

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



**Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina**

Título del Trabajo Académico:

**TRASCENDENCIA NOMOTÉTICA DE LAS PRÁCTICAS
PARLAMENTARIAS Y LA APLICACIÓN DEL TEST DE DEMOCRACIA
MÍNIMA EN LOS PLENOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL
PERÚ, Julio 2018 – Julio 2019**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derechos
Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina**

AUTOR

Juan Alberto Castañeda Méndez

ASESOR:

Enrique Sotomayor Trelles

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20194551

LIMA – PERÚ

2019

Resumen:

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo principal en determinar si la trascendencia nomotética de las prácticas parlamentarias permite la aplicación del test de democracia mínima en los plenos del Congreso de la República del Perú, Julio 2018 – Julio 2019. Para tal propósito desarrollaremos de manera puntual: i) el binomio del presidencialismo y parlamentarismo desde Latinoamérica, ii) la trascendencia nomotética de las prácticas parlamentarias en un esquema neo parlamentarista, y iii) los 04 criterios del test de democracia mínima. Destacando como una de las principales conclusiones; que el test (propuesta)incide en la función latente de los argumentos que promueven las decisiones parlamentarias para asumir determinadas acciones legislativas y no es un instrumento o herramienta de uso constitucional para las Cortes Constitucionales a fin de evaluar las razones constitucionales y jurídicas de determinado proyecto de ley, toda vez que los (as) jueces asumirían un rol altamente politizado, ejerciendo funciones en parte de índole parlamentaria antes que naturaleza jurisdiccional.

Palabras Claves:

Prácticas parlamentarias, test de democracia mínima, fuente de derecho, constitucionalismo latinoamericano.

Abstract

This research work has the main objective in determining whether the transcendence nomotetica of parliamentary practices allows the application of test of democracy minimal in plenary sessions of the Congress of the Republic of Peru, July 2018 - July 2019. For this purpose we will develop in a timely manner: (i) the binomial of presidentialism and parliamentarism from Latin America, (ii) the transcendence nomotetica of parliamentary practices in a schema parliamentarist, neo and (iii) the 04 criteria of the test of democracy to a minimum. Highlighting as one of the main conclusions; that the test affects the function latent of the arguments that promote parliamentary decisions to assume certain legislative actions and is not an instrument or tool of use for the constitutional Constitutional Courts in order to assess the constitutional and legal persons of a particular draft act, any time the (as) Judges would assume a role to become highly politicised, exercising functions in part of parliamentary nature before a jurisdictional nature.

Key Words

Parliamentary practices, minimum test of democracy, a source of law, Latin American constitutionalism.

ÍNDICE:

Carátula	1
Resumen:	2
I.- APROXIMACIÓN TEMÁTICA	4
II. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO.....	6
2.1. Incidencia preliminar: Democracia en virtud a la maquinaria constitucional....	6
III. LA TRASCEDENCIA NOMOTÉTICA DE LAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS	8
IV. TEST DE DEMOCRACIA MÍNIMA: CRITERIOS Y APLICACIÓN LEGISLATIVA.....	10
4.1. Cuestiones preliminares sobre la racionalización del poder político	10
4.1.1. La racionalidad del poder (Sistema)	11
4.1.2. Fetichización del poder (Democracia)	12
4.2.- La legitimidad de los límites normativos del control en el debate.....	14
4.2.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.....	14
4.2.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.....	15
4.2.3. Los parámetros que deberían regir el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo.....	17
4.3. Criterios del Test de democracia mínima.....	20
4.3.1. Garantía de la eficacia social.....	21
4.3.2. Garantía de la participación política de los grupos políticos minoritarios.....	21
4.3.3. Garantía de controles previos	21
4.3.4. Garantía del debate democrático.....	21
4.4. Aplicación del Test de democracia mínima en las actas plenarias legislativas.....	22
V.- CONCLUSIONES	23
VI.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

I.- APROXIMACIÓN TEMÁTICA

“Yo sé que un sistema político, el que sea, tiene que crear sus propios tabúes no sólo para proteger a los privilegiados, sino, esto es lo que importa, para proteger a la sociedad misma. Si no hay política sin bandidos, lo cierto es que tampoco hay sociedad sin demonios. A veces hay que tolerar o disfrazar pecados de Estado para defender, más que al Estado, a la sociedad, de sus propios poderes diabólicos”

Carta del secretario de gobernación Bernal Herrera al presidente Lorenzo Terán en la novela *La Silla del Águila* de Carlos Fuentes.

En la novela *El hombre sin atributos* del austriaco Robert Musil, describe las vicisitudes de Kelsen en su carrera como magistrado del Tribunal Constitucional austriaco, cuando este fue removido de la alta magistratura por razones políticas subalternas. Mostrándonos una gran paradoja: el imperio de la ley (orden político) sobre la Constitución. Hecho que nos permite explicar una de nuestras variables de estudio; como son las prácticas parlamentarias. Estas, que se desarrollan no únicamente con fines de control gubernamental (y contrapeso jurídico - político); sino también, con propósitos o fines normativos mediante la aprobación, modificación y derogación de leyes infraconstitucionales como de orden constitucional (Reforma constitucional). Un claro ejemplo, en el caso peruano, tenemos la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República; resolución que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en el Exp N° 006-2018-PI/TC; a razón de pretender modificar desde la ley las reglas políticas normativas estipuladas en la Constitución Política del Perú sobre la cuestión de confianza, crisis de gabinete, nombramientos de ministros y disolución del parlamento. Es decir; a través del principio constitucional (artículo 94) de "normación autónoma" del Congreso de la República, por el cual se da su reglamento —que tiene fuerza de ley y no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos—, pretendió socavar los postulados constitucionales sobre la forma de gobierno y principio de separación de poderes.

