: “ (...) no solo por el menor número de participantes, sino sobre todo por su carácter técnico y su argumentación e información más especializada, el debate en la Comisión tiene siempre mayor relevancia que el debate final en el Pleno de la Cámara, máxime si la Comisión se apoya en expertos o convoca a una audiencia pública⁶⁴”.

El debate se realiza en base al procedimiento previsto para la discusión en el pleno del Congreso. Existen tres formas de intervenir durante el debate de una iniciativa legislativa en la Comisión: i) solicitando, directamente, el uso de la palabra, ii) solicitando una interrupción –que el Congresista a quien se dirige debe autorizar-; o iii) solicitando una reconsideración de la decisión adoptada por la Comisión. No existe un límite temporal para las intervenciones⁶⁵.

Los Congresistas pueden aportar su adhesión o rechazo a un proyecto de ley según sus intereses e ideología. La discusión de una iniciativa puede extenderse por varias sesiones, de acuerdo a su temática y los consensos que sean necesarios para su aprobación. El Presidente de la Comisión es el responsable de poner punto final al debate de una iniciativa llamando a su votación. El predictamen de la Comisión se aprueba con mayoría simple. Para efectos de la votación se alcanza el quórum con la presencia de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Comisión, sin contar a aquellos parlamentarios que soliciten licencia o estén suspendidos en el ejercicio de sus funciones.

3.1.4. LA AGENDA DE LA DISCUSIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

⁶² Las Comisiones en la medida que discriminan los proyectos de ley sobre los cuales se pronuncian tampoco tiene la obligación de explicar en base a qué criterios lo hacen. Se sobre entiende que dicho criterio responde a razones políticas, las cuales no pueden ser enjuiciadas a la luz de un análisis crítico racional.

⁶³ ROBINSON, Patricia. Op. Cit., pp. 53.

⁶⁴ PLANAS, Pedro. Derecho Parlamentario. Lima, Ediciones Forenses, 1997, pp. 351.

⁶⁵ DELGADO GUEMBES, Cesar. Manual del Parlamento. Op. Cit., pp. 350 y ss.

Los proyectos de ley son discutidos de acuerdo a su orden en la agenda. El Presidente es el encargado de elaborar la agenda según la relevancia y peso político de las iniciativas puestas a su consideración⁶⁶. Los temas no se discuten en base a su orden de llegada sino en base al criterio y posición (política) del Presidente.

“La agenda la prepara el Presidente de acuerdo a su conveniencia e interés político. Es él quien propone los temas a los demás integrantes de la Comisión, quienes, en los hechos, no poseen poder de veto. Por lo general, la agenda se coordina pero a nivel de la bancada de gobierno”⁶⁷.

La creación de la agenda es la parte más importante de la deliberación de un proyecto de ley. Esta función le corresponde al Presidente de la Comisión quien actúa, a su vez, movido por sus intereses e ideología. En la medida que el Reglamento del Congreso no prevé un mecanismo para la elaboración de la agenda, el Presidente tiene libertad para priorizar los temas que más le interesen⁶⁸. Los congresistas de la oposición no suelen presionar al Presidente para que incluya sus temas⁶⁹; ello se debe, según el Secretario Técnico de la Comisión de Constitución del Congreso durante el periodo legislativo 2011-2012, a que: “*son inexpertos o desconocen el reglamento del Congreso. Por ese motivo pierden muchas veces la oportunidad de presionar al Presidente, quien, si es hábil y cuenta con el respaldo de su bancada, puede controlar la discusión de los temas en la Comisión*”⁷⁰.

3.1.5. DELIBERACIÓN DE LOS DICTÁMENES DE LAS DISTINTAS COMISIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL PLENO DEL PARLAMENTO

Una vez que la Comisión aprueba un dictamen se remite a la Oficina de Trámite Documentario para su discusión y deliberación en el pleno del Congreso. Esta es la última parte del iter procedimental de una iniciativa antes de convertirse en ley. A diferencia de la votación en las comisiones, un proyecto de ley debe contar –según la materia- para su aprobación de mayoría absoluta –si se trata de una ley orgánica-, o de mayoría calificada –si se trata de una ley de reforma constitucional-. Asimismo, si se

⁶⁶ La relevancia y prioridad política de un proyecto las dicta su importancia para el gobierno o algún hecho mediático que concita la atención de los Congresistas. Aquí juegan un papel muy importante los medios de comunicación, pues gracias a su influencia e innegable poder mediático tienen la posibilidad de incluir temas en la agenda legislativa que no se hallaban previstos de antemano.

⁶⁷ Entrevista realizada al asesor parlamentario, Rosendo Maqui, cuya identidad real nos ha pedido mantener en reserva.

⁶⁸ Giovanni Forno, sin embargo, sostiene que, al margen de este factor político que, de ordinario, e presenta en la elaboración de la agenda en las comisiones, se pueden considerar como criterios a efectos de su elaboración los siguientes: “a. Los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia (art. 105, CPP); b. Los incluidos en la Agenda Legislativa aprobada al inicio de cada período anual de sesiones (párr. 2, art. 29, RCR); c. Los presentados por los ciudadanos (art. 11, Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos); y d. Los priorizados por acuerdo de la Junta de Portavoces (inc. 3, art. 31-A, RCR)”. FORNO, Giovanni. Op. Cit., pp. 43.

⁶⁹ De acuerdo a la práctica parlamentaria los Congresistas pueden solicitar al Presidente de la Comisión que incluya en la agenda de la Comisión sus temas de interés. Para ello, sin embargo, deben contar con el apoyo de la mitad más uno de sus miembros.

⁷⁰ Entrevista realizada el 20 de octubre de 2013 al ex Secretario Técnico de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

trata de un proyecto de ley de reforma constitucional se debe debatir en dos legislaturas consecutivas o, en su defecto, en una y ser sometido luego a referéndum⁷¹.

La sustentación de los dictámenes tiene una duración de 10 minutos, según lo dispuesto por el artículo 55° del Reglamento del Congreso. Si el dictamen se aprobó por unanimidad se lo exonera del debate ante el Pleno. Después de su sustentación el proyecto se somete, inmediatamente, a votación. De forma consistente con esta disposición reglamentaria el año 2004 el Consejo Directivo del Congreso aprobó el Acuerdo N° 629-2003-2004/CONSEJO-CR, según el cual los proyectos “sencillos”, esto es, aquellos que no revisten, en apariencia, mayor complejidad técnica, se votan sin necesidad de debate.

Durante el debate en el Pleno se pueden presentar diversos incidentes, propios del calor del intercambio de ideas, los cuales, según el Reglamento, son⁷²:

- a) *Interrupciones*: consisten en solicitudes formuladas directamente al Congresista que hace uso de la palabra para aclarar o precisar algún punto de su intervención. Se conceden por un lapso máximo de 1 minuto.
- b) *Alusiones*: consisten en interrupciones concedidas por el Congresista que hace uso de la palabra, a favor del Congresista que mencionó, directa o indirectamente, durante su intervención.
- c) *Cuestión Previa*: consiste en una solicitud formulada por un congresista o una bancada a la Mesa Directiva del Congreso para que aclare algún asunto de procedibilidad del debate o de la votación. El tiempo máximo para formular una cuestión previa es de 3 minutos, luego de lo cual se somete a votación sin debate.
- d) *Cuestión de orden*: consiste en un pedido de un Congresista a la Mesa Directiva del Congreso para que corrija o aclare algún punto del debate que no se esté desarrollando de manera adecuada.
- e) *Cuarto intermedio*: consiste en una solicitud de un grupo parlamentario para suspender el debate, con la finalidad de arribar a acuerdos con los demás congresistas sobre la fórmula legal propuesta o sobre los términos en que se desarrolla el debate de una iniciativa. No existe un límite temporal para el cuarto intermedio.

Estos recursos dan cuenta del poder que poseen las bancadas para orientar la discusión y deliberación de un proyecto de ley en el Pleno. Si un grupo parlamentario cuenta con mayoría en el Congreso le será más sencillo utilizar estos recursos a su favor, optimizando sus intereses y bloqueando los de los demás grupos políticos. A este tipo

⁷¹ ARCE, Elmer. Teoría del derecho. Lima, Fondo Editorial PUCP, 2013.

⁷² Tomamos como referencia la información aportada por Patricia Robinson y lo previsto en el Reglamento del Congreso de la República actualmente vigente. ROBINSON, Patricia. Op. Cit., pp. 70 y ss.

de estrategias se las denomina *filibusterismo*, y tienen una connotación negativa, dado que ponen en riesgo los fines de la deliberación democrática, desnaturalizando el sentido de la representación nacional.

3.1.6. LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA

El factor clave durante el trámite parlamentario, al margen de las distintas etapas que atraviesa la discusión de un proyecto de ley, es la elaboración de la agenda. El control de la agenda es decisivo para avanzar aquellos temas que son de interés del oficialismo. Un problema que hemos detectado durante nuestra investigación es que, en la actualidad, no existe, ni a nivel reglamentario, ni a nivel de la práctica parlamentaria, una norma que regule este aspecto. Se lo asume como un dato más de la realidad, como algo que simplemente es, y que hace parte de las (muchas) potestades con que cuenta la mayoría.

A nivel de la doctrina esta discusión tampoco ha motivado demasiado interés. Cesar Delgado, por ejemplo, piensa que se trata de una potestad de la mayoría⁷³, mientras que Pedro Planas sostiene que es una prerrogativa del gobierno, sobre todo, en aquellos regímenes de corte presidencialista⁷⁴. En la experiencia comparada tampoco existe información sobre los límites y alcances de la agenda. El profesor argentino Germán Feirherd introduce, sin embargo, una perspectiva valiosa para aproximarnos a este tema. Según este autor es posible analizar la elaboración de la agenda legislativa a la luz de la teoría del cartel. Esta teoría define un cartel “[...] como un grupo de actores que: a) controlan colectivamente las instancias o cargos con poder de agenda y b) establecen determinados procedimientos internos para definir qué proyectos serán incluidos (y cuáles no) en la agenda del recinto.⁷⁵” Para ello se necesita que el partido mayoritario “(1) seleccione a todos los líderes institucionales de la Cámara –su presidente y los presidentes de las comisiones más importantes–, (2) tenga una mayoría en la comisión encargada de definir la agenda del recinto, (3) controle la selección de sus propios miembros a las comisiones legislativas y (4) reciba una porción desproporcionada de los recursos legislativos disponibles, entonces el partido estará en condiciones de controlar la agenda legislativa.⁷⁶”

Aplicada al caso peruano la teoría del cartel funciona a la perfección. En la actualidad los principales líderes del oficialismo ocupan la presidencia de las comisiones más importantes del Congreso y cuentan con una agenda propia, funcional a los intereses del gobierno. Esto hace que la voz de los grupos minoritarios o de la oposición no tengan el eco suficiente, atentando contra uno de los pilares esenciales de la deliberación pública: la diversidad de voces y puntos de vista como punto de partida para superar los desacuerdos políticos.

⁷³ DELGADO GUEMBES, Cesar. Manual del Parlamento. Op. Cit, pp..322

⁷⁴ PLANAS, Pedro. Op. Cit., pp. 15 y ss.

⁷⁵ Disponible en:

http://webiigg.sociales.uba.ar/historiapolitica/seminario%20investigacion/control_german.pdf

⁷⁶ *Ibíd.*

3.2. DELIBERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY EN LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DURANTE EL PERIODO 2011-2012

3.2.1. EL CONTEXTO POLÍTICO

La Comisión de Constitución presidida por el Congresista Freddy Otarola se instaló el martes 16 de agosto de 2013. El partido Gana Perú acababa de ganar las elecciones presidenciales y contaba con la primera mayoría en el Congreso. El Congresista Freddy Otarola, una de las cabezas visibles de esta agrupación, fue designado para presidir este grupo de trabajo con el objetivo de sacar adelante una serie de iniciativas legislativas sensibles para el gobierno. Entre estas se hallaban: la reforma de la Constitución para incorporar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, la modificación del Reglamento del Congreso para sancionar el transfuguismo, la modificación del mecanismo de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, la reforma del sistema electoral, entre otros.

El primer mes, y en general, el primer año de la gestión del Presidente Humala resultaba, por tanto, decisivo para señalar el rumbo político que seguiría el gobierno. Antes de su elección existían prejuicios y temores en torno a qué medidas adoptaría habida cuenta de sus promesas de campaña. El líder del partido nacionalista, como se sabe, inició su carrera política el año 2000 cuando, junto a un grupo de militares, se levantó en contra de Alberto Fujimori. Posteriormente, desarrolló una plataforma política que planteaba, entre otras cosas, la nacionalización de las empresas privadas, la estatización de la economía –sobre todo en áreas clave o estratégicas-, el robustecimiento de las fuerzas armadas, la inversión social, etc⁷⁷. En su primer intento por llegar a la Presidencia, Ollanta Humala perdió las elecciones ante Alan García. Humala obtuvo una votación considerable –ganó en todo el Perú excepto en Lima y algunas pocas regiones de la costa- y logró posicionarse como el líder de la oposición

En las elecciones siguientes, del año 2011, Ollanta Humala volvió a ser candidato y contra todo pronóstico llegó a la segunda vuelta. A diferencia del 2006 esta vez el líder del partido nacionalista tuvo un discurso más moderado, buscando obtener el apoyo de los sectores progresistas. Humala compitió esta vez contra la hija del ex presidente Alberto Fujimori. Para estas elecciones Humala ya no prometió estatizar la economía ni expropiar empresas, tampoco propuso expulsar extranjeros ni cambiar la Constitución. Su discurso fue más moderado de lo que, incluso, sus propios adversarios esperaban. En

⁷⁷ El programa político del Partido Nacionalista desarrolló una plataforma bastante exigente en términos de presencia del estado en la economía y de regulación de los actores privados en el mercado. Por ese motivo fue objeto, desde un inicio, de aceras críticas provenientes de los sectores liberales y conservadores de la sociedad que veían en el plan económico del candidato Ollanta Humala una amenaza para la consolidación de las instituciones democráticas. Llama la atención la relación que estos sectores veían entre crecimiento económico y democracia, pues lo uno no es, en lo absoluto, condición suficiente de lo segundo, y viceversa. En todo caso esa relación surgiría como consecuencia de la protección de los derechos de aquellos sectores, históricamente relegados del desarrollo económico, para lo cual la optimización de la democracia resulta fundamental. Vid. http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf

la recta final de la elección contó con el apoyo decisivo de los sectores medios que veían con espanto la posibilidad de que Keiko Fujimori llegara a la Presidencia del Perú⁷⁸. Ollanta Humala ganó las elecciones en junio de 2011. Antes de que asumiera el cargo, sin embargo, una pregunta rondaba en el aire: ¿cómo gobernaría?

