

# **GACETA**

## **CONSTITUCIONAL**

---

### **& PROCESAL CONSTITUCIONAL**

#### **DIRECTORES**

Domingo García Belaunde

Víctor García Toma

Samuel B. Abad Yupanqui

**TOMO 90 / JUNIO 2015**

*Especial*

## **Libertades