Esta práctica parlamentaria; nos permite observar tres puntos: i) se emplea los mecanismos constitucionales e institucionales para socavar los mismos postulados constitucionales que le dieron origen y razón democrática, ii) no únicamente afectan a los procesos y resultados políticos, sino que se instituyen como corredores y restricciones para la acción de los actores políticos, atendiendo al tipo de intereses que gestionan los grupos de poder en los periodos legislativos, y; iii) tienen naturaleza normativa. Bajo este contexto, cabe precisar el concepto que manejaremos de prácticas parlamentarias, para ello tomaremos como referencia el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Español 149/90 a fj 5, respecto de la

trascendencia nomotética, el cual significa en asignar valor normativo a determinada práctica gubernamental informal. En ta sentido, planteamos el siguiente concepto: *la práctica parlamentaria informal posee valor normativo, cualificandose como reglas de autoridad política - normativa con carácter de observancia y flexibilización del procedimiento, función y régimen constitucional desde el orden legislativo.*

Debemos tener presente que la fuerza normativa y dinámica que tienen las prácticas parlamentarias, es posible en el marco del *neo parlamentarismo o también caracterizado como legislaturas reactivas*. Esta tendencia se debe entender como aquella revalorización del papel y de la importancia de los parlamentos en los estudios sobre la consolidación democrática y su alta incidencia en la gobernabilidad¹. Así también parte por reconocer que los parlamentos tienen una posición reactiva antes que pasiva en el proceso legislativo y la toma de decisiones públicas, en tanto que se percibe presidencias fracasadas y una relación dinámica entre los poderes antes que una sobre posición. Dicha particularidad del neo parlamentarismo; en algunas ocasiones busca la gobernabilidad a través del equilibrio de poderes y la correcta administración de disensos democráticos. No obstante, cuando existen dictaduras parlamentarias, el argumento autoritario e intolerante se impone, socavando los postulados constitucionales y la relativización de las políticas de Estado.

Tales razones promueven a que el presente trabajo de investigación, procure responder en gran medida a las interrogantes: ¿en qué consiste el binomio del presidencialismo y parlamentarismo desde Latinoamérica?, ¿en qué consiste el valor normativo de las prácticas parlamentarias informales en un esquema de neo parlamentarismo o legislaturas reactivas?, y ¿de qué manera las instituciones informales se desarrollan como fuente de derecho en los plenos del Congreso de la República del Perú? Preguntas específicas que nos ayudará a responder una general, como es: ¿La trascendencia nomotética permite la aplicación del test de democracia mínima en los plenos del Congreso de la República del Perú, Julio 2018 – Julio 2019?; para esto último se propondrá 04 criterios que conformarían el test de democracia mínima y su aplicación a los proyectos de ley debatidos en plenos legislativos, partiendo desde el “esquema de eficacia en el discurso parlamentario” de Oliver Lalana y el “esquema de análisis de eficacia y efectividad” de Manuel Atienza.

En tal sentido, la investigación comprende tres secciones: i) Puntualizaciones sobre el presidencialismo y parlamentarismo, vista desde la racionalización del poder en la toma de decisiones públicas en América Latina, ii) la trascendencia nomotética de las prácticas parlamentarias vista desde el institucionalismo informal y iii) desarrollar los 04 criterios que conformarían el test de democracia mínima y su

¹ NEGRETTO, GABRIEL. 2003. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”. Revista Mexicana de Sociología 65 (1): 41-76.

aplicación en la muestra de los proyectos de ley debatidos en los plenos del Congreso.

II. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

2.1. Incidencia preliminar: Democracia en virtud a la maquinaria constitucional

La no tan vieja relación de democracia y justicia constitucional, nos ayudaría a entender preliminarmente los desafíos del presidencialismo y parlamentarismo en el marco del Estado Constitucional, de manera puntual a fin de precisar algunas cuestiones pertinentes para el desarrollo del presente apartado.

Una de las primeras aclaraciones, consiste en mencionar que; los tribunales constitucionales, tal cual como afirmaría Waldron², no son instituciones democráticas propiamente legítimas; sino más bien, instituciones antidemocráticas o llamadas “contramayoritarias”. Es decir, suelen ser antidemocráticas en tanto que, al no ser órganos representativos (electivos) pueden anular, inaplicar e incluso modificar - en ciertos casos – disposiciones normativas expresas (reglas). Esta naturaleza jurisdiccional constitucional permite, en cierta medida, comprender la no omnipotencia de la mayoría parlamentaria en tanto que su accionar no puede contravenir de manera omisiva o impunemente la Constitución o vulneración de derechos fundamentales.

La razón de necesidad, en precisar sobre los tribunales constitucionales radica en la importancia de la justicia constitucional entre jurisdicción y legislación (Democracia). Importancia que se debe justamente a su función bastante problemática o discutible. Por ejemplo, la creación y aplicación del derecho; situaciones que a lo largo de la jurisprudencia constitucional se ha demostrado no únicamente la posibilidad de un juez limitado a motivar según el orden legal (imperio del parlamento), sino también a motivar de manera innovativa a razón del discurso de los derechos fundamentales, resultando así sentencias de tipo aditivas³ o sustitutivas⁴.

² WALDRON, Jeremy. “Derecho y Desacuerdos”, Editorial Marcial Pons, Madrid – España, pág 145.