Para responder a esta interrogante el gobierno necesitaba tomar medidas rápidas y eficaces. El Congreso debía aprobar una serie de leyes que enviaran mensajes claros al empresariado peruano de que el gobierno no tenía la intención de cambiar el modelo económico, sino mejorarlo con el fin de hacerlo más democrático e inclusivo para todos los peruanos. El gobierno necesitaba actuar estratégicamente y el Congreso era un espacio idóneo para ello. Si revisamos la conformación de las comisiones parlamentarias durante el periodo legislativo 2011-2012 nos encontramos con que los dirigentes más destacados del nacionalismo presidían la mayoría de ellas⁷⁹.

Este dato no es baladí, pues como hemos visto, el Presidente de una Comisión tiene el control de la agenda y, por tanto, puede priorizar o soslayar aquellas iniciativas más próximas a sus intereses. El Congresista Freddy Otarola fue designado para presidir la Comisión de Constitución y desde un inicio dejó sentado ello. En su discurso de instalación, por ejemplo, dijo:

“Nuestro trabajo debe producirse en el marco del más amplio e irrestricto debate para buscar consensos críticos encaminados a mejorar el ordenamiento constitucional.

En la base del debate político constitucional está uno de los primeros puntos de la agenda, y que quisiéramos con entereza perfilarlo, el retorno a la bicameralidad, cuyo rastro ha formado parte de la historia constitucional.

Sé que en este tema estamos andando por un campo muy difícil, un campo minado, en el que incluso tenemos a una opinión pública quizá en contra, pero que tenemos que asumirlo, tenemos que ser firmes, creo que el Congreso y la

⁷⁸ Sobre este punto es significativo el artículo que Mario Vargas Llosa escribió en vísperas de la segunda vuelta presidencial entre Ollanta Humala y Keiko Fujimori. En un pasaje de ese artículo el Premio Nobel de Literatura sostuvo: “Votar por Ollanta Humala implica un riesgo para todos quienes defendemos la cultura de la libertad, lo sé muy bien. Su antigua simpatía por las políticas catastróficas de la dictadura del general Velasco y del dictador venezolano Hugo Chávez justifican los recelos de que su subida al poder pudiera significar una ola de estatizaciones que hundiera nuestras industrias y ahuyentara a las empresas e inversores que, en los últimos 10 años, han contribuido de manera decisiva al notable crecimiento de nuestra economía, a la creación de tantos miles de empleos, a la reducción de la pobreza de más de 50% a un tercio de la población y a la buena imagen que se ha ganado el Perú en el extranjero. Asimismo, es lícito el temor de que aquellas antiguas simpatías puedan inducir a su Gobierno a desaparecer una vez más en nuestra historia la libertad de prensa en el país. Sin embargo, la verdad es que en esta campaña Ollanta Humala ha moderado de manera visible su mensaje político, asegurando que se ha separado del modelo autoritario chavista e identificado con el brasileño de Lula. Por lo demás, en esta campaña ha tenido asesores brasileños cercanos al Partido de los Trabajadores. Ahora asegura que respetará la propiedad privada, que no propiciará estatizaciones, que no recortará la independencia de la prensa ni la inversión extranjera y que está dispuesto a renunciar a la idea de una Asamblea Constituyente que (como lo hizo Chávez en Venezuela) reemplace a la actual Constitución que prohíbe la reelección presidencial.” Vid. http://elpais.com/diario/2011/04/24/opinion/1303596012_850215.html

⁷⁹ <http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/Comisiones%20Ordinarias%202011-2012.pdf>

Comisión de Constitución no necesariamente deben dejarse guiar por las olas coyunturales de la opinión pública.

Sabemos nosotros que no estamos funcionando bien, que la segunda votación, la exoneración de segunda votación son mecanismos que hacen imposible la reflexión, e ahí comenzar a debatir la necesidad de las dos cámaras. Es un reto que esperemos nos lleve a buen puerto.

Otro tema importante que debemos abordar y encauzar en el debate es el tema de la corrupción. Y dentro de ellos, que es un tema constitucional, está el de la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos.

Hemos escuchado esa propuesta de campaña en casi todas las bancadas, pero se ha hecho poco o nada por implementarlo. Creo que de esta comisión podemos dar este primer gran paso para cumplir con las promesas que hicimos al electorado, en un país en el que la corrupción está destruyendo el Estado y está destruyendo al sistema democrático.

Otro tema que tenemos que afrontar es el del transfuguismo que mella la dignidad del Congreso de la República. El transfuguismo es un hecho denigrante, corrupto que ha permitido que alguna vez se logre mayorías espurias en base a la compra-venta de congresistas. Eso no lo podemos permitir, y esta comisión debe abordar ese tema con mucha entereza.

Vinculando al tema anterior el debate en torno al voto preferencial, es un tema que debemos abrirlo. El voto preferencial está permitiendo que el pueblo conozca los proyectos políticos y opte con conocimiento por alguno de ellos, lo está trastocando este orden al impedir a veces quizá el debate entre candidatos de una misma bancada y no entre opciones ideológicas.

Estos problemas y otras más que sé que ustedes los tienen en mente, ya los tienen en propuesta, tienen que ser vertidos con una metodología de trabajo que haga posible, además, no solo la participación de los congresistas aquí presentes, sino de expertos que en términos breves contribuyan a fortalecer la posición que al final de cuentas sobre estos y otros temas tome la Comisión de Constitución.⁸⁰

El jefe del gabinete de asesores de la Presidencia del Congreso⁸¹, de ese entonces, nos comentó, sin embargo, que muchos de los temas que debían ser priorizados por los presidentes de las comisiones no lo fueron en la práctica, debido, entre otras cosas, a una falta de coordinación y colaboración mutua entre el ejecutivo y el congreso y entre los operadores políticos del partido oficialista y las demás bancadas. Al final, los temas se fueron tratando de acuerdo a las necesidades y urgencias de la coyuntura, lo cual no

⁸⁰ Transcripción de la sesión inaugural de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Martes, 16 de agosto de 2011. Área de Transcripciones del Congreso de la República.

⁸¹ Entrevista realizada al Jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Congreso de la República durante el periodo legislativo 2011-2012.

deja de ser paradigmático dada la debilidad política del régimen y la necesidad imperiosa que tenía de hacerse de aliados tanto dentro como fuera del Congreso para poder gobernar.

3.2.2. LA CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN: BANCADAS Y AGENDA POLÍTICA

La Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012 estuvo integrada por 32 parlamentarios, de los cuales 19 eran titulares, y 13 accesitarios. El quórum, por tanto, de sus sesiones era de 9 parlamentarios, incluidos los accesitarios.

Las bancadas parlamentarias que estuvieron representadas en la Comisión de Constitución durante este lapso fueron las siguientes: Gana Perú, Fuerza 2011, Alianza Parlamentaria, Solidaridad Nacional, Alianza para el Gran Cambio y Concertación Parlamentaria.

Ahora bien, un Grupo Parlamentario no equivale a un partido político. Una bancada puede tener entre sus filas a congresistas de diversos partidos, pero no viceversa. Una bancada se compone de al menos 6 congresistas. Si un partido no cuenta con ese número de integrantes, sus líderes tenderán a unirse con otros partidos a fin de poder presentar proyectos de ley y participar de las sesiones del pleno con voz y voto.

Grupo Parlamentario (número de miembros accesitarios)	Congresista
Nacionalista Gana Perú (4)	- Isla Rojas, Víctor - Uribe Medina, Cenaida - Jara Velásquez, Ana - Zamudio Briceño, Tomás
Fuerza 2011 (3)	- Chacón de Vettori, Cecilia - Reátegui Flores, Rolando - Ramírez Gamarra, Joaquín
Alianza Parlamentaria (1)	- Portugal Catacora, Mariano
Alianza por el Gran Cambio (2)	- Alcorta Suero, Lourdes - Beingolea Delgado, Alberto
Solidaridad Nacional (1)	- Benítez Rivas, Heriberto
Concertación Parlamentaria (1)	- Mulder Bedoya, Mauricio

Fuente: Memoria del periodo legislativo 2011-2012 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

Según el plan de trabajo aprobado durante la sesión de instalación de la Comisión de Constitución los temas que trataría serían los siguientes:

- Derechos fundamentales
- Administración de justicia
- Congreso de la República
- Poder Ejecutivo
- Relaciones Ejecutivo-Legislativo / Control Político
- Sistema Electoral

- Partidos Políticos
- Pueblos Indígenas
- Régimen Económico
- Fiscalización, Contraloría y Función Pública
- Descentralización
- Relaciones Exteriores
- Otras materias

“Al final los temas que se vieron no fueron los del plan de trabajo, sino los que, de acuerdo a la coyuntura y a los consensos políticos que se alcanzaron, se pudieron ver. En general, en Constitución no se ven muchos temas, pero en particular, esta vez, se vieron bien pocos.”⁸²

3.2.3. PROYECTOS DE LEY DISCUTIDOS EN LA COMISIÓN: HISTORIA DE UNA AGENDA INCONCLUSA

Durante el periodo legislativo 2011-2012 se pusieron en consideración de los miembros de la Comisión de Constitución 7 dictámenes, los cuales fueron, a su vez, discutidos en 17 sesiones ordinarias y 1 sesión extraordinaria, dejando un saldo final de 4 dictámenes aprobados. Ahora bien, lo anterior no significa, en modo alguno, que durante dicho periodo sólo se hayan remitido a la Comisión 7 proyectos de ley, sino que de todos los proyectos que se elevaron para su estudio y debate sólo se aprobaron 4.

Es significativo tomar en cuenta, por ello, que durante este periodo legislativo se remitieron a la Comisión de Constitución 164 proyectos de ley. De estos, los que fueron analizados con mayor celeridad fueron los proyectos del Ejecutivo. Cabe indicar que, de acuerdo al estudio que realizamos, al menos 2 de las 4 iniciativas legislativas que fueron aprobadas por la Comisión tomaron, aproximadamente, un lapso de 4 meses⁸³.

Cuando entrevistamos al ex Secretario Técnico de la Comisión de Constitución le preguntamos por la poca productividad de la Comisión de Constitución, a lo que nos respondió: *“en realidad depende de cómo veas el problema. Si lo ves a partir, únicamente, de los dictámenes que fueron aprobados, sin duda, que hubo poca productividad, pero si lo ves a partir de los proyectos de dictámenes que se pusieron a debate el panorama cambia por completo. Nosotros, como órgano de asesoramiento técnico, teníamos que elaborar insumos para las sesiones de la Comisión todas las semanas y algunos de ellos eran tomados en cuenta por los congresistas pero otros, como ocurre en cualquier órgano político, no, porque los congresistas no se ponían de*

⁸² Entrevista realizada al Secretario Técnico de la Comisión de Constitución y Reglamento durante el periodo legislativo 2011-2012.

⁸³ Nos referimos, puntualmente, a los proyectos de ley referidos a la modificación de la Constitución para incorporar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción que se debatió entre los meses de agosto y noviembre de 2011, y para cambiar la denominación de los presidentes regionales a gobernadores regionales que se debatió entre los meses de marzo a junio de 2012.

acuerdo. Lamentablemente, en la Comisión se discuten temas muy sensibles y complejos que hacen que los consensos sean difíciles de alcanzar”.

Los dictámenes de la Comisión de Constitución aprobados por el Pleno del Congreso fueron 2: la resolución legislativa que le otorgó la nacionalidad peruana a la deportista brasileña Jessica Cataneo, y una modificación de la ley orgánica del Reniec. Este número da cuenta de una agenda inconclusa que no llegó a consolidarse debido, en parte, a la conformación de la Comisión. Un Congresista del oficialismo considera, en ese sentido, que *“lo que impidió que el Congreso fuera más proactivo en los últimos años fue la falta de institucionalidad de algunos partidos. Muchos de ellos llegaron al Parlamento con una agenda personalista de sus líderes y caudillos más visibles, antes que con una agenda orgánica, por lo que tomar acuerdos se hacía muy complicado, pues sus acciones respondían a sus intereses particulares”⁸⁴.*

3.2.3.1. DICTÁMENES APROBADOS POR LA COMISIÓN

En el pleno del Congreso se aprobaron 2 dictámenes de la Comisión de Constitución. En ambos casos se trató de iniciativas que contaban, desde un primer momento, con un consenso político muy alto y que, además, no requerían de votación calificada. En los hechos, podríamos decir, se trató de medidas anodinas para los intereses políticos tanto de la oposición como del oficialismo en el Congreso.

Por ese motivo resulta más significativo hablar de los dictámenes que no fueron aprobados por el Pleno. Estos reflejan la agenda política del gobierno, pero al mismo tiempo las reservas de los grupos de oposición porque se concretizara. Destaca, en esa medida, el dictamen que aprobó la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción de funcionarios. Este dictamen fue aprobado en el seno de la Comisión de Constitución con la adhesión de 10 congresistas y 5 abstenciones. Durante su debate en la Comisión el principal argumento que se planteó en su defensa fue que se trataba de una medida para moralizar el estado y alejar a los malos funcionarios que lucraban con los recursos públicos. Como sostuvo el Congresista Javier Diez Canseco:

“[...] el tema es tan grave en corrupción en el país que el país necesita una señal, una señal distinta en este terreno y por eso me parece que este es un tema central. Por eso yo sí creo que se necesita un mandato constitucional que le dé legitimidad a la medida. ¿Y es viable ampliar el plazo o el principio de imprescriptibilidad y el tema de la inhabilitación a personas que no tengan calidad de funcionario o de servidor público? Por supuesto que es posible.

Es posible, en primer lugar, en virtud de los convenios firmados por el Estado peruano en materia de lucha anticorrupción y de la jurisprudencia de nuestro sistema anticorrupción de hoy. No cabe ninguna duda de que el aporte de los

⁸⁴ Entrevista realizada a un congresista del oficialismo, cuya identidad nos pidió mantener en reserva, miembro de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso durante el periodo legislativo 2011-2012.

particulares en los actos de corrupción, deben ser penados y perseguidos penalmente.

En segundo lugar, porque la ampliación de la medida a los particulares no solo a los funcionarios del Estado, asegura la eficacia de la medida, porque si en un proceso penal solo se puede perseguir indefinidamente al funcionario y el particular que ha corrompido al funcionario puede excluirse del proceso, será muy difícil recabar los medios probatorios para sancionar al funcionario; por lo tanto, incorporar a particulares vinculados a los funcionarios corruptos, es fundamental y el código deberá incorporarlo después como cómplices primarios, principales con la misma pena.

Y, en tercer lugar, señor, la medida no lesiona los derechos fundamentales de los particulares como ya lo hemos mencionado. Quiero precisar, señor Presidente, que la imprescriptibilidad solo se aplicará a los delitos cometidos luego de la entrada en vigencia del presente proyecto, pero quisiera, señor Presidente, informar a la comisión si es que no se ha tomado nota, de que este mismo artículo es materia de un proyecto de ley que he presentado, modificando tres artículos de la Constitución: el artículo 41, el artículo 102 y el inciso 13) del artículo 139 de la Constitución Política del Estado. Y lo menciono porque al referirse esta medida al artículo 41, yo he propuesto que se agregue también como imprescriptibles los delitos que ya por tratado internacional hemos asumido que son imprescriptibles. Desde el año 1945, los crímenes de guerra y los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles.