³ Añaden al ordenamiento nuevas normas

⁴ Sustituyen normas preexistentes.

Esto no quiere decir – de ninguna manera- que la justicia constitucional contradice el principio de separación de poderes. Al contrario, la idea de Justicia Constitucional es comulgar con el principio mencionado, aun cuando la justicia constitucional instituida asuma características de un legislador. Esto sucede, en tanto que el poder legislativo no tiene una naturaleza atómica en sus funciones de desarrollo y control, sino que se bifurca democráticamente en dos poderes materiales: Uno que está concebido de modo electivo (el parlamento) y otro que no es representativo, pero si es responsable de que la Constitución sea respetada en la creación, aplicación e interpretación de las leyes (Tribunal Constitucional).

2.2. Los desacuerdos como elementos legitimadores: autoridad en la deliberación parlamentaria.

Una primera idea medular en el presente acápite, es tener presente que “la existencia de la democracia moderna depende de que el Parlamento sea un instrumento útil para resolver las cuestiones sociales de nuestro tiempo”⁵. Tal exigencia, nos permite señalar que el Gobierno, más que un asunto de voluntad, debe ser de razón y sabiduría, mientras que el Parlamento debería ser aquel “foro donde a través de la discusión pública y la deliberación racional sea posible descubrir la verdad”⁶.

Un panorama resultantemente utópico e irrealista, a razón de la dinámica del poder político; su forma de ser en los parlamentos. Esto es que lo racionalmente importante en el fuero legislativo sobre lo racionalmente correcto en la agenda pública obedece a intereses partidarios y/o individuales antes que el debate plural y social que demanda la democracia. Afirmación que se observa con nitidez con las comisiones parlamentarias, las mismas que convocan a interesados como afiliados en ideas para la aprobación de determinados proyectos de ley (dictamen favorable).

Frente a un contexto cerrado y superando la anterior discusión, nos dirán los profesores Isidre Molas e Ismael Pitchard, que el núcleo del procedimiento parlamentario se encuentra en:

“la posibilidad de unir y fundir tanto la contradicción como el consenso; tanto el pluralismo, cuanto la decisión por la mayoría, de las que son garantía la publicidad, la ritualidad y la independencia parlamentaria. Solamente las fórmulas que permiten la agregación de los principios y que afirman, junto al derecho de la mayoría a decidir, el derecho de la minoría

⁵ KELSEN, Hans, De la esencia y valor de la democracia, Trad. Juan Luis Requejo Pagés, Ed. Mohr Siebek e. K., Tubinga, 2ª edición, Oviedo, 2006, p. 25.

⁶ GARZÓN, Ernesto, “Representación y democracia”, en Derecho, ética y política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, p. 143.

a proponer, son las propias de un verdadero sistema de parlamentarismo democrático; solamente así el Parlamento cumple las funciones de garantía constitucional que tiene encomendadas”⁷

Tal contexto, nos permite preguntarnos con justa causa sobre *el lugar central que la ley ocupa en un sistema jurídico*, no como fuente del derecho sino como elemento de fuerza política en su constitución y aplicación social. Toda vez que la ley, como producto final no obedece en exclusividad a su formato histórico (que representa la satisfacción de necesidades sociales e institucionales); sino también y sobre todo a su procedimiento de creación legislativa. En dicho espacio, radica la importancia y protagonismo de un parlamento en tanto que legitima la discusión y razones para su publicidad de aprobación legal. Las que culminan siendo las decisiones finales del parlamento adoptado en mayoría.

Decisiones que cuando son sometidas a debate parlamentario, se apuesta por aquella idea del papel protagónico que juegan las minorías en la deliberación parlamentaria. Y digo se “apuesta” porque, si bien es cierto; las minorías parlamentarias personifican un papel esencial en la construcción de la democracia constitucional⁸ y que son muestra de pluralismo político⁹; muchas veces las mayorías se convierten en unas verdaderas dictaduras parlamentarias. No permitiendo administrar correctamente los consensos entre los disensos que existen en la deliberación parlamentaria. Y es ahí, que cuando se observa el quiebre de los elementos necesarios para la deliberación, uno puede observar y determinar el grado “democrático” de la formación de la voluntad estatal para la concretización de proyectos e intenciones legislativas a favor del país.

III. LA TRASCEDENCIA NOMOTÉTICA DE LAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

Siguiendo las reflexiones del Tribunal Constitucional Español Exp. N° 149/90 fj 5, la idea de trascendencia nomotética consiste en aquel valor normativo que asume o se asigna a determinada práctica. Esto último entendido en el marco de usos y prácticas informales, que constituyen la costumbre parlamentaria. Es así, que en síntesis, consiste en asumir que; *la práctica parlamentaria informal posee valor normativo, cualificándose como reglas de autoridad política - normativa con carácter*

⁷ MOLAS, Isidre e Ismael E. Pitchard, Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno, Tecnos, Madrid, 1987, p. 132.

⁸ ARAGÓN, Manuel, “Democracia y representación. Dimensión subjetiva y objetiva del derecho de sufragio”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp) Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 21

⁹ KYMLICKA, Will, “El nuevo debate sobre los derechos de las minorías”, en Ferran Requejo (coord.) Democracia y pluralismo nacional, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2002, p. 32.

de observancia y flexibilización del procedimiento, función y régimen constitucional del orden legislativo. En tal sentido, nos permitiremos ampliar algunas ideas necesarias sobre este punto.

Se reconoce que el derecho tiene como origen la política, aunque adquiere vida propia una vez que se separa de ésta. El derecho tiene su propio método de estudio, denominado dogmática jurídica o, más ampliamente, teoría jurídica de diferentes tipos. La forma como el derecho es creado – en una de sus versiones- a través del proceso de legislación no aparece en la pantalla de la teoría jurídica o política.

El reconocimiento del valor normativo de «usos» y «prácticas» es tardío. La forma usual de ese reconocimiento se da mediante la aceptación del uso o la práctica como «instrumento normativo», sin determinar exactamente que cosa sea el tal instrumento. Los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de la organización y funcionamiento del parlamento, lo que supone simultáneamente el reconocimiento de una fuente de derecho parlamentario no escrito y de la importancia de la misma.

No obstante se admite de un lado que el uso o la práctica pueden desempeñar el papel de norma aplicativa del derecho escrito mediante la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas, lo que si bien no supone una cierta admisión de las «normas interpretativas» si supone la aceptación de la función hermenéutica de los usos; mientras que del otro no sólo admite que tales normas surgidas mediante el uso puedan comportar la introducción de innovación normativa en sentido estricto, sino que extiende esa posibilidad a la determinación del contenido del *ius in officium* del parlamentario, al menos en unión de las disposiciones del derecho escrito.

Un paso más allá da el Tribunal Español, en STC177/02 fj, reiterado stc 89/05 fj 6; cuando comienza a admitir que los usos, por sí solos, no sólo son un «instrumento normativo» sino que mediante su uso exclusivo se puede determinar el contenido del citado *ius in officium* y, mediante tal operación, proceder a la generación de una parte del contenido de un derecho fundamental. No sólo se trata de que ese «instrumento normativo» sea muy importante en la vida del parlamento, es que determinan por sí misma al menos una parte del núcleo mismo de la función parlamentaria.

Obsérvese que este «instrumento normativo» por sí mismo la potencialidad de determinar el contenido de un derecho fundamental, con independencia de su asociación o integración en norma reglamentaria alguna. La importancia material se dobla en la importancia jurídica de las normas que produce el instrumento en cuestión.

Sin embargo el Tribunal nos repite una y otra vez que ese instrumento normativo tiene su límite en el Reglamento del parlamento. Para sostener esta tesis el Tribunal opera una cierta asimilación de los usos y prácticas con las normas de derecho parlamentario escrito emanadas de los órganos de gobierno, como estos están sujetos al reglamento del parlamento y, se supone, los usos y prácticas son generados por aquellos, estos últimos están limitados por aquel.

Por otro lado; de pronto conviene despejar la cuestión de la diferencia entre el «uso» o la «práctica» y el precedente. En resumidas cuentas la diferenciación entre las primeras y el segundo podría resumirse así: en primer lugar, el precedente vincula únicamente al órgano parlamentario concreto del que proviene, pero no surte dicho efecto en el caso de los demás, en tanto que la costumbre vincula o puede vincular a órganos parlamentarios distintos del creador, y, en este sentido, la costumbre está más próxima al derecho escrito que al precedente; en segundo lugar, el precedente vincula de forma condicional, lo que en el obliga no es tanto la decisión concreta cuanto el criterio general de decisión (la doctrina) de la que el antecedente es supuesto de aplicación, y deja de surtir tal efecto en el caso de que el órgano u órganos que lo establecen cambien de doctrina, de criterio general de decisión, por el contrario la costumbre vincula siempre en tanto no sea sustituida por otra o por norma de derecho escrito; en tercer lugar, la costumbre, como el derecho escrito, puede crear por si misma o, en su caso completar o integrar derechos subjetivos, que en el caso sería de naturaleza pública, cosa que no puede pretender el precedente: finalmente, mientras que la costumbre es o puede ser justiciable el precedente no (salva la incidencia del principio de igualdad en la aplicación de la ley, naturalmente).

IV. TEST DE DEMOCRACIA MÍNIMA: CRITERIOS Y APLICACIÓN LEGISLATIVA.

4.1. Cuestiones preliminares sobre la racionalización del poder político

El problema mayúsculo que se presenta en la democracia representativa a razón de sus poderes, es cuando se empieza a politizar la justicia. Es ahí cuando se va debilitando la democracia, resultando una incompatibilidad en el Estado Constitucional. Preocupación que de pronto podemos observar en el uso político de la justicia a razón de Sérgio Moro, el juez que dirigió la operación Lava Jato y quien

fue ministro de Justicia y Ciudadanía del gobierno del presidente Jair Bolsonaro en Brasil. Situación que implica justamente analizar la racionalidad del poder; es decir, cómo se piensa usar el poder dentro del sistema político.

En tal sentido, con la intención de introducirnos y aproximarnos en primer término al tema de racionalización del poder o legitimidad en el ejercicio del poder en relación con las prácticas parlamentarias que tienden a asumir una fortaleza única no positivizada o reglamentada como fuente del derecho para el debate parlamentario, haremos uso didáctico de algunos hechos iniciales de la primera temporada de la serie *House of Cards* (en adelante HOC). Para tal finalidad introductoria, haremos uso de dos categorías: la racionalidad y fetichización del poder.

4.1.1. La racionalidad del poder (Sistema)

Las relaciones de poder están presentes en toda relación humana adquiriendo diferentes formas expresivas, así como propósitos distintos. Sea en el ámbito del grupo más íntimo que rodea a los seres humanos y en el que se desarrolla la convivencia diaria, en el círculo más amplio del trabajo o del ocio o en el marco de arenas que según el paso del tiempo se han ido configurando bajo distintas denominaciones. El poder se ejerce la mayoría de las veces, de forma manifiesta y otras de manera más sutil o por herencia institucional.