[...] Por lo tanto, plantearía que este tema de la modificación del artículo 41, en lo que se refiere al tema de imprescriptibilidad por corrupción, tome en cuenta que hay otros temas que están siendo planteados y que habría que hacer una propuesta coherente en el momento de la presentación al pleno sobre el conjunto de las cosas.

Y que el artículo 139 debiera, en mi opinión también, señor Presidente, incluir no solamente los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, sino aquellos delitos de corrupción cometidos contra el patrimonio del Estado que sean de gravedad como imprescriptibles.

Por estas razones, señor Presidente, yo tengo una posición favorable a incluir estos elementos, y espero que con la voluntad política que está expresándose hoy en día, el Estado esté en la capacidad de hacer cumplir las normas y modificaciones constitucionales necesarias.⁸⁵

Por su parte, los Congresistas que se opusieron al proyecto señalaron que esta medida no iba a resolver el problema de la corrupción y que podría generar, a largo plazo,

⁸⁵ Intervención del Congresista Javier Diez Canseco en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 20 de septiembre de 2011.

situaciones contrarias a la defensa de los derechos humanos. Como sostuvo el Congresista Juan José Díaz Dios⁸⁶:

“[...] Yo quisiera empezar mi participación resaltando algo que es importante, no podemos reducir la constitucionalidad al texto de la Constitución, no se puede. No podemos decir que como cambiamos la Constitución, eso ya lo convierte en constitucional. Si fuera así y estuviéramos en un gobierno totalitario y modificamos la Constitución, por ejemplo, para limitar o prohibir la libertad de prensa, diríamos que la libertad de prensa ya no es constitucional porque ya no figura en el texto de la Constitución, y eso no es así. Lo que estamos discutiendo acá es la eliminación o no aplicación para casos de corrupción de un principio constitucional que informa no solamente nuestro texto, que informa la constitucionalidad pero en el sentido que limita —repito, insisto— el *ius puniendi* del Estado para que no sea ilimitado, para proteger el derecho de defensa. Y sí afecta, con todo respeto, congresista Diez Canseco, el derecho de defensa. Y le he puesto casos:

Por ejemplo, si una persona, imaginemos usted, ocupa un cargo público, me refiero en el Ejecutivo, un programa social, con muy buenas intenciones, tendría otro gobierno seguramente —también en el cual usted es opositor o es casi un enemigo, por decirlo— veinte años para investigarlo a usted, veinte, en el caso, por ejemplo, de peculado sobre bienes asistenciales. No son cinco, no son seis, son veinte. Yo no sé la edad que usted tenga, pero imaginemos veinte años más, de repente va a tener 80, ¿no?, más o menos, hasta más. Yo creo que más tiempo que suficiente para que usted se pueda defender y el Estado pueda iniciar todas las acciones jurídicas, legales para investigar lo que realmente hubiera pasado en el caso de que lo hubieran a usted acusado.

Pero, digamos, treinta años, ya con 90, con 95, ¿usted se va a poder defender igual?, a través de la Presidencia siempre, ¿se podrá defender si le preguntan cómo fue el tema del proveedor? Presente usted la factura, la boleta, ¿se acordará?

Yo creo que esto es peligroso, es un arma de doble filo. Puede ser un arma para que cualquier gobierno, totalitario o más o menos totalitario, empiece una persecución.

Entonces, la Constitución lo que busca es proteger al ciudadano de estos posibles excesos del Estado. En ese sentido, mi preocupación de que estemos sacando o eliminando un principio constitucional del texto, solo digo del texto, porque el principio no se deroga, el principio continuará en la Constitución, la Constitución material, un poco utilizando la doctrina: Constitución formal y Constitución material.

⁸⁶ Intervención del Congresista Juan José Díaz Dios en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 20 de septiembre de 2011.

El proyecto fue derivado, finalmente, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para un mayor estudio y debate. No fue aprobado pero tampoco fue rechazado. Los congresistas, después de una deliberación que se extendió por varias horas, acordaron remitir el dictamen a la Comisión de Justicia. El Congresista Freddy Otarola presentó, sin embargo, una reconsideración, antes de que se termine el periodo legislativo 2011-2012, para que este proyecto se vote en el Pleno antes de ser derivado a la Comisión de Justicia, pero hasta la fecha aún no se discute este pedido.

Se pueden extraer dos lecciones importantes de este caso. La primera, que pese a la mayoría relativa con que cuenta el gobierno si no posee, a su vez, una mayoría calificada no puede avanzar ninguna propuesta de reforma de la Constitución. Esto que, en principio, parece una verdad de Perogrullo se agrava por el hecho de que en el Congreso conviven diversos partidos y grupos parlamentarios. La segunda, es que si bien el oficialismo no puede avanzar sus iniciativas con la libertad que quisiera, si puede orientar el debate parlamentario hacia un escenario que lo favorezca. Para ello cuenta, como ya hemos visto, con el control de la agenda, pero además con la posibilidad de realizar lo que en la doctrina se denomina como *filibusterismo*, vale decir, entrapar el debate hasta que las condiciones políticas sople a su favor.

3.2.4. EL PAPEL DEL EJECUTIVO EN LA CREACIÓN DE LA AGENDA

La influencia del Poder Ejecutivo en la creación de la agenda legislativa es determinante. El Congreso actúa, en ese sentido, como la caja de resonancia del gobierno cuando este cuenta con una representación robusta dispuesta a defender y respaldar sus iniciativas. El gobierno influye en la toma de decisiones del Congreso a partir de la actuación disciplinada de sus voceros políticos.

“El gobierno no es nada sin sus operadores en el Congreso. Son ellos los que hacen la chamba más dura, porque tienen que convencer a los demás congresistas de apoyar sus iniciativas o, al menos, de no quemarlas. El problema con este congreso es que, lamentablemente, el gobierno no cuenta con operadores de experiencia. La experiencia aquí lo es todo porque el reglamento es muy enredado y a es posible sacarle la vuelta de muchas formas.”⁸⁷

En el caso concreto de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012 la presencia del Ejecutivo se evidencia a partir del trámite otorgado a sus iniciativas legislativas. De los 164 proyectos de ley que fueron remitidos para su análisis y discusión al menos el 30% de ellos provino del gobierno.

Ahora bien, es cierto que ninguna de estas iniciativas fue aprobada, pero ello se debió a razones ajenas a la voluntad de los congresistas. El Ejecutivo solicitó la exoneración de

⁸⁷ Entrevista realizada al asesor parlamentario Rosendo Maqui.

dictamen de sus proyectos con el propósito de que se discutieran directamente ante el Pleno. En otras palabras, durante el periodo legislativo 2011-2012 la influencia del Ejecutivo en el seno de la Comisión de Constitución fue mínima debido a una decisión deliberada del gobierno porque fuera así, antes que a una decisión de los miembros de este grupo de trabajo.

“Al parecer llegó un momento en que ya no fue necesario avanzar con las reformas que se querían llevar a cabo desde el principio. Había temas que siempre tuvieron mucha atención pero que era difícil que se aprobaran. En lo que respecta a mi persona, en todo caso, no recuerdo que me hayan pedido que pusiera énfasis en algún tema en particular. Quizá lo del transfuguismo, pero, en general, no hubo, por decirlo de alguna manera, ningún tema urgente, de esos que tenían que salir sí o sí”⁸⁸.

3.2.5. EL PAPEL DE LOS EXPERTOS EN LA DISCUSIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

El rol de los expertos y especialistas en la discusión de los proyectos de ley no se debe desdeñar. Ellos, a través de sus opiniones, influyen, a veces, de manera decisiva en la aprobación o rechazo de una iniciativa legislativa. Su influencia radica en que pueden advertir problemas o dificultades en los proyectos que los congresistas (o su equipo) no pueden ver⁸⁹. Por su experiencia y conocimiento están en mejor pie que los Congresistas para realizar un análisis técnico que mejore el contenido de los dictámenes que se van a debatir en el Pleno.

Durante el periodo legislativo 2011-2012 fue una práctica poco usual invitar a expertos a las sesiones de la Comisión de Constitución. De las 18 sesiones que se llevaron a cabo durante este lapso se invitaron a expertos en solo 2 de ellas, de las cuales, incluso, una no se realizó por falta de quórum. Las dos sesiones fueron la del 11 de octubre de 2011, donde participaron los doctores Javier Valle Riestra, Carlos Blancas Bustamante⁹⁰, y Fernando Tuesta Soldevilla; y la del 17 de abril de 2012 (que no se realizó) donde iban a participar los doctores Enrique Bernales y Fernando Tuesta.

“La razón por la cual se invitó a pocos especialistas a las sesiones de la Comisión fue porque, en general, se trataron muy pocos temas durante esa legislatura. Si revisas con atención las agendas de las 18 sesiones te encontraras con que muchos temas se repiten debido a que se dedicó mucho tiempo al

⁸⁸ Entrevista realizada al Secretario Técnico de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012.

⁸⁹ Los expertos contribuyen con sus puntos de vista a mejorar los predictámenes de los proyectos de ley que son puestos a consideración de la Comisión. También es cierto que, por lo general, quienes sean permite inferir el sentido del predictamen que elaborará la Comisión. Por lo general, se suele invitar a aquellos especialistas que hacen parte del Consejo Consultivo de la Comisión, los cuales, a su vez, son designados a propuesta de las distintas bancadas que están representadas en este grupo de trabajo.

⁹⁰ La transcripción de esta sesión, sin embargo, indica que el Dr. Carlos Blancas se excusó de participar en esta sesión por compromisos adquiridos con antelación.

análisis de cada uno de estos. A transfuguismo, por ejemplo, casi le dedicamos como 6 sesiones. Lo cual es un montón de tiempo. Sobre ese tema, por ejemplo, si invitamos a especialistas”⁹¹

Los temas que se trataron en ambas sesiones fueron de índole electoral. En la sesión del 11 de octubre de 2011, por ejemplo, se invitó a los doctores Javier Valle Riestra, Carlos Blancas Bustamante, y Fernando Tuesta Soldevilla a que dieran sus puntos de vista sobre la eliminación del voto preferencial, a propósito de un proyecto de ley cuyo predictamen también se discutió en esa sesión, relativo a la modificación de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino. En la sesión del 17 de abril de 2012 que no se realizó, por su parte, se invitó a los doctores Enrique Bernal y Fernando Tuesta para que dieran sus puntos de vista sobre diversas medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo.

En ambos casos no se aprobaron los proyectos de ley planteados, sin embargo, no se debió a la opinión (desfavorable) de los expertos. Tanto en el caso de las iniciativas legislativas que proponían la eliminación del voto preferencial, como en el caso de las que proponían prevenir y sancionar el transfuguismo en sede parlamentaria los expertos se mostraron de acuerdo. El motivo por el cual estos proyectos no se aprobaron fue, meramente, político. Los congresistas sentían que se trataba de proyectos que podían poner en cuestión sus intereses o que resultaban, dada la coyuntura existente en ese momento, inoportunos⁹².

3.2.6. EL PAPEL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN LA DISCUSIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

De acuerdo a lo discutido en la primera parte de esta investigación los grupos de presión son aquellos que ejercen un nivel de influencia sobre determinados órganos o entidades públicas que hace que las decisiones que adopten sean consistentes con sus deseos o intereses. La existencia de grupos de presión no tiene porque ser vista como algo negativo per se. De hecho, en nuestro país, existe una regulación ad hoc que prevé los

⁹¹ Entrevista realizada al Secretario Técnico de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012.

⁹² Cuando afirmamos que las razones por las cuales los dictámenes aprobados por la Comisión no fueron aprobados, luego, por el Pleno queremos decir que las razones que se esbozaron para ello no fueron, necesariamente, razones técnicas. De los 4 proyectos de ley que fueron aprobados por la Comisión de Constitución al menos 1 tenía que ver con un tema que es muy sensible para los Congresistas como es el caso de la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Este hecho abona a favor de la tesis según la cual el motivo por el cual los congresistas declinaron apoyar este proyecto fueron políticas y no técnicas, pues, a la fecha la reconsideración presentada por el Congresista Freddy Otarola sobre la remisión de este proyecto de ley a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos aun no ha sido votada. Los otros dos proyectos que no han sido aprobados, a su vez, han seguido caminos distintos. En el caso del dictamen sobre la reforma del artículo 91° de la Constitución aun no ha sido puesto en la agenda del Pleno, pese a que ya han transcurrido poco menos de dos años desde su aprobación, mientras que en el caso de la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones el Congreso aun no absuelve las observaciones formuladas por el Ejecutivo en su autógrafa.

posibles conflictos de interés en que podrían incurrir los funcionarios públicos. El punto, empero, no es ese. Si los grupos de presión desarrollan sus actividades acorde a lo dispuesto por las normas su actuación resulta, perfectamente, legítima. El problema surge cuando lo hacen de manera indebida, o atropellando otros bienes o intereses públicos relevantes.

En el caso puntual de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012 la presencia de grupos de interés aparece de forma velada, a través de organismos o instituciones formalmente constituidos. Hemos podido identificar durante nuestra investigación al menos un supuesto donde la influencia de los grupos de presión resulta determinante. Este es el de la sesión del 8 de mayo de 2012 cuando se invitó al Dr. Luis Bustamante Belaúnde, Presidente de la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior – FIPES a que diera su punto de vista sobre una iniciativa legislativa. En esta sesión se discutió el predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE que propuso derogar la Ley N° 29766, Ley que precisaba el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087. El punto en cuestión en este predictamen fue la derogación de un artículo de la Ley N° 29766 que interpretaba, a su vez, los alcances del Decreto Legislativo N° 1087 que otorgaba beneficios tributarios a las entidades educativas con fines de lucro. Esta institución estaba en contra de la derogatoria de dicho artículo, basada en el argumento de que durante más de 8 años la SUNAT no había asumido como renta los ingresos de las instituciones educativas por la aplicación de esta ley. En ese sentido, alegaba, sería contraproducente que el Congreso derogara esta norma permitiendo a la SUNAT el cobro de los impuestos supuestamente adeudados.

No viene al caso discutir las implicancias legales de la interpretación de la Ley N° 27966 ni tampoco las consecuencias de su derogación por parte del Congreso, lo que nos interesa puntualizar aquí es que, en base a la argumentación desplegada por esta entidad (así como por otros actores institucionales a través de los medios de comunicación), el predictamen que recomendó la derogatoria de esta norma fue rechazado. Es difícil establecer, a ciencia cierta, si ello se debió a la opinión expresada por FIPES, pero sí es posible afirmar, en todo caso, que los argumentos expuestos por la Comisión guardaban un aire de familia muy fuerte con los de FIPES.