El carácter relacional del poder requiere de un cierto tipo de aceptación, sin el cual aquel no se ejerce. En un primer momento, la fuerza fue el argumento convincente por excelencia para lograr la obediencia, más tarde, fue la razón. En medio de estos escenarios se alzaban pasiones, pequeñas historias que podían desviarse por otros vericuetos y cuestiones que tenían que ver con la supervivencia, pero también con la vanidad, la expansión del ego, la satisfacción de una pasión nunca complacida. La política tiene que ver con todo ello, el poder es su objeto de estudio por excelencia y, como bien manifiesta el senador Graco en el film de *Espartaco*, “la política es una profesión práctica”.

La genial serie de HOC, resulta pertinente en esta parte introductoria; esquematizar cómo la racionalidad propia del sistema político-en términos de poder- puede hacer de las instituciones parlamentarias y jurídicas un concepto simbólico e ineficaz, pero altamente instrumental para fines totalmente distintos, socavando en muchas ocasiones las democracias más sólidas o constituir un régimen político híbrido u opuesto al orden constitucional establecido. La serie, demuestra con nitidez *los pasillos del*

poder sin ciudadanía. Es una serie que cuestiona altamente a la democracia desde el deseo del poder por el poder, el ajedrez lúcido de la corrupción, el valor del pragmatismo sin escrúpulos y sobre todo la manipulación de los otros mostrando – a propósito de Balzac- “la comedia humana” en plena democracia.

Lo interesante y muy pertinente para el presente trabajo, consiste en la solidez de la práctica parlamentaria gracias a la red de poderes colaborativos que existen desde lo político, los medios de comunicación, los *lobbies* y los grupos económicos. Es decir, la nueva forma de gerenciar el parlamento asume desde la informalidad, pero dentro de la democracia, un nuevo género lleno de nuevas reglas, códigos de gestión y razones de intercambios. Permitiendo tener un régimen de prácticas políticas naturalizadas como válidas y consensuadas como legítimas.

4.1.2. Fetichización del poder (Democracia)

La democracia, por más sólida que sea, puede verse socavada desde la propia institucionalización de la política (fetichización del poder) y las relaciones diplomáticas que promueven el abuso del poder en tanto posibilita mayor margen de maniobra política. Si bien es cierto, interesa a cualesquiera la relación entre la política y la ética; cabe dejar bien en claro que la política tiene su propia racionalidad o dinamismo. A diferencia de lo que pensaban tanto Aristóteles como Santo Tomas de Aquino, que la política debería ser reflexionada en base a los postulados éticos en tanto que existe un criterio moral universal que sirve de fundamento para la toma de decisiones. Para demostrar que la fetichización de la política en términos de poder, veamos las siguientes categorías:

a) Cálculo de los medios.

El cálculo de los medios, se pueden entender como la “*evaluación de posibilidades*”; es decir, “para calcular la factibilidad de un proyecto nos preguntamos, ¿qué es posible hacer?”¹⁰. Esta *acción inteligentemente llevada*, podemos observarlo en la serie HOC (primera temporada); cuando Francis Underwood, quien inicia como líder del grupo democrático en el Congreso, es engañado e imposibilitado para acceder a un peldaño de la cuota de poder. A la par, el flamante presidente de los EE.UU. es quien anuncia a otra persona para el cargo de Secretario de Estado dejando de lado a F. Underwood. Esta experiencia marca la voluntad y las ideas en Frank;

¹⁰ SARTORI, G, “La Política - Lógica y método en las ciencias sociales”, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p.65.

respondiendo a la pregunta del cálculo de los medios, *aspira en ser candidato a la vicepresidencia de la mano de la misma persona que lo engaña.*

Medio que emplea de manera fingida y que da entender en tener un colaboración desinteresada con el Presidente en una ley de Reforma Educativa; cuando en realidad y de mano valiosa de Doug Stamper, avanza sus propios planes y ambiciones; generando situaciones de gran estrategia política para desterrar al actual vicepresidente quien por razones legales sería el candidato natural para la reelección, a su vez la posibilidad de hacer a efectos de factibilidad, intenta el puesto de gobernador dando el mensaje de estar en la política local (con los de abajo) lejos de Washington DC, finalidad que lo hace para ubicarse mejor para ser el candidato por excelente para la vicepresidencia.

De esta forma de “hacer”, podemos decir, que *“el ejercicio de poder requiere de la construcción de confianza para que sea aceptado en una relación mínima de iguales”*¹¹, de lo contrario la racionalidad de la política no tendría sentido en su estudio ni en su control, es un elemento que fomenta – desde un punto de vista positivo- la discusión sobre la aprobación de una ley o no.

b) El principio del peligro opuesto.

A diferencia de la primera categoría, este principio se puede comprender como la *“evaluación de oportunidades”*; es decir, “adecuar el ideal que inspira nuestra acción a lo largo del recorrido, respondiendo a la pregunta ¿hasta qué punto es conveniente hacerlo?”¹². Esta evaluación de oportunidades, se puede traducir como aquel análisis de costo-beneficio de cada acción. “Los fallos en sus cálculos hacen los momentos más dramáticos de la serie: cuando falla al calcular que iba a ser nombrado Secretario de Estado al inicio de la serie, y cuando falla al calcular que el presidente quiere que entreviste a un empresario para el puesto de vicepresidente, cuando él era el real candidato, al final de la primera temporada. En la vida real los políticos toman sus decisiones con información e intuición. El llamado olfato político es muy importante en la toma de decisiones; el olfato político existe, pero el argumento lo racionaliza una serie de decisiones con ponderación de alternativas y conclusión sobre la base de costos y beneficios. La serie pinta el ajedrez político como “un

¹¹ ALCÁNTARA, Manuel y MARIANI, Santiago, La política va al Cine, Lima, Universidad del Pacífico, p.65.

¹² SARTORI, G, La Política - Lógica y método en las ciencias sociales, Opc Cit, P 78.

manual de movimientos de un libro de estrategias, dejando de lado la intuición del ajedrecista”¹³

4.2.- La legitimidad de los límites normativos del control en el debate.

4.2.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

El artículo 104 de la Constitución que regula la potestad del Congreso República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de legislativos, establece que el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de respectivas exposiciones de motivos [considerando que las normas se publican en el diario oficial El Peruano, carecería de lógica que se exija solo la presentación del decreto legislativo] al Congreso de la República se sustenta a nuestro juicio en lo siguiente:

- a. El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental)
- b. Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República que fija las materias específicas sobre las del Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrán emitir dichos decretos.
- c. Atendiendo a que se trata de una "delegación", la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada" en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

¹³ MALDONADO, A. (05 de junio del 2019). House of Cards: cuando Macchiavello se encuentra con Hollywood. Obtenido de Politai: <http://politai.pe/opinion16-2014.html>

4.2.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Es preciso reconocer que al Congreso de la República el Poder Constituyente le ha atribuido, fundamentalmente, el ejercicio de la función legislativa; mientras que la jurisdicción es atribuida a otros organismos o poderes públicos como el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

En ese contexto es importante destacar que para ser Congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de Congresista de la República; pero si para cargos como el de juez, magistrado del Tribunal Constitucional, para el que si se exige ser abogado.

El que no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas, y el que se trate de un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo de Congresista de la República, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional entienda que la naturaleza del control parlamentario sea de naturaleza, precisamente, política. De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC [recaída en atención a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta igualmente aplicable al presente caso, porque el intérprete final de la Constitución se pronuncia respecto de un procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo], reconoce la competencia del Congreso de la República para efectuar un control de constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, haya mencionado lo siguiente:

“8. No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función, de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo. Este es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión”.

Resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos [no solo de los Congresistas de la República] de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. Asimismo el artículo 102 de la Norma Fundamental le

otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar las leyes.

Atendiendo a ello, se debe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le ha otorgado la facultad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa [como cualquier otra ley] y velar por el respeto a la Constitución y las leyes [aquella mediante la cual delega facultades al Poder Ejecutivo entre ellas, desde luego].

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no lo inhabilita ni lo exima de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de decretos legislativos. Por el contrario, la revisión del artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la "contravención a la Constitución Política" y al "exceso en el marco de la delegación de facultades", impone materialmente a la comisión dictaminadora [en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento] el deber de realizar análisis técnico-jurídico, es decir, a argumentar en términos estrictamente jurídicos, las conclusiones del ejercicio de dicha labor de control parlamentario.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste de singular relevancia, dado que el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República dispone la remisión del expediente del decreto legislativo correspondiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, atendiendo a la especialidad de las materias que son de conocimiento de dicha comisión y, sobre todo, a los parámetros sobre la base de los cuales se ejerce el control: a) la ley autoritativa y b) la Constitución Política.

En adición a lo expuesto se debe considerar que en atención al principio de colaboración entre poderes públicos que requiere ser optimizado para el bienestar del ciudadano y de la sociedad en su conjunto; así como a la necesidad de actuar conforme a los principios de predictibilidad y seguridad jurídicas; no resultaría admisible que se sustente un documento de índole técnico como un dictamen producto del control parlamentario a nivel de comisión, en cuestiones de oportunidad, conveniencia en análisis de utilidad o necesidad ni en preferencias personales o partidarias. Y es que la democracia no se sustenta solo en el "poder de los votos", sino también y sobre todo, en la argumentación, la persuasión o convencimiento, la tolerancia y el respeto.

De esa manera al tratarse de un mecanismo de control parlamentario que recae sobre una norma jurídica, como un decreto legislativo; existiendo la posibilidad de sustentar técnica y jurídicamente las conclusiones de dicho control parlamentario; y previendo el artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, como parámetros de dicho control, la Constitución Política y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

Y es que en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más bien, en la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

Por tales motivos al emitir su dictamen sobre un acto normativo del Poder Ejecutivo y, en particular, sobre un decreto legislativo, la Comisión de Constitución y Reglamento recurrirá a argumentos jurídicos para sustentar sus conclusiones.

4.2.3. Los parámetros que deberían regir el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo.

Como se indicó precedentemente, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y b) la Constitución Política. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento deberá analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa, como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la Republica y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo decide compartir y delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la “materia especifica delegada”, en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación "en blanco"; sino también cuando se concretan delegaciones legislativas, generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y tome con ello innecesaria la delegación misma], pero si considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se a autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la Republica para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades; así como la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante, que se efectuó una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la “materia delegada”? Porque el Congreso de la Republica es el espacio que representa

el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz del principio de presunción de constitucionalidad, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos que contravenga o sea incompatible con el ordenamiento constitucional vigente.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00(333-2007-PI/TM, ha señalado sobre el principio de presunción de constitucionalidad lo siguiente:

"4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales solo implican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional". Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...] .