3.2.7. DISCUSIÓN DE LOS DICTÁMENES DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN PUESTOS A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Como vimos en la primera parte de este capítulo una vez que un proyecto de ley es aprobado por la Comisión se remite al Pleno para su discusión y deliberación final. Si el proyecto supera esta etapa se convierte en una ley y automáticamente despliega sus efectos en el ordenamiento jurídico. Para ello, claro está, el Presidente del Congreso debe incluir el dictamen de la Comisión en la agenda del Pleno, y debe contar, además, con la adhesión de la mayoría de los congresistas. Los proyectos de ley aprobados por la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012 fueron:

Nº	Contenido del proyecto	Proyectos de ley	Fecha de aprobación del Dictamen	Situación procesal
1	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 41 de la Constitución Política del Perú relativo a la Imprescriptibilidad de los delitos contra el Patrimonio del Estado, corrupción de funcionarios e inhabilitación para la función pública.	79/2011-CR 134/2011-CR 150/2011-CR 151/2011-CR	Aprobado el 20 de setiembre de 2011.	Se aprobó en el Pleno del Congreso una cuestión previa para que el proyecto pase a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Se presentó reconsideración a la votación del Pleno.
2	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, modificando la denominación de Presidente Regional por Gobernador Regional.	554/2009-CR	Aprobado el 20 de marzo de 2012.	Orden del Día.
3	Resolución Legislativa que propone conceder la nacionalidad peruana por naturalización a la ciudadana brasileña Jessica Cattaneo, por servicios distinguidos a la nación peruana.	1017/2011-PE	Aprobado el 22 de mayo de 2012.	Orden del Día.
4	Modifica el artículo 2 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC	527/2011-RENIEC	Aprobado el 5 de junio de 2012.	Orden del Día.

Fuente: Memoria del periodo legislativo 2011-2012 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

3.2.7.1. DICTÁMENES APROBADOS: ¿CUÁLES?, ¿CÓMO?, ¿POR QUÉ?

De los 4 dictámenes que fueron aprobados por la Comisión de Constitución sólo uno, a la fecha, ha sido aprobado por el Pleno. Se trata de la Resolución Legislativa que propuso conceder la nacionalidad peruana por naturalización a la ciudadana brasileña Jessica Cattaneo por servicios distinguidos a la nación peruana. Esta iniciativa fue

propuesta por el Poder Ejecutivo con la finalidad de premiar el esfuerzo realizado por esta destacada deportista que, pese a su corta edad, ha obtenido importantes logros deportivos para el Perú.

En el caso de esta Resolución Legislativa concurren dos elementos importantes: a) se trata de una iniciativa legislativa propuesta por el Poder Ejecutivo, y b) se trata de una iniciativa legislativa que no requiere ser aprobada por mayoría absoluta o calificada, sino por mayoría simple. Se trata de dos aspectos significativos toda vez que, como hemos visto, anteriormente, las iniciativas del Ejecutivo poseen un trato preferente, y porque, además, el hecho de que esta iniciativa no requiriera de una mayoría calificada hizo más simple su aprobación. En tanto el oficialismo cuenta con mayoría en el Congreso está en mejores condiciones de aprobar aquellos proyectos de ley que no requieran de mayorías calificadas y resulten funcionales para sus intereses.

3.2.7.2. DICTÁMENES RECHAZADOS: ¿CUÁLES?, ¿CÓMO?, ¿POR QUÉ?

Los 3 dictámenes restantes, a la fecha de preparar esta investigación, aun no han sido aprobados. Tampoco han sido desestimados, lo cual permite inferir que, al menos en potencia, pueden ser aprobados antes de que culmine la presente legislatura. De los 3 dictámenes solo 2 han sido debatidos por el Pleno. Me refiero a los dictámenes recaídos en el proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 41° de la Constitución relativo a la Imprescriptibilidad de los delitos contra el Patrimonio del Estado, corrupción de funcionarios e inhabilitación para la función pública, y el proyecto de ley que modifica el artículo 2 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC. El dictamen recaído sobre el proyecto de ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 191° de la Constitución, denominación de Presidente Regional por Gobernador Regional, aun no ha sido debatido por el Pleno.

Los 2 proyectos de ley que ya han sido debatidos por el Pleno, pero que no han sido aprobados ni desestimados por este, poseen historias disimiles. En el caso del proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 41° de la Constitución Política del Perú, por caso, está pendiente que se vote una reconsideración planteada por el Congresista Freddy Otarola a la cuestión previa aprobada por el Pleno para que sea derivado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para un mayor estudio y debate. En el caso del proyecto de ley que modifica el artículo 2° de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, si bien fue aprobado por el Pleno, posteriormente, fue observado por el Presidente de la República sin que a la fecha el Congreso haya subsanado dicha observación. Hasta donde pudimos indagar RENIEC remitió en junio del presente año un informe jurídico con miras a que el Congreso prepare una fórmula alternativa para absolver la observación formulada por el Poder Ejecutivo.



CAPÍTULO 4

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMO MECANISMO PARA OPTIMIZAR LA DELIBERACIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DURANTE EL PERIODO 2011-2012

En el presente capítulo realizaremos un análisis crítico de la experiencia de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012. En este análisis tomaremos en cuenta tanto lo sostenido en la primera parte de nuestra investigación –referida al estado de la cuestión y el marco teórico- como lo sostenido en nuestro segundo capítulo –referido al funcionamiento de la Comisión de Constitución y, en general, al procedimiento legislativo-. Nos importa llamar la atención sobre la forma cómo el Parlamento cumple con sus procedimientos internos y como estos, a su vez, optimizan el ideal de la deliberación democrática.

4.1 EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMO UN MECANISMO QUE OPTIMIZA LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Un primer punto a considerar, por tanto, es el iter procedimental para la aprobación de las leyes. El Congreso cumple, además, de una función legislativa, una función fiscalizadora o de control político, y una función representativa. En esta oportunidad nos vamos a concentrar en su función legislativa tomando en cuenta el procedimiento previsto para ello.

En el capítulo anterior describirnos, a grandes rasgos, el iter procedimental para la aprobación de las leyes. Dijimos, entonces, que este comprendía 4 etapas: presentación de iniciativas legislativas o proyectos de ley, los cuales, a su vez, podían provenir de dos fuentes: de los propios congresistas, en ejercicio, precisamente, de su función legislativa, y de los demás poderes u órganos constitucionales del Estado. O de los ciudadanos, quienes también están habilitados para presentar proyectos de ley. Asimismo, el iter legislativo comprende el dictamen y discusión de las iniciativas legislativas en el seno de las comisiones especializadas correspondientes; su debate en el Pleno y, finalmente, su aprobación, y ulterior promulgación a cargo del Ejecutivo.

Ahora bien, y a efectos de no perder de vista el corazón de nuestro análisis, no nos pronunciaremos sobre el procedimiento legislativo en su conjunto, esto es, sobre las 4 etapas que comprende, sino solo sobre las 2 primeras, referidas a la actuación de las comisiones parlamentarias.

La democracia deliberativa implica una superación, en los términos de Nino⁹³, de la democracia representativa. No se dejan de lado las instituciones que configuran el paradigma de la representación, pero sí se las reviste de una dimensión dialógica que tiene como fin la optimización del interés público a la luz del intercambio de ideas y puntos de vista sobre los principios y valores que lo conforman. Joshua Cohen define este paradigma de la siguiente forma:

“...de acuerdo con la concepción deliberativa, entonces, los ciudadanos se tratan recíprocamente como iguales, no al otorgar una consideración equivalente a los intereses –quizás algunos intereses deban ser descartados por las disposiciones de elección colectiva vinculante- sino al ofrecerse mutuamente justificaciones para el ejercicio del poder colectivo enmarcado en consideraciones que pueden, de un modo general, ser reconocidas por todos como razones”⁹⁴.

⁹³ Según Nino: “Para las concepciones deliberativas de la democracia, la existencia de un reducido grupo de individuos que toma decisiones que afectan al grupo en su totalidad implica un hiato en el proceso de deliberación, el cual tiene una influencia negativa sobre la confiabilidad de ese proceso. La justificación epistémica de la democracia adopta la segunda visión de la representación en lugar de la primera. La mediación a través de representantes es una de las distorsiones principales de la democracia que la alejan del valor epistémico máximo dado en la discusión moral ideal”. Ibid. NINO, Carlos. La Constitución de la Democracia Deliberativa. Barcelona: Gedisa, 2003, pp. 204-205.

⁹⁴ COHEN, Joshua. Democracia y libertad, en: La deliberación democrática. Jon Elster (Comp.). Barcelona, Gedisa, 2001, pp. 236.

El paradigma de la deliberación pública se opone, en esa medida, al paradigma de la representación o, de acuerdo con este autor, al paradigma de la mera agregación de intereses. Según Cohen, este paradigma consiste en la suma de opiniones o puntos de vista expuestos sin tomar en cuenta las opiniones o puntos de vista de los demás. Se trata de la fuerza de la mayoría, donde si bien todos los intereses pueden ser expresados, no pueden ser sometidos a un mismo juicio crítico. El paradigma de la deliberación pública, en cambio, presupone ese límite como un atributo de toda sociedad bien ordenada⁹⁵. En los términos de Cohen, ello implica aceptar que existen unos principios e ideales que son construidos de manera colectiva a través de la discusión y el dialogo intersubjetivo.

Ahora bien, la deliberación pública para ser tal requiere que se presenten, al menos, los siguientes elementos: a) disposición a ceder frente al mejor argumento, b) argumentación, c) participación, d) respeto y reciprocidad, e) búsqueda del bien común, y f) sinceridad⁹⁶. Cada uno de estos factores permite que la deliberación optimice el interés público y garantice, al mismo tiempo, los derechos e intereses de todos los individuos. El diseño de las instituciones democráticas debería estar pensado para optimizar estos factores, sin embargo, y tal como veremos a continuación, pareciera que en el caso del Perú está pensado para lograr el efecto contrario.

Aplicados estos principios al caso de la experiencia de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012 ¿qué se puede concluir?, ¿el procedimiento legislativo contribuye a optimizar la deliberación pública en los términos de Cohen?, o, por el contrario ¿se identifica, todavía, con el paradigma de la mera agregación de intereses? Para responder a estas preguntas se deben tomar en cuenta factores tales como: la cantidad de proyectos de ley remitidos a la Comisión de Constitución, el número de proyectos dictaminados, la forma cómo se elaboró la agenda de trabajo, y, finalmente, la forma cómo se llevaron a cabo las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión durante el periodo legislativo 2011-2012.

Sobre lo primero cabe decir que durante el periodo legislativo 2011-2012 se remitieron a la Comisión de Constitución 164 proyectos de ley para su estudio y análisis, se pusieron a votación⁷ predictámenes, y sólo 4 fueron aprobados. Como vimos en el capítulo anterior, la agenda de la Comisión se elaboró en función, sobre todo, de dos criterios: i) intereses políticos del oficialismo, e ii) intereses políticos del Presidente de la Comisión. La elaboración de la agenda no es, en ese sentido, una tarea baladí. Como señala Planas no depende de criterios objetivos, donde prima el interés general, sino de criterios políticos, donde prima el interés del gobierno y el contexto mediático⁹⁷. Por

⁹⁵ Sobre el concepto de sociedad bien ordenada véase: RAWLS, John. *Liberalismo Político*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 137 y ss. En este texto RAWLS desarrolla algunas ideas complementarias a Teoría de la Justicia. Una de ellas, quizá la más significativa, la idea de consenso traslapado como un medio para conciliar las críticas tanto del escepticismo ético como del pluralismo contra el liberalismo esbozado en su primera obra.

⁹⁶ UGARRIZA, Juan Esteban. *Avances y resultados de la investigación empírica sobre deliberación*, en: *El giro deliberativo en la democracia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, pp. 258-268.

⁹⁷ PLANAS, Pedro. *Derecho Parlamentario*. Lima, Ediciones Forenses, 1997, pp. 351 y ss.

último, los debates al interior de la Comisión fueron, por decir lo menos, anodinos, es decir, no concitaron la atención de la opinión pública ni supusieron grandes cambios o crisis a nivel institucional, salvo en aquellos casos donde hubo una polarización muy evidente; por ejemplo, en las sesiones donde se discutió el transfuguismo político, o la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.

“Era muy difícil conseguir quórum. Muchas sesiones se llevaron a cabo con 6 o 7 congresistas. Los que más faltaban eran los congresistas del oficialismo. Los congresistas de la oposición en cambio eran más disciplinados. Ahora bien, eso no significa que se discutieran muchos temas. Salvo en el caso de los temas polémicos –transfuguismo, imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, etc., las discusiones eran bastante moderadas. En el tema de imprescriptibilidad en cambio si se discutió duro”⁹⁸.

No vamos a ahondar sobre los proyectos remitidos a la Comisión ni sobre los proyectos que fueron dictaminados y, eventualmente, aprobados por ésta, pues ya hicimos ese análisis en el capítulo previo. Nos importa, en cambio, concentrarnos en la elaboración de la agenda y en la forma cómo se desarrollaron las discusiones en las sesiones de este grupo de trabajo durante el periodo 2011-2012. Esta información nos ayudará a comprender mejor si durante el lapso que abarca nuestro estudio los elementos que configuran la deliberación pública estuvieron presentes en esta importante comisión parlamentaria.

Sobre la elaboración de la agenda reiteramos, grosso modo, lo que sostuvimos en nuestro anterior capítulo: que esta actividad tuvo un claro tinte político. La razón parece obvia. En la medida que el oficialismo contaba con la mayoría de integrantes en la Comisión los temas que se priorizaban fueron aquellos que mejor reflejaban sus intereses. Como afirma el Secretario Técnico de la Comisión de Constitución:

“...la agenda se elabora en función de los temas que aprueba el Presidente de la Comisión. Él no tiene que dar explicaciones acerca de por qué se prioriza un tema y otro no. Su función es, simplemente, informar cuáles son los temas de la agenda. Los temas que el Presidente elige son, en esa medida, los que le interesan al gobierno. No se debe descartar, sin embargo, que se prioricen también otros temas. Por ejemplo, aquellos que mejoren el perfil político del Presidente o de alguno de sus miembros.”⁹⁹

Ahora bien, los temas que se priorizan en la agenda no son sólo aquellos que le importan al gobierno o al Presidente de la Comisión. También pueden ser incluidos aquellos que le importan a la oposición. Como afirma la asesora parlamentaria Patricia Durand:

⁹⁸ Entrevista realizada al Secretario Técnico de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012.

⁹⁹ Entrevista realizada el 21 de octubre de 2012 al Secretario Técnico de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012, Gianmarco Paz.