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto.

En síntesis se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

4.3. Criterios del Test de democracia mínima.

Los criterios del presente test, responde en evaluar y responder la siguiente pregunta en; ¿cuándo es una buena práctica parlamentaria? Intención distinta de los criterios propuestos por el profesor Oliver Lalana y Manuel Atienza, quienes atienden al procedimiento legislativo formal de los proyectos de ley desde la justificación racional en el debate para aprobar cierta pretensión parlamentaria. Es decir, los criterios del presente test buscan incidir en la función latente de los argumentos que promueven las decisiones parlamentarias para asumir determinadas acciones legislativas, como por ejemplo; las razones para priorizar determinado proyecto de ley en las agendas del pleno. Asimismo, cabe precisar que el presente test no es un instrumento o herramienta de uso constitucional por las Cortes Constitucionales a fin de evaluar las razones constitucionales y jurídicas de determinado proyecto de ley, toda vez que los (as) jueces asumirían un rol altamente politizado, ejerciendo funciones en parte de índole parlamentaria antes que naturaleza jurisdiccional. En tal sentido; se plantea los siguientes criterios de manera puntal en el siguiente gráfico:

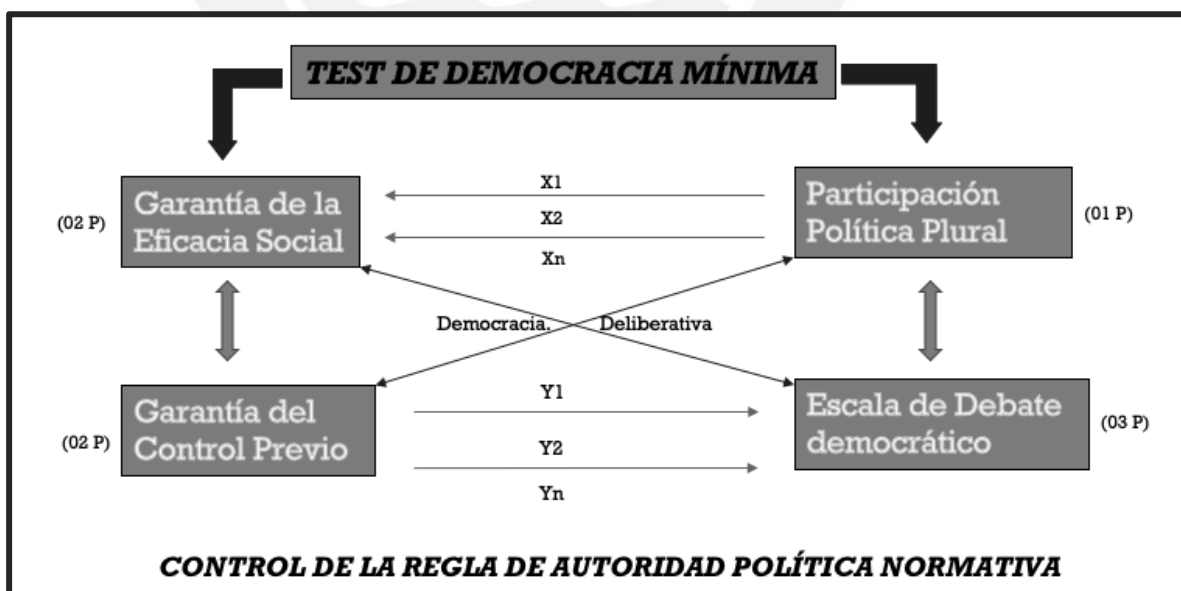


Gráfico N° 05 – Fuente: Juan A. Castañeda Méndez, 2019.

4.3.1. Garantía de la eficacia social.

Este criterio responde a dos premisas; la primera, consiste en que observa sí el proyecto de ley responde realmente a la satisfacción de una determinada necesidad pública o problema social, y la segunda, la necesidad pública a satisfacer responde a una real demanda de ser satisfecha en la sociedad atendiendo a los factores como: a) brechas sociales postergadas, b) conflictos sociales, c) omisiones gubernamentales y d) poblaciones vulnerables.

4.3.2. Garantía de la participación política de los grupos políticos minoritarios.

Este criterio responde a una premisa fundamental, que en el debate parlamentario se debe considerar la mayor cantidad de pretensiones de todas las bancadas y no únicamente permitir que las razones “válidas” sean las planteadas por la bancada mayoritaria. Esto nos permite fortalecer el pluralismo democrático que debe existir en los debates a fin de disuadir cualquier particularidad de dictadura parlamentaria. En este punto, es importante la oposición parlamentaria, como dinámica política y jurídica que debe expresarse para no permitir la aprobación de proyectos de ley por contrabando.

4.3.3. Garantía de controles previos

Este criterio responde a dos premisas; la primera, que todo proyecto ley – salvo excepción constitucional y de rango normativo parlamentario- debe tener dictamen de la comisión parlamentaria idónea; y la segunda premisa, comprende que los argumentos del dictamen trascienda en el debate del proyecto de ley, brindándole así un mayor rigor técnico y una compostura política razonable en la votación como discusión.

4.3.4. Garantía del debate democrático.

Este criterio atiende a 3 premisas; la primera, que durante el debate se incluya las pretensiones plurales de la democracia (bancadas parlamentarias o grupos políticos); la segunda, durante el debate se discuta los argumentos planteados en el dictamen de las comisiones ; y la tercera, el fin social del proyecto de ley.

4.4. Aplicación del Test de democracia mínima en las actas plenarias legislativas.

Planteado los criterios del test propuesto, se aplicó bajo un esquema general de resultados sobre las actas del pleno del Congreso de la República del Perú correspondiente al periodo Julio 2018 – Marzo 2019. De dicho proceso resultó las siguientes reflexiones, las cuales se expone a modo de ejemplo, necesidad y resultado aplicativo de la propuesta planteada:

- a) Las prácticas parlamentarias informales desentienden a los asuntos públicos, un correcto seguimiento de la normativa y de los procedimientos deliberativos como la inclusión en el debate la posición de las bancadas minoritarias.
- b) No existe un diálogo democrático representativo, satisfacción de necesidades sociales e institucionales desde el poder. La mayoría de proyectos legislativos son aprobados en comisión a razón de acuerdos directivos antes que a una directriz de agenda pública.
- c) Los procedimientos deliberativos en el parlamento, previos a la aprobación en las comisiones dictaminadoras, se encuentran supeditados a negociaciones, imposiciones de una dictadura parlamentaria o del condicionamiento al proceso deliberativo por parte del poder ejecutivo a través del uso abusivo de los mecanismos constitucionales que ofrece el Estado Constitucional.
- d) El resultado de prácticas parlamentarias informales e ilícitas quiebra la democracia deliberativa a razón de las reglas discursivas propias del debate público y poder normativo que se tiene, hechos que coadyuvan a la deslegitimación del Congreso y al dis valor de la representación popular.
- e) El debate de los proyectos de ley en el pleno adolecen de argumentos de constitucionalidad y discusión de elementos técnicos de los dictámenes, esta carencia u omisión conlleva a continuos vicios de constitucionalidad e insatisfacción de necesidades públicas.

V.- CONCLUSIONES

Tenemos un sistema político híbrido, de corte formal (presidencialista) y material (parlamentarista) comprendido en un esquema de exigencias que demanda todo Estado Constitucional. No obstante, su dinámica de democracia representativa no ha coadyuvado a tener una ciudadanía autónoma. Se fomenta un sujeto pasivo a razón del ejercicio del derecho a elegir y participar en política. No lográndose disminuir el elitismo existente al interior de los partidos políticos, situación que no ha permitido una democratización de los mismos y un correcto contrapeso político – normativo.

Atendiendo a lo desarrollado sobre la trascendencia nomotética, indicaremos que la práctica parlamentaria informal posee un valor normativo vinculante, cualificándose como reglas de autoridad política-normativa con carácter de observancia y flexibilización del procedimiento, función y régimen constitucional del orden legislativo. Estas últimas categorías son los poderes o funciones constitucionales que tiene todo parlamento.

El test de democracia mínima comprende: i) Garantía de la eficacia social, ii) Garantía de la participación política de los grupos políticos minoritarios, iii) Garantía de controles previos (dictamen idóneo) y iv) Garantía del debate y exoneración de segunda votación. Esta propuesta tiene por finalidad; incidir en la función latente de los argumentos que promueven las decisiones parlamentarias para asumir determinadas acciones legislativas.

El test no es un instrumento o herramienta de uso constitucional para las Cortes Constitucionales a fin de evaluar las razones constitucionales y jurídicas de determinado proyecto de ley, toda vez que los (as) jueces asumirían un rol altamente politizado, ejerciendo funciones en parte de índole parlamentaria antes que naturaleza jurisdiccional.

Las prácticas parlamentarias ilícitas en la aprobación de las leyes, conlleva a fortalecer el despotismo representativo. Haciendo que la agenda pública no atienda a los fines sociales y la ciudadanía se aleje cada día de los espacios de discusión pública, impulsando progresivamente el debilitamiento de las instituciones y del sistema jurídico.

VI.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÓN, Manuel, “Democracia y representación. Dimensión subjetiva y objetiva del derecho de sufragio”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp) Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.
- ALCÁNTARA, Manuel y MARIANI, Santiago, La política va al Cine, Lima, Universidad del Pacífico.
- GARZÓN, Ernesto, “Representación y democracia”, en Derecho, ética y política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.
- GARZÓN, Ernesto, “Representación y democracia”, op. cit., p. 147. El autor cita a Carl Schmitt, en Der Hüter der Verfassung, Tubinga, 1931.
- GARRONERA, Ángel, Representación política y Constitución democrática, Cuadernos Civitas, Madrid, 1991.
- KELSEN, Hans, De la esencia y valor de la democracia, Trad. Juan Luis Requejo Pagés, Ed. Mohr Siebek e. K., Tubinga, 2ª edición, Oviedo, 2006.
- NEGRETTO, GABRIEL. 2003. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”. Revista Mexicana de Sociología 65
- KYMLICKA, Will, “El nuevo debate sobre los derechos de las minorías”, en Ferran Requejo (coord.) Democracia y pluralismo nacional, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2002.
- MALDONADO, A. (05 de junio del 2019). House of Cards: cuando Macchiavello se encuentra con Hollywood. Obtenido de Politai: <http://politai.pe/opinion16-2014.html>
- MOLAS, Isidre e Ismael E. Pitchard, Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno, Tecnos, Madrid, 1987.
- OVEJERO, Félix. Deliberación y Democracia, en: El giro deliberativo de la democracia. Bogotá, Universidad del Externado, 2012.
- SARTORI, G, “La Política - Lógica y método en las ciencias sociales”, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- WALDRON, Jeremy. “Derecho y Desacuerdos”, Editorial Marcial Pons, Madrid – España.