“El Presidente no está obligado a poner en agenda los temas de la oposición. De hecho, casi nunca lo hace, salvo que haya una amistad con alguno de ellos, o el Presidente tenga un interés especial por contar con el apoyo de un parlamentario. Si ese es el caso, entonces, se agenda el tema solicitado y se lo dictamina favorablemente. El Presidente, sin embargo, es indiferente con si se aprueba o no el predictamen¹⁰⁰”.

De esta forma el Presidente obtiene la confianza de los congresistas de otras bancadas que puede ser clave en el futuro para avanzar los temas que le interesan al gobierno. El costo de una operación como esta parece mínimo: priorizar en la agenda los proyectos e iniciativas de los congresistas de la oposición.

“Los temas que no implican un costo político alto pueden contar con el apoyo de los congresistas de la oposición. A cambio, el Presidente accede a incluir sus temas en la agenda para que, de esta forma, también puedan ganarse algo. No te olvides que una forma de medir el desempeño de los congresistas es a través de su producción legislativa. Si sus temas no entran en la agenda de la Comisión –si acaso, también, se tramitan ante esta- entonces no hay forma de que puedan elevar su nivel de productividad. Y eso es algo que, sin duda, les genera mucha preocupación e interés”¹⁰¹.

Sobre la forma cómo se llevaron a cabo las discusiones en el seno de la Comisión durante el periodo 2011-2012 cabe decir que, en términos generales, fue discreta. Cuando decimos “discreta” queremos decir que no motivó mayores aspas o críticas. Durante el periodo legislativo 2011-2012 se realizaron 17 sesiones en la Comisión de Constitución, de las cuales solo en 7 de ellas se puso a votación un predictamen. Esto explica porque las sesiones de la Comisión no motivaron un enfrentamiento abierto entre bancadas. Al no haber temas sobre los cuales discutir, los congresistas optaron por mantener una calma chicha que se reflejó, posteriormente, en la baja productividad de este grupo de trabajo. De las 7 sesiones donde se votaron proyectos de ley, solo en 3 de ellas se discutieron, por decirlo de alguna manera, temas álgidos o polémicos. Estas fueron: la sesión donde se debatió el predictamen sobre transfuguismo político, la sesión donde se debatió la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, y la sesión donde se discutió la exoneración del pago de impuestos por parte de las instituciones educativas con fines de lucro¹⁰².

“La calidad del debate parlamentario ya no es lo que era antes. Ahora los congresistas se limitan a exponer sus puntos de vista de forma muy escueta. Se

¹⁰⁰ Entrevista realizada a la Asesora Parlamentaria Patricia Durand

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² Dichas sesiones, sin embargo, no tuvieron el rebote mediático esperado. Los medios dieron una pobre o nula difusión de los acuerdos adoptados en ellas. Este patrón, sin embargo, se presenta en el caso de las demás comisiones parlamentarias. Parece ser que la atención de los medios se concentra, sobre todo, en los debates en el Pleno. Lo cual es comprensible, pero no deja de ser un error. Como hemos podido ver a lo largo de esta investigación muchas veces los acuerdos más importantes se adoptan en las comisiones especializadas. Esos acuerdos predeterminan de tal manera el debate en el pleno que podríamos decir depende de estos.

debate muy poco. Hay casos, incluso, en los cuales los congresistas – mayormente de la oposición- solo llegan a votar. Ponte se está discutiendo un proyecto de ley y cuando el Presidente llama a votación se aparecen 3 o 4 congresistas del oficialismo para apoyar el proyecto. Así es muy difícil que haya debate. Aunque, eso sí, en los temas importantes la oposición se nada con todo, Como nosotros en la Constitución tratamos solo dos o tres temas álgidos, no se debatió mucho a ese nivel. Podríamos decir por eso que las discusiones durante esa legislatura –y asumo que, en general, eso se mantiene hasta ahora- fueron bien tranquilas”¹⁰³.

Analizados, entonces, estos dos elementos: cómo se elabora la agenda y cómo se llevaron a cabo las sesiones de la Comisión ¿Qué se puede concluir? En términos generales, consideramos que ambas etapas hablan a las claras de que el procedimiento legislativo no optimiza el paradigma de la deliberación pública. Desde nuestra óptica, el diseño del debate parlamentario le da un peso desproporcionado al Presidente de la Comisión, lo cual vicia ab initio esta etapa. No se tratan aquellos temas que son de interés público, sino aquellos que interesan al gobierno. En la medida que el Presidente de la Comisión es el que elabora la agenda y el que controla los momentos de la votación las decisiones que adopta este grupo de trabajo no son representativas del sentir de los ciudadanos¹⁰⁴. En un escenario donde el control horizontal y vertical de las decisiones políticas es prácticamente nulo este hecho deslegitima la actuación y eficacia del Congreso.

4.2. LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA COMO LIMITE A LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

A partir de lo mencionado en el punto anterior debemos insistir, por tanto, en la importancia que ocupa la elaboración de la agenda en el iter legislativo. La agenda, como señala el profesor Cesar Delgado, ordena el debate parlamentario. Su propósito consiste en identificar cuáles son las prioridades del Congreso.

La agenda se estructura, al menos formalmente, a partir de la carga procesal de la Comisión. Si durante un periodo legislativo ingresan, digamos, 100 proyectos de ley es razonable pensar que la agenda reflejará esa carga procesal. A los proyectos que ingresan durante un periodo legislativo determinado deben sumársele los proyectos que ingresaron durante los periodos legislativos previos. Los proyectos de ley, sin embargo, que no fueron tratados durante el periodo anterior¹⁰⁵ son remitidos, luego, al archivo. La

¹⁰³ Entrevista realizada el 21 de octubre de 2012 al Secretario Técnico de la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012, Gianmarco Paz.

¹⁰⁴ Dichos incentivos, a su vez, dependen de factores tales como el sistema electoral, la correlación de fuerzas al interior del Congreso, el momento de las elecciones, etc. Para un análisis en clave crítica sobre estos problemas véase: O'DONELL, Guillermo. Democracia, agencia y estado. Buenos Aires: Prometeo, 2010, pp. 75 y ss. Aplicado al caso del Perú resulta interesante el análisis realizado por el profesor Henry Pease que evidencia como el diseño institucional exagera una serie de conflictos y problemas éticos y morales sobre todo por el poder que ejerce el Presidente en nuestro sistema político: PEASE, Henry. ¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú? Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2010.

¹⁰⁵ Por periodo anterior nos referimos aquí al quinquenio de gobierno anterior.

Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012 tuvo la ventaja de no contar con proyectos acumulados de otras legislaturas. Era, por decirlo de alguna manera, una comisión “virgen” que tenía libertad para organizar su trabajo.

Un criterio para delimitar los temas que se tratan durante un periodo legislativo es considerar solo aquellos proyectos que son armónicos con el plan de trabajo de la Comisión. Esto permite, en la medida de lo posible, debatir todos los temas, y ordenar el trabajo de sus miembros. Es una práctica habitual elaborar predictámenes que abarquen varios temas en común. De esta forma se aligera la carga procesal y se realiza un análisis más exhaustivo de las iniciativas legislativas. Como señala el profesor Cesar Delgado:

“La acumulación de proyectos es el recurso que se ha ideado para organizar sistemáticamente la profusión de iniciativas. Acumular proyectos es una manera de resolver los mismos problemas abordados por varias iniciativas. La masificación de propuestas se atiende con la clasificación temática según similitud o parentesco entre problemas y se dictaminan todos los proyectos de materia integrada, similar o complementaria”¹⁰⁶.

Ahora bien, y tal como hemos visto en nuestro anterior capítulo, el Presidente de la Comisión tiene la potestad de elaborar la agenda de la Comisión en función de otros criterios, distintos a los ya mencionados. Estos criterios no siempre son formales y tienen que ver, la más de las veces, con la forma cómo el Presidente de la Comisión “interpreta” la coyuntura política. El Presidente, sin embargo, debe guardar las formas. Remitirse al plan de trabajo es una manera de lograrlo. Los objetivos del plan de trabajo siempre están enunciados por ello en términos vagos o ambiguos. En palabras de un asesor parlamentario del Congreso:

“...el presidente de la Comisión no tiene que explicarle a ningún congresista porque incluye un tema y no otro, sin embargo, si lo critican siempre podrá decir que el tema guarda relación con el plan de trabajo de la Comisión. El plan de trabajo sirve para orientar el trabajo de la comisión, pero a veces también se emplea como una caja de pandora”¹⁰⁷.

Un aspecto que, a veces, pasa desapercibido, pero que tiene gran importancia, es el hecho de que los congresistas son miembros de varias comisiones a la vez. Esto significa que deben estar al tanto de la agenda de varias comisiones al mismo tiempo. Esto lleva a que su nivel de compromiso y manejo de los temas no sea el mismo en cada una de ellas. Como afirma Cesar Delgado:

“Si es tan elevado el número de sesiones a las que debe atender cada congresista, recíprocamente, menor la capacidad de coordinar los temas de cada Comisión con los miembros del propio grupo parlamentario, y menor la posibilidad de que el congresista esté efectivamente enterado de la diversidad de temas sobre los

¹⁰⁶ DELGADO, Cesar. Manual del Parlamento. Lima, Congreso de la República, 2012, pp. 360.

¹⁰⁷ Entrevista realizada a la asesora parlamentaria Patricia Durand.

que debe debatir, tomar posición y votar por cuenta de su grupo parlamentario”¹⁰⁸.

En la medida que los Congresistas no están en condiciones de revisar y analizar cada uno de los temas que son puestos a su consideración, tienden a delegar esta responsabilidad en sus asesores. Estos funcionarios adquieren, de esta forma, un poder desproporcionado que excede la labor para la que fueron contratados. Son ellos y no los políticos los que, como señala Delgado, toman las decisiones más importantes. De ahí que, como lo señaláramos en la primera parte de esta investigación, el lobby en el Congreso resulta muchas veces más efectivo cuando se realiza a través de esta tipo de funcionarios¹⁰⁹.

Por ese motivo el profesor Delgado propone que se mantengan solo 6 comisiones de las 24 que existen en la actualidad. Estas serían: a) Comisión sobre Asuntos Constitucionales y Legales (la cual englobaría los temas de las comisiones de Constitución y Reglamento, Justicia y Derechos Humanos, y Fiscalización y Contraloría), Comisión sobre Asuntos Económicos y Presupuestales (la cual englobaría los temas de la Comisión de Economía, y de Presupuesto), Comisión sobre asuntos culturales, familiares y sociales (la cual englobaría los temas de las Comisiones de Educación, Mujer y Familia, Trabajo y Seguridad Social, Inclusión Social y Personas con Discapacidad, Salud y Población, y Cultura y Patrimonio Cultural), Comisión sobre Asuntos Productivos y Ambientales (la cual englobaría los temas de las Comisiones de Energía y Minas, Pueblos Andinos, Defensa del Consumidor, Transportes y Comunicaciones, Agraria, Ciencia e innovación, Vivienda y Construcción, y Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas), Comisión de Organización, gestión e Institucionalidad Estatal (la cual englobaría los temas de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del estado), y, por último, Comisión sobre Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa (la cual englobaría los temas de las Comisiones de Defensa, Relaciones Exteriores y Comercio Exterior).

La medida nos parece plausible, pues pone el acento en un tema que, a nuestro juicio, es clave para explicar el desprestigio del Parlamento: su diseño institucional y el impacto que tiene ello en la deliberación pública. A la luz de lo expuesto por el profesor Delgado no nos queda duda de que un número elevado de comisiones genera un incentivo perverso para que los congresistas no cumplan a cabalidad con sus funciones. Ello da como resultado un Congreso carente de legitimidad e incapaz de acometer los retos que le impone una sociedad en constante cambio.

¹⁰⁸ DELGADO, Cesar. Manual del Parlamento. Lima, Congreso de la República, 2012, pp. 135.

¹⁰⁹ Sobre este tema en particular resulta notable la investigación realizada por Jaris Mujica. Según este autor al no existir centros de referencia claramente delimitados al interior del Parlamento el lobby se realiza a través de sus actores protagónicos, esto es, asesores, personal de confianza e, incluso, congresistas. Es una mala idea, por ello, pensar que una agencia de lobby, externa al Parlamento, podría tener éxito en la gestión de intereses si no cuenta con nexos o enlaces en los actores antes mencionados. Vid. MUJICA, Jaris. Hacia una etnografía del Parlamento peruano. Disponible en internet: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/jarismujica.pdf>

Durante el periodo legislativo 2011-2012 se llevaron a cabo 17 sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria. De ellas se celebraron, de manera efectiva, 16 sesiones, pues dos fueron suspendidas por falta de quórum. Los temas que se trataron en estas sesiones versaron sobre reformas a la Constitución y al Reglamento del Congreso. Asimismo, se trataron modificaciones a la ley de partidos políticos e informes de los diversos grupos de trabajo, entre otros. La elaboración de la agenda, según el ex Secretario Técnico de la Comisión, se hizo tomando en cuenta los aportes y sugerencias del Presidente.

“El Presidente ponderaba nuestras sugerencias. A veces se ponían los temas que nosotros le sugeríamos, pero a veces los que él consideraba más importantes. Por lo general, nuestras sugerencias eran tomadas en cuenta, salvo que se presentara algún tema en particular que cambiara las cosas. En esos casos era él quien daba la pauta.”

Durante el periodo 2011-2012 se discutieron, entonces, los siguientes temas en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República:

SESIÓN	AGENDA
PRIMERA 23.08.11	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento para el Periodo Anual de Sesiones 2011-2012. 2. Conformación del Grupo de Trabajo de Revisión de los Decretos de Urgencia, Decretos Legislativos y Tratados Ejecutivos.
SEGUNDA 06.09.11	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 090/2011-CR y 079/2011-CR, que proponen modificar los artículos 41° de la Constitución Política del Perú, 57° del Código Penal, y 42° del Código de Ejecución Penal. 2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial.
TERCERA 13.09.11	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 079/2011-CR, 134/2011-CR, 150/2011-CR y 151/2011-CR, que propone modificar el artículo 41° de la Constitución Política del Perú para incorporar la Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción y la inhabilitación perpetua para el ejercicio de función pública. 2. Exposición sobre propuesta de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. 3. Grupo de Trabajo Contra la Corrupción. (Invitados) 4. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial.
CUARTA 20.09.11	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 079/2011-CR, 134/2011-CR, 150/2011-CR y 151/2011-CR, que propone modificar el artículo 41° de la Constitución Política del Perú, relativo a la imprescriptibilidad de los delitos contra el patrimonio del Estado y corrupción de funcionarios e inhabilitación para la función pública. 2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone

	<p>modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial.</p>
<p>QUINTA 04.10.11</p>	<p>1. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 80/2011-CR, por el que se propone adecuar el Reglamento del Congreso a las modificaciones efectuadas mediante la Ley N° 29401 a los artículos 80° y 81° de la Constitución Política, referidos a la Cuenta General de la República.</p> <p>2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial.</p>
<p>SEXTA 11.10.11</p>	<p>1. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial.</p> <p><u>Exposiciones de Invitados</u></p> <p>Dr. Javier Valle Riestra González Olaechea Dr. Carlos Blancas Bustamante Dr. Fernando Tuesta Soldevilla.</p> <p>2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 051-2011, mediante el cual se regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público y dictan otras disposiciones. (Informes en mayoría y minoría)</p> <p>3. Decimocuarto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo (Sustentación y debate de Informe Anual correspondiente al año 2010).</p> <p>(Sesión Conjunta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y Justicia y Derechos Humanos)</p> <p><u>Sustentación</u> Dr. Eduardo Vega Luna – Defensor del Pueblo (e).</p>
<p>SÉTIMA 18.10.11 (No realizada)</p>	<p>1. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial.</p> <p><u>Invitados:</u></p> <p>Sra. MAGDALENA CHU VILLANUEVA, Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)</p> <p>2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 051-2011, mediante el cual se regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público y dictan otras disposiciones. (Informes en mayoría y minoría)</p> <p>5.3 Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial.</p>

<p>SÉTIMA 08.11.12</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial. 2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial. 3. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 047-2011, mediante el cual se establecen medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los Departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura, así como de la Provincia Constitucional del Callao. (Informe por unanimidad) 4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 052-2011, mediante el cual se crea el fondo especial para la seguridad ciudadana. (Informe por unanimidad)
<p>OCTAVA 22.11.11</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial. 2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 259/2011-PE, por el que se flexibiliza la autorización del Congreso al Presidente de la República para salir del país. 3. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 09/2011-CR, que propone modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N° 28360, Ley de elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, eliminando el voto preferencial. 4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 047-2011, mediante el cual se establecen medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los Departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura, así como de la Provincia Constitucional del Callao. (Informe por unanimidad) 5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 052-2011, mediante el cual se crea el fondo especial para la seguridad ciudadana. (Informe por unanimidad)
<p>NOVENA 29.11.11 (No realizada)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 047-2011, mediante el cual se establecen medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los Departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura, así como de la Provincia Constitucional del Callao. (Informe por unanimidad). 2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 048-2011, el mismo que regula medidas en materia de contratación pública para mejorar la eficiencia en el gasto público. (Informe por unanimidad). 3. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de

	<p>urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 052-2011, mediante el cual se crea el fondo especial para la seguridad ciudadana. (Informe por unanimidad).</p> <p>4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 054-2011, mediante el cual se establecen medidas excepcionales para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y otras medidas (Informe por unanimidad).</p> <p>5. Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 259/2011-CR, por el que se flexibiliza la autorización del Congreso al Presidente de la República para salir del país.</p> <p>6. Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial.</p>
<p>NOVENA 06.12.11 (No realizada)</p>	<p>1. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 047-2011, mediante el cual se establecen medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los Departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura, así como de la Provincia Constitucional del Callao. (Informe por unanimidad).</p> <p>2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 048-2011, el mismo que regula medidas en materia de contratación pública para mejorar la eficiencia en el gasto público. (Informe por unanimidad).</p> <p>3. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 052-2011, mediante el cual se crea el fondo especial para la seguridad ciudadana. (Informe por unanimidad).</p> <p>4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 054-2011, mediante el cual se establecen medidas excepcionales para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y otras medidas (Informe por unanimidad).</p>
<p>NOVENA 13.12.11</p>	<p>1. Modificación de la conformación del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos.</p> <p>2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 259/2011-CR, por el que se flexibiliza la autorización del Congreso al Presidente de la República para salir del país.</p> <p>3. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial.</p> <p>4. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 554/2011-CR, que propone modificar el Artículo 191° de la Constitución Política del Perú, modificando la denominación de Presidente Regional por Gobernador Regional.</p> <p>5. Predictamen recaído en en los Proyectos de Ley N° 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.</p>

<p>PRIMERA EXTRAORDINARIA 15.12.11</p>	<p>1. Preinforme con Opinión Consultiva N° 01-2011-2012-CCYR-CR, por el cual se absuelven las consultas formuladas por el Consejo Directivo del Congreso de la República mediante Oficio N° 164-2011-2012-DO-CD/CR.</p>
<p>DÉCIMA 06.03.12</p>	<p>1. Informe del Grupo de Trabajo de reforma integral de la Ley de Partidos Políticos y legislación electoral. 2. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. 3. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley Núm. 043/2011-PE, que propone derogar la Ley 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial.</p>
<p>UNDÉCIMA 13.03.12</p>	<p>1. Admisibilidad del Proyecto de Ley N° 499/2011-ONPE, que propone la Ley de Organizaciones Políticas. 2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 047-2011, mediante el cual se establecen medidas extraordinarias para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en los Departamentos de La Libertad, Lambayeque y Piura, así como de la Provincia Constitucional del Callao. (Informe por unanimidad). 3. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 048-2011, el mismo que regula medidas en materia de contratación pública para mejorar la eficiencia en el gasto público. (Informe por unanimidad). 4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 052-2011, mediante el cual se crea el fondo especial para la seguridad ciudadana. (Informe por unanimidad). 5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 054-2011, mediante el cual se establecen medidas excepcionales para agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y otras medidas (Informe por unanimidad). 6. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. Exposición de Invitados: Congresista Alberto Beingolea Delgado (Autor PL 173/2011-CR) Congresista María del Carmen Omonte Durand de Dyer (Autora PL 221/2011-CR) 7. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 554/2011-CR, que propone modificar el Artículo 191° de la Constitución Política del Perú, modificando la denominación de Presidente Regional por Gobernador Regional.</p>
<p>DUODÉCIMA 20.03.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 554/2011-CR, que propone modificar el Artículo 191° de la Constitución Política del Perú, modificando la denominación de Presidente Regional por Gobernador Regional. 2. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario.</p>

<p>DECIMOTERCERA 10.04.12</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (Nuevo texto legal) 2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 049-2011, mediante el cual se amplía la vigencia y se modifica el Decreto de Urgencia 037-2008. 3. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 050-2011, mediante el cual se suspende temporalmente la actualización y publicación de las bandas de precios del gas licuado de petróleo. 4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 053-2011, mediante el cual se autoriza a los Gobiernos Regionales de Cusco y Apurímac la contratación de docentes, auxiliares de educación y personal administrativo y la transferencia de partidas para dichos efectos. 5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 062-2011, mediante el cual se proroga la vigencia del plazo establecido en el literal c) del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 709, Ley de Promoción a la Inversión Privada en predios para arrendamiento, modificado por Ley N° 29636.
<p>DECIMOCUARTA (No realizada) 17.04.12</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. Invitados: Dr. Enrique Bernalles Ballesteros, y Dr. Fernando Tuesta Soldevilla 2. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 055-2011, mediante el cual se declara de interés y de prioridad nacional el levantamiento del IV Censo Nacional Agropecuario – IV CANAGRO y autoriza Transferencia de Partidas del Ministerio de Agricultura al Instituto Nacional de Estadística e Informática. 3. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 056-2011, mediante el cual se dictan disposiciones económicas y financieras para la ejecución del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”. 4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 057-2011, mediante el cual se modifica el Decreto de Urgencia N° 010-2004 y suspende temporalmente la actualización y publicación de la banda de precios del Gas Licuado de Petróleo. 5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 058-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional. 6. Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.

<p>DECIMOCUARTA 08.05.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (NUEVA FORMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial.</p> <p><u>Invitados:</u> Dr. Luis Bustamante Belaúnde. Presidente de la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior - FIPES Representante del Ministerio de Economía y Finanzas (Por confirmar)</p> <p>3. Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.</p> <p>4. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 346/2011-CR, 432/2011-CR, y 498/2011-CR, sobre modificaciones al Código Procesal Constitucional – Ley N° 28237.</p> <p>5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 055-2011, mediante el cual se declara de interés y de prioridad nacional el levantamiento del IV Censo Nacional Agropecuario – IV CANAGRO y autoriza Transferencia de Partidas del Ministerio de Agricultura al Instituto Nacional de Estadística e Informática.</p> <p>6. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 056-2011, mediante el cual se dictan disposiciones económicas y financieras para la ejecución del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”.</p> <p>7. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 057-2011, mediante el cual se modifica el Decreto de Urgencia N° 010-2004 y suspende temporalmente la actualización y publicación de la banda de precios del Gas Licuado de Petróleo.</p> <p>89. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 058-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional.</p>
<p>DECIMOQUINTA 15.05.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (NUEVA FORMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>2. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial.</p> <p><u>Invitados:</u> Representante del Ministerio de Economía y Finanzas.(Por confirmar) Tania Lourdes Quispe Mansilla. Superintendente Nacional – SUNAT (Por</p>

	<p>confirmar)</p> <p>3. Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.</p> <p>4. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 346/2011-CR, 432/2011-CR, y 498/2011-CR, sobre modificaciones al Código Procesal Constitucional – Ley N° 28237.</p> <p>5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 055-2011, mediante el cual se declara de interés y de prioridad nacional el levantamiento del IV Censo Nacional Agropecuario – IV CANAGRO y autoriza Transferencia de Partidas del Ministerio de Agricultura al Instituto Nacional de Estadística e Informática.</p> <p>6. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 056-2011, mediante el cual se dictan disposiciones económicas y financieras para la ejecución del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”.</p> <p>7. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 057-2011, mediante el cual se modifica el Decreto de Urgencia N° 010-2004 y suspende temporalmente la actualización y publicación de la banda de precios del Gas Licuado de Petróleo.</p> <p>8. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 058-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional.</p>
<p>DECIMOSEXTA 22.05.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa N° 1017/2011-PE que propone conceder la nacionalidad peruana a la ciudadana Jessica Cattaneo.</p> <p>Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.</p> <p>2. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (NUEVA FORMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>3. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 346/2011-CR, 432/2011-CR, y 498/2011-CR, sobre modificaciones al Código Procesal Constitucional – Ley N° 28237.</p> <p>Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 527/2011-CR que modifica el artículo 2° de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.</p> <p>4. Preinforme que absuelve opinión consultiva remitida por el Consejo Directivo sobre competencia de la Comisión de Ética Parlamentaria prevista en el inciso</p>

	<p>4.8. del artículo 4 del Reglamento de la Comisión de Ética.</p> <p>5. Preinforme que absuelve opinión consultiva remitida por el Consejo Directivo sobre interpretación del artículo 41° de la Constitución, concordado con el artículo 66° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece que el Fiscal de la Nación es el único funcionario habilitado para formular cargos ante el Poder Judicial por enriquecimiento ilícito.</p> <p>6. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 055-2011, mediante el cual se declara de interés y de prioridad nacional el levantamiento del IV Censo Nacional Agropecuario – IV CANAGRO y autoriza Transferencia de Partidas del Ministerio de Agricultura al Instituto Nacional de Estadística e Informática.</p> <p>7. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 056-2011, mediante el cual se dictan disposiciones económicas y financieras para la ejecución del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”.</p> <p>8. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 057-2011, mediante el cual se modifica el Decreto de Urgencia N° 010-2004 y suspende temporalmente la actualización y publicación de la banda de precios del Gas Licuado de Petróleo.</p> <p>9. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 058-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional.</p> <p>10. Reconsideración a la votación del Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 043/2011-PE, que propone derogar la Ley N° 29766, Ley que precisa el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1087, que aprueba normas en educación para el mejor aprovechamiento de los Acuerdos de Promoción Comercial. (Presentada por el Congresista Santiago Gastañadui Ramírez).</p>
<p>DECIMOSÉTIMA (No realizada) 29.05.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.</p> <p>2. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (NUEVA FORMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>3. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 346/2011-CR, 432/2011-CR, y 498/2011-CR, sobre modificaciones al Código Procesal Constitucional – Ley N° 28237.</p> <p>4. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 527/2011-CR que modifica el artículo 2° de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.</p> <p>5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 059-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes para el cumplimiento de obligaciones pensionarias de la Caja de Pensiones Militar-Policial y otras medidas. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118</p>

	<p>inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>6. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 060-2011, mediante el cual se amplía la vigencia del Decreto de Urgencia N° 010-2004 y normas modificatorias y dicta medidas relativas al Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles derivados del Petróleo. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>7. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 061-2011, mediante el cual se dictan medidas para beneficiar con viviendas, en el marco del Decreto de Urgencia N° 047-2010. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>8. Preinforme que absuelve opinión consultiva remitida por el Consejo Directivo sobre interpretación del artículo 41° de la Constitución, concordado con el artículo 66° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece que el Fiscal de la Nación es el único funcionario habilitado para formular cargos ante el Poder Judicial por enriquecimiento ilícito.</p>
<p>DECIMOSÉTIMA 05.06.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria.</p> <p>2. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (NUEVA FORMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>3. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 346/2011-CR, 432/2011-CR, y 498/2011-CR, sobre modificaciones al Código Procesal Constitucional – Ley N° 28237.</p> <p>4. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 527/2011-CR que modifica el artículo 2° de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.</p> <p>5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 059-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes para el cumplimiento de obligaciones pensionarias de la Caja de Pensiones Militar-Policial y otras medidas. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>6. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 060-2011, mediante el cual se amplía la vigencia del Decreto de Urgencia N° 010-2004 y normas modificatorias y dicta medidas relativas al Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles derivados del Petróleo. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>7. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 061-2011, mediante el cual se dictan medidas para beneficiar con viviendas, en el marco del Decreto de Urgencia N° 047-2010. (Conclusión: Cumple con los requisitos</p>

	<p>establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>8. Preinforme que absuelve opinión consultiva remitida por el Consejo Directivo sobre interpretación del artículo 41° de la Constitución, concordado con el artículo 66° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece que el Fiscal de la Nación es el único funcionario habilitado para formular cargos ante el Poder Judicial por enriquecimiento ilícito.</p>
<p>DECIMOCTAVA 12.06.12</p>	<p>1. Predictamen recaído en los Proyectos de Resolución Legislativa Núms. 130/2011-CR, 153/2011-CR, 157/2011-CR, 172/2011-CR, 198/2011-CR, 236/2011-CR, 242/2011-CR, 248/2011-CR, 298/2011-CR, 325/2011-CR, 326/2011-CR, 497/2011-CR, 617/2011-CR, 671/2011-CR, 694/2011-CR y 726/2011-CR, que proponen modificaciones al Reglamento del Congreso de la República y al Código de Ética Parlamentaria. (NUEVA FÓRMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>2. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley Núms. 173/2011-CR y 221/2011-CR, por los que se proponen medidas para prevenir y sancionar el transfuguismo parlamentario. (NUEVA FORMULA SUSTITUTORIA)</p> <p>3. Predictamen recaído en los Proyectos de Ley N°s. 346/2011-CR, 432/2011-CR, y 498/2011-CR, sobre modificaciones al Código Procesal Constitucional – Ley N° 28237.</p> <p>4. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 059-2011, mediante el cual se dictan medidas urgentes para el cumplimiento de obligaciones pensionarias de la Caja de Pensiones Militar-Policial y otras medidas. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>5. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 060-2011, mediante el cual se amplía la vigencia del Decreto de Urgencia N° 010-2004 y normas modificatorias y dicta medidas relativas al Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles derivados del Petróleo. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>6. Informe del Grupo de Trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos, respecto del Decreto de Urgencia N° 061-2011, mediante el cual se dictan medidas para beneficiar con viviendas, en el marco del Decreto de Urgencia N° 047-2010. (Conclusión: Cumple con los requisitos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución y el Reglamento del Congreso)</p> <p>7. Preinforme que absuelve opinión consultiva remitida por el Consejo Directivo sobre interpretación del artículo 41° de la Constitución, concordado con el artículo 66° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece que el Fiscal de la Nación es el único funcionario habilitado para formular cargos ante el Poder Judicial por enriquecimiento ilícito.</p> <p>8. Conformación de Grupo de Trabajo que se encargue de estudiar y debatir el Proyecto de Ley N° 590/2011-JNE que propone la creación de un Código Electoral y un Código Electoral.</p> <p>9. Predictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 880/2011-CR, que propone modificar el artículo 86 de la Constitución Política del Perú, respecto sistema de elección de directores del Banco Central de Reserva del Perú.</p>

Cuadro elaborado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Periodo Legislativo 2011-2012-

El trabajo de la Comisión durante el periodo 2011-2012 se orientó en torno a 4 temas relevantes: i) reforma constitucional; ii) reforma del reglamento del Congreso; iii) grupos de trabajo, y iv) temas diversos. Sobre el primer punto, destacan con luz propia las propuestas de reforma para incorporar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, así como el cambio de denominación de los presidentes regionales por gobernadores regionales. Huelga decir que ninguna de estas medidas ha sido aprobada aún por el Pleno. Sobre el segundo punto, destaca un paquete de reformas elaborado por un grupo de trabajo integrado por asesores de la Comisión, pero cuyo informe no fue aprobado¹¹⁰.

Sobre el tercer punto, destacan los informes del grupo de trabajo de revisión de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos. Como se sabe, el Congreso tiene la obligación constitucional de revisar y controlar la legislación delegada aprobada por el Ejecutivo. Esa tarea se inicia, formalmente, en la Comisión de Constitución que emite un informe recomendando la convalidación o derogación de estas normas. En su gran mayoría los informes emitidos por la Comisión durante el periodo 2011-2012 recomendaron la convalidación de los decretos aprobados por el gobierno. Sobre el cuarto punto destacan aquellos proyectos de ley que si bien no resultan armónicos con el plan de trabajo de la Comisión fueron aprobados sin dilaciones y con un alto nivel de consenso; al punto que, como en el caso de la Resolución Legislativa de la nacionalización de Jessica Cattaneo, o la modificación de la Ley Orgánica de la RENIEC, fueron las únicas iniciativas aprobadas, ulteriormente, por el Pleno.

En el siguiente cuadro señalamos los temas discutidos en cada una de las 18 sesiones de la Comisión en función de los 4 temas mencionados:

TEMAS DEBATIDOS EN LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN DURANTE EL PERIODO LEGISLATIVO 2011-2012	
Reforma Constitucional	7 proyectos de ley acumulados en 4 predictámenes
Reforma del Reglamento del Congreso	30 proyectos de ley acumulados en 4 predictámenes
Grupos de Trabajo	20 informes de grupos de trabajo, relativos, sobre todo, a la labor de control y fiscalización de la legislación delegada al Poder Ejecutivo.
Temas varios	7 proyectos de ley acumulados en 4 predictámenes. Destaca el predictamen recaído en la resolución legislativa que le otorga la nacionalidad peruana a la

¹¹⁰ En relación a este punto cabe aclarar que el informe elaborado por este grupo de trabajo, conformado por asesores de la Comisión, no fue aprobado porque, en realidad, no fue puesto a consideración de los miembros de la Comisión. El informe fue remitido al Presidente de la Comisión pero, como resultado del mismo, no se elaboró ningún predictamen.

	deportista brasileña Jessica Cattaneo, y el predictamen recaído en la modificación de la ley orgánica del RENIEC. Ambos fueron aprobados por la Comisión de Constitución.
--	---

Elaboración propia

La deliberación pública presupone el intercambio de ideas y argumentos en un escenario que posibilite que el mejor argumento se imponga. Para ello, es necesario que las condiciones del debate político estén dadas. La manipulación de la agenda y el control de los tiempos del debate son una prueba contundente de que dichas condiciones no estuvieron presentes en el seno de la Comisión de Constitución¹¹¹. No se trata, sin embargo, de un problema sólo de la Comisión, sino del Congreso en general, producto de pensar el iter legislativo como un medio para que se imponga la fuerza de la mayoría.

Tiene razón por ello Félix Ovejero¹¹² cuando afirma que la deliberación requiere ciertas condiciones básicas. Estas, sin embargo, no deben ser percibidas como mínimos sino como máximos. Apuntamos a ellas, pero asumimos que no estarán dadas ab initio. En países tan desiguales como los nuestros, y con una institucionalidad tan débil, la presencia de esas condiciones aparece como una quimera. Una lección que podemos extraer del análisis que venimos realizando es que las condiciones para la deliberación pública dependen de factores externos a la institucionalidad misma del Congreso. El diseño puede contribuir a mejorar esas condiciones, pero no es la panacea. Se requiere pensar en términos más amplios la relación entre toma de decisiones políticas y representación.

4.3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA DELIBERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY DE ESPALDAS A LA CIUDADANÍA

En esta última sección queremos dar cuenta de la forma cómo se lleva a cabo la deliberación pública en el Congreso peruano. Como señala Nino debemos considerar que las instituciones democráticas responden, en esencia, a dos ideales o paradigmas: el del liberalismo clásico, y el de la deliberación. Ambos modelos no suponen lo mismo aunque comparten rasgos en común. Se diferencian, en ese sentido, en que para el paradigma de la democracia representativa lo que importa es la agregación de intereses o el poder de las mayorías, mientras que para el paradigma de la deliberación lo que importa es el dialogo intersubjetivo. Las instituciones cumplen, de acuerdo a esta mirada, un rol central, pues, es a través de ellas que se desarrolla dicho intercambio.

En el caso puntual del Congreso peruano se presenta esta misma aporía. El Parlamento se articula en base a principios como el de legalidad y división de poderes. Los ciudadanos están obligados a cumplir las normas no porque sean justas sino porque han

¹¹¹ En nuestro capítulo anterior hacemos referencia a este punto cuando discutimos las competencias del Presidente de la Comisión, entre las cuales se halla decidir en qué momento se discute y se vota un predictamen. Esta potestad resulta decisiva pues dependerá, en gran medida, del Presidente determinar cuál es el momento más apropiado para cerrar una discusión o para dilatarla, sin que, de acuerdo al reglamento del Congreso, se pueda hacer nada para evitar ello.

¹¹² OVEJERO, Félix. *Deliberación y Democracia*, en: *El giro deliberativo de la democracia*. Bogotá, Universidad del Externado, 2012, pp. 70 y ss.

sido aprobadas por un órgano con autoridad. La deliberación pública aparece en este esquema como algo exótico. No son pocas las veces en que escuchamos a un parlamentario decir: “el Congreso es el primer poder del estado” o, “no se puede quebrar la voluntad del parlamento, etc., etc.”¹¹³.

Esta perspectiva permea, qué duda cabe, la actuación del Congreso de la República. Los Congresistas actúan movidos por incentivos que premian no los mejores argumentos, sino los más populares. Estamos en un escenario, como señala Sartori, donde prima la imagen y donde la discusión racional ha pasado a un segundo plano:

“...la democracia ha sido definida con frecuencia como un gobierno de opinión y esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la video política. Actualmente, el pueblo soberano “opina” sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea¹¹⁴”.

En el caso puntual de la Comisión de Constitución este problema se presentó en más de una ocasión. Pese a que se pusieron a consideración de sus miembros muy pocos temas, éstos motivaron debates donde, salvo en una o dos ocasiones, aquellos adoptaron una posición clara. En los casos, sin embargo, donde el debate se tornó álgido, los congresistas hicieron pesar su influencia y poder político. Ese fue el caso, por ejemplo, del transfuguismo parlamentario. Los Congresistas dejaron en claro que no estaban de acuerdo con la medida, lo cual obligó al Presidente de la Comisión a ceder en la fórmula normativa que presentó inicialmente¹¹⁵.

Si se revisan las actas de los debates de este tema en la Comisión de Constitución se podrá comprobar que, al margen de algunas intervenciones aisladas, sobre todo, de congresistas de la oposición, la mayoría de los Congresistas no se mostró a favor o en contra de la medida. Esta tendencia se mantiene hasta nuestros días. Los congresistas, si bien parecen inclinados a combatir el transfuguismo, en los hechos se resisten a hacerlo. La razón parece obvia: una medida como esta podría poner en riesgo su continuidad política, aún cuando no sea aplicable para su caso por no ser retroactiva.

Uno de los presupuestos de la deliberación pública es el intercambio de ideas y argumentos en base al interés general. La deliberación optimiza la posibilidad de que, tras un sesudo debate, se imponga, el mejor argumento, el más racional. Para ello se deben dar, como señala Cohen, algunos presupuestos mínimos. Uno de ellos, el más

¹¹³ Un ejemplo que puede ayudarnos a ilustrar este punto es lo que sucedió hace poco en relación a la sentencia de amparo emitida por el Poder Judicial a favor del ex Presidente Alan García. Prominentes figuras del oficialismo salieron a los medios a criticar la medida, argumentando que el Congreso era autónomo y que no podría tolerar que otro poder del Estado le diga qué podía y que no podía hacer.

¹¹⁴ SARTORI, Giovanni. *Homo videns: La sociedad teledirigida*. Madrid, Taurus, 2012, pp. 70

¹¹⁵ Sobre la problemática en torno al transfuguismo parlamentario en el Perú, y los debates generados en los últimos años, incluido el que se llevó a cabo en la Comisión de Constitución durante el periodo legislativo 2011-2012, véase: FLORES LOPEZ, Luciano. *Anatomía del Transfuguismo*. Lima, EMMA Editores, 2012.

elemental, que haya, sin duda, un ánimo de debatir de buena fe. Otro, que los argumentos tiendan a expresar los acuerdos y diferencias de las partes, no a manifestar, simplemente, su posición ideológica¹¹⁶. En el debate parlamentario de nuestro país no se presentan, ni por asomo, ninguna de estas dos condiciones.

El reglamento del Congreso está pensado, en esa medida, para que prevalezcan las bancadas más numerosas, lo cual condiciona de entrada la deliberación democrática. Los grupos o sectores minoritarios no tienen opción de expresar sus puntos de vista y si lo hacen, con todas las limitaciones que ello implica, lo más probable es que no sean escuchados. En otras palabras, las mayorías saben que pese a que no tengan la razón ganarán. Por lo que sus incentivos para debatir son mínimos. El reglamento del Congreso refleja, de alguna forma, este hecho al permitir que algunos proyectos sean debatidos directamente por el Pleno, sin que hayan sido discutidos, previamente, por una comisión especializada.

Estos elementos minan la democracia y dan origen a lo que O'Donnell¹¹⁷ llama "problemas de agencia". Según este autor los individuos requieren para ejercer su autonomía contar con una serie de derechos y libertades, los cuales le son otorgados por el estado. Si los poderes que cumplen esa función actúan de forma contraria a este ideal o, con sus omisiones, lo vacían de contenido es claro que la deliberación, en un sentido amplio, no será posible. Algo parecido ocurre cuando el Congreso en lugar de comprometerse con la protección y garantía de las libertades fundamentales, hace todo lo posible por priorizar la agenda de sus miembros y tomar decisiones en virtud del principio de la mayoría, omitiendo las voces y demandas de los grupos o sectores desaventajados.

Ahora bien, no queremos decir con ello que la toma de decisiones políticas no tenga que reflejar la correlación de fuerzas al interior del Parlamento, sino que, más allá de esta premisa, el iter legislativo debería motivar a los parlamentarios a debatir y a argumentar públicamente sus ideas y argumentos. Una alternativa para corregir esta problemática es modificar el reglamento del Congreso, de tal suerte que los congresistas sean pasibles de sanción por no explicitar el porqué de su apoyo a una iniciativa o proyecto de ley; o que los proyectos aprobados de esta manera sean pasibles de nulidad por no haber respetado el debido proceso parlamentario.

La justicia constitucional también puede contribuir a optimizar la deliberación en el Parlamento mediante la declaración de inconstitucionalidad de aquellos proyectos que no respetan las condiciones mínimas de la deliberación democrática. Esto, que puede parecer una medida osada en nuestro país, no es ninguna novedad en la experiencia comparada. La Corte Constitucional de Colombia sostuvo, por ejemplo, en una sentencia del año 2004 que:

¹¹⁶ BENHABIB, Seyla. Las reivindicaciones de la cultura. Buenos Aires, Katz, 2006, pp. 179 y ss.

¹¹⁷ O'DONELL, Guillermo Democracia, agencia y estado. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, pp. 185 y ss.

“Conforme a lo anterior, en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública en las cámaras no es un simple ritual sino que, por el enfoque que la Carta adopta en este aspecto, dicha deliberación o debate representa un elemento esencial e ineludible del proceso de formación de las leyes y de los actos legislativos. Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. (...) **es claro que la Carta opta por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. (...) las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional. El Congreso es un espacio de razón pública. O al menos la Constitución postula que así debe ser (...).** Y, en ese contexto, la deliberación pública es un incentivo para que los distintos grupos trasciendan la defensa estrecha de sus intereses y sus concepciones específicas pues deben desarrollar justificaciones públicas de sus posturas. Esto debería permitir, por las razones anteriormente explicadas, decisiones legislativas y de reforma constitucional más justas e imparciales (Aclaración de voto Sentencia C-668 de 2004)”.

Estas medidas tienen como fin resaltar la importancia de la deliberación como una condición de validez de las normas. La deliberación no sólo comprende una dimensión ética o moral, sino también jurídica y política, lo cual, como señala Andrea Greppi, implica “que en el proceso político intervengan instancias fiables, que se hagan eco de las razones de todos y sean sensibles al peso de cada una de ellas, favoreciendo al mismo tiempo la elaboración crítica de los intereses y las necesidades de los ciudadanos”¹¹⁸.

Como hemos visto a lo largo de esta investigación muchos de los problemas asociados al funcionamiento de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso durante el periodo legislativo 2011-2012 tienen que ver con una regulación deficiente que le otorga, por caso, a su Presidente un poder desproporcionado, o que privilegia la voz de las mayorías por sobre las minorías, sin darles a estas últimas la posibilidad de competir en igualdad de condiciones.

Detrás de estos problemas hay una razón de fondo que no podemos pasar desapercibida: cómo pensamos la democracia y qué esperamos de nuestras instituciones políticas. La deliberación presupone una dimensión de la democracia que el modelo representativo no satisface: el diálogo como medio para resolver nuestras diferencias. No para arribar al consenso, que si bien es un ideal no es una meta en sí misma, sino para reconocer en las ideas de los demás, en los argumentos de los demás, una visión del mundo que, a

¹¹⁸ GREPPI, Andrea. La democracia y su contrario. Madrid, Trotta, 2012, pp. 61

veces, por estar ensimismados en el ajedrez de la política, los representantes de la mayoría olvidan por completo.

Nuestra democracia se enriquece cuando arribamos a decisiones meditadas, no solo cuando arribamos a una decisión.

4.4. UN NUEVO PUNTO DE PARTIDA

Hasta aquí hemos discutido y analizado cómo funciona el Parlamento, en general, y la Comisión de Constitución, en particular, pero hemos dejado de lado –intencionalmente– para después el análisis de aquello que, en un estado ideal, consideramos, haría posible que el Congreso funcionara de otra manera, con lealtad a los principios y valores que inspiran el paradigma de la deliberación pública.

Se trata de una cuestión difícil de abordar, pues comprende aspectos tales como el diseño de las instituciones democráticas, la cultura política, la agencia de los ciudadanos, los intereses de los actores políticos, formales e informales, etc., pero al mismo tiempo se trata de un gran estímulo para seguir pensando y analizando el futuro de nuestra democracia y sus instituciones.

Un primer punto a considerar, por tanto, consiste en preguntarse por qué en el Congreso los incentivos para debatir y discutir asuntos de interés público son tan escasos. Al respecto consideramos que la razón de ello obedece a dos tipos de problemas: problemas de agencia y problemas de diseño institucional.

Los problemas de agencia tienen que ver con cómo se relacionan los congresistas entre ellos, y que los lleva a actuar en un sentido u otro. Los congresistas, si partimos del supuesto, según el cual, son maximizadores de intereses, aspiran a conservar y aumentar su poder. Si las reglas de juego que estructuran su participación en el Congreso no los favorecen, lo más probable es que busquen cambiar esas normas o, si no pueden hacerlo, que se adapten, aunque a regañadientes, a ellas, buscando obtener algún beneficio o prebenda. A raíz de la experiencia de la Comisión de Constitución lo que encontramos fue que, por regla general, los parlamentarios optan por esta segunda opción. Los congresistas que pertenecen a la mayoría tienden a defender los intereses del gobierno, manipulando el iter legislativo, mientras que los que pertenecen a la minoría tienden a hacer alianzas con otros grupos o bancadas con el propósito de actuar como un contrapeso del gobierno y así poder negociar a favor de sus intereses.

Asimismo, los congresistas perciben el debate parlamentario como una oportunidad para resaltar los errores o deficiencias del gobierno, antes que como un espacio de deliberación pública. No tienen, como diría Habermas, la voluntad de arribar al mejor argumento, sino al que cause más impacto en los medios. En esa medida, carecen de incentivos para elevar el nivel del debate político, pues su labor no es valorada en función de sus aportes a la democracia, sino en función de intereses menores que, casi siempre, son impuestos por los medios.

Los problemas de diseño tienen que ver, por su parte, con cómo está estructurado el Congreso peruano, esto es, con cuáles son las reglas que rigen el procedimiento de creación de las leyes. A partir del análisis que hemos hecho, nos resulta claro que, tal como está pensando el iter legislativo, es poco probable que los temas de interés nacional sean debatidos y analizados adecuadamente. La razón de ello obedece a las licencias con que cuenta la mayoría en el Congreso, que le permiten, por caso, discutir los proyectos de ley que favorecen al gobierno, decidir la agenda de las comisiones, etc.; y al paradigma de la democracia formal o representativa que, en términos epistémicos, se halla a las antípodas de la deliberación pública.

Dargent sostiene que uno de los principales problemas que afronta nuestra democracia es la ausencia de espacios o canales de intermediación entre representantes y representados, lo cual genera en el largo plazo problemas de legitimidad social –los ciudadanos sienten que las decisiones que adoptan sus representantes no son las más idóneas y, por tanto, tienden a desobedecerlas-, y en el corto plazo problemas de inestabilidad y desorden político¹¹⁹.

Vergara, por su parte, considera que un déficit de nuestra democracia es la ausencia de partidos sólidos e institucionalizados, con una apuesta clara por el futuro y no solo por la próxima elección como sucede, lamentablemente, en nuestro país y que predetermina, entre otras cosas, la dinámica y el rol que le corresponde asumir a instituciones tan importantes como el Congreso de la República¹²⁰.

En ambos casos resulta evidente la crítica al estatu quo, a la forma cómo funcionan nuestras instituciones políticas y al riesgo que ello entraña, lo cual, bien visto, pone en la palestra nuestra propia mirada sobre el desarrollo¹²¹. Para quienes creemos que las instituciones cuentan, que sean inclusivas y cumplan con la finalidad para la que fueron creadas, es, sin duda, decisivo. Para quienes, en cambio, el desarrollo depende, única y exclusivamente, del crecimiento económico la preocupación por las instituciones no es tal, es apenas la nostalgia de una época que ya pasó, que ya tuvo su momento.

El cambio de las reglas de juego supone, en esa medida, insistir con el argumento de la institucionalidad democrática. Necesitamos un estado con instituciones inclusivas que propenda al desarrollo a través de la participación más amplia y robusta posible de todos. Para ello el papel que cumplen los partidos políticos y los medios de comunicación es decisivo, pues es por su intermedio, huelga decirlo, que se canalizan las demandas y expectativas ciudadanas.

Finalmente, lo anterior no equivale a decir que la deliberación pública es un presupuesto inherente de la democracia –de nuestra democracia- sino, y muy por el contrario, que es

¹¹⁹ DARGENT, Eduardo. El Estado en el Perú: una agenda de investigación. Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2013, pp. 46 y ss.

¹²⁰ VERGARA, Alberto. Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica. Lima, Solar, 2008, pp. 132.

¹²¹ El argumento según el cual el desarrollo es consecuencia de la existencia de instituciones inclusivas y de un sistema político estable y ordenado ha sido expuesto con amplitud por ACEMOGLU, Daron, y JAMES, Robinson. Why nations fail. Nueva York, Crown Publishers, 2012.

un presupuesto inherente de un estado constitucional, donde los principios y derechos fundamentales son el fin último. La deliberación quizá, vista de esta manera, resulta aun una aspiración muy vaga, pero dada la situación actual de nuestro país y las circunstancias que lo rodean es una aspiración razonable y legítima por la que vale la pena insistir.



CONCLUSIONES

1. La comisión de Constitución y Reglamento del Congreso durante el periodo legislativo 2011-2012 discutió 7 predictámenes y aprobó 4. De estos 4, solo 2 fueron aprobados por el Pleno. Los otros 2 fueron desestimados. Durante este lapso, asimismo, convocó a 18 sesiones -17 ordinarias y 1 extraordinaria- de las cuales solos 16 se llevaron a cabo de manera efectiva. 2 fueron suspendidas por falta de quórum. El funcionamiento de la Comisión denota una baja productividad y una falta de interés de sus miembros porque determinados temas –sobre todo aquellos relacionados con la reforma política- se discutan oportunamente.

2. El procedimiento legislativo no contribuye a la deliberación pública. Impide que las bancadas o grupos minoritarios puedan expresar sus puntos de vista en igualdad de condiciones. El Reglamento promueve la participación de las bancadas más grandes, al resaltar la discusión de aquellos temas aprobados por el Consejo Directivo del Congreso, controlado por la bancada oficialista. Los grupos minoritarios no inciden en la toma de decisiones políticas. El control de la agenda parlamentaria y la elaboración de los dictámenes de los proyectos de ley así lo demuestra.
3. El Presidente de la Comisión de Constitución es el responsable de elaborar la agenda de este grupo de trabajo. Los temas que incluye son aquellos que resultan funcionales a los intereses del gobierno. En ocasiones, puede incluir temas propuestos por la oposición, con la finalidad de lograr su apoyo, posteriormente, en el Pleno. El Presidente, asimismo, es el responsable de aprobar los predictámenes que serán puestos a consideración de los miembros de la Comisión. Esto le permite incluir aquellos argumentos que presentan, a su mejor luz, los intereses del gobierno.
4. Los miembros de la Comisión tienden a adoptar una actitud pasiva frente al poder del Presidente. Ello responde a que los temas que son aprobados en la Comisión serán debatidos posteriormente por el Pleno. La oposición tiende a adoptar una actitud más activa en el Pleno. Ello es consecuencia de la sobre exposición de los debates que se desarrollan en ese espacio en comparación con los que se llevan a cabo en la Comisión. La oposición tiene mejores y mayores incentivos para atacar al oficialismo en el Pleno. Los debates realizados en la Comisión suelen tener por su propia naturaleza un tenor más especializado.
5. En la Comisión de Constitución no se presentan las condiciones para la deliberación democrática en la medida que tanto los temas, como los debates que se desarrollan en su seno, dependen, en demasía, de la voluntad política del Presidente. Los actores formales e informales también juegan un papel importante. El gobierno, por caso, influye en la elaboración de la agenda de la Comisión. Los argumentos a partir de los cuales se elaboran los predictámenes de los proyectos de ley reflejan, muchas veces, los intereses de determinados grupos de interés. La deliberación al interior de la Comisión no aspira al mejor argumento, sino a optimizar los intereses de la mayoría.
6. La agencia de los congresistas, así como el diseño institucional del Congreso, impiden que la deliberación, entendida como la justificación epistémica de la democracia, se dé en nuestro medio. Por ese motivo, es necesario un cambio en las reglas de juego del Poder Legislativo, lo cual pasa por la voluntad no solo de sus integrantes, sino, y esencialmente, de los demás actores políticos e institucionales del Estado. Ellos, a partir de las competencias y potestades que ejercen, pueden

contribuir a optimizar la institucionalidad del país, cambiando el paradigma de la democracia formal, o meramente representativa, que aun impera entre nosotros.



BIBLIOGRAFÍA

BALKIN, Jack, y LEVINSON, Sanford. Los cánones en el derecho constitucional: qué son y cómo se conforman, en: El canón neoconstitucional. Bogotá, Universidad del Externado, 2011.

BENHABIB, Seyla. Las reivindicaciones de la cultura. Buenos Aires, Katz, 2006.

- BURKE, Edmund. Reflexiones sobre la revolución francesa. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.
- CARBONELL, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. México: Fontamara, 2004.
- COHEN, Joshua. Democracia y libertad, en: la democracia deliberativa. Barcelona, Gedisa, 2001.
- DAHL, Robert. La democracia: una guía para los ciudadanos. México: Taurus, 2005.
- DARGENT, Eduardo. El Estado en el Perú: una agenda de investigación. Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.
- DELGADO, César. Para la representación de la República. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2011.
- DWORKIN, Ronald. La comunidad liberal. Bogotá: Universidad de los Andes, 1996.
- ELSTER, John. La democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 2001.
- FEARON, James. La deliberación como discusión, en: La democracia deliberativa. Barcelona, Gedisa, 2001.
- FEREJOHN, John. Practical institutions, en: rethinking political institutions. New York, New York University Press, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional, 2011.
- FISHKIN, James. Democracia y deliberación. Barcelona: Ariel, 1995.
- FLORES LOPEZ, Luciano. Anatomía del Transfuguismo. Lima, EMMA Editores, 2012.
- FORNO FLÓREZ, Giovanni. Manual de Comisiones. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República, 2012.
- GARGARELLA, Roberto. Crisis de la representación política. México: Fontamara, 2002.
- Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008.
 - La justicia frente al gobierno. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2012.
 - Recuperar el lugar del pueblo en la Constitución (borrador). Disponible en: <https://docs.google.com/file/d/0B7cfNSL5eGmZYnRqSHBkR3IwNXc/edit?pli=1>. Consultado el 3 de septiembre de 2013.
- GREPPI, Andrea. La democracia y su contrario. Madrid, Trotta, 2012.
- HABERMAS, Jurgen. Facticidad y validez. Madrid: Trotta, 1998.
- NINO, Carlos. La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 1997.
- MALEM, Jorge. Globalización, comercio internacional y corrupción. Barcelona: Gedisa: 2000.

- La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: Gedisa, 2002.

MANIN, Bernard. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

MEJIA QUINTANA, Oscar. “Modelos alternativos de democracia deliberativa”, en Coherencia Vo. 7, N° 12, Enero-Junio de 2010.

MILL, John Stuart. Los principios del gobierno representativo. Madrid, Alianza Editorial, 2002.

MOUFFE, Chantal. The democratic paradox. London: Verso, 2009.

- En torno a lo político. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

MUJICA, Jaris. Hacia una etnografía del Parlamento peruano. Disponible en internet: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/jarismujica.pdf>

NOHLEN: Dieter. ¿Cómo estudiar ciencia política? Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

O'DONELL, Guillermo. Democracia, agencia y estado: Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo libros, 2010.

OFFE, Clauss. Political institutions and social power: conceptual explorations, en rethinking political institutions. New York, New York University Press, 2006.

PALACIOS TORRES, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo. Bogotá: Universidad del Externado, 2005.

PEASE, Henry. ¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú? Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Pública, 2010.

PLANAS, Pedro. Derecho Parlamentario. Lima, Ediciones Forenses, 1997.

POST, Robert, y SIEGEL, Reva. Constitucionalismo democrático. Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

RAWLS, John. Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

ROBINSON, Patricia. Manual del Proceso Legislativo. Lima, Fondo Editorial del Congreso, 2009.

SANDEL, Michael. Liberalism and the limits of justice. Cambridge University Press, 1982.

- What money can't buy? London: Allen Lane, 2012.

SARTORI, Giovanni. Homo videns: La sociedad teledirigida. Madrid, Taurus, 2012.

SUNSTEIN, Cass. Designing democracy. What constitutions do. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TANAKA, Martin. “El regreso del Estado y los desafíos de la democracia”, en: El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

UPRINMY, Rodrigo. Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía, en Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes, N° 12, 2001.

VERGARA, Alberto. Ni amnésicos ni irracionales: Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica. Lima, Solar, 2008.

WEBER, Max. El político y el científico. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

WEYLAND, Kurt. Bounded Rationality and policy diffusion. Princeton, Princeton University Press, 2006.

ZAGREBELZKI, Gustavo. El derecho dúctil. Madrid: Trotta, 1997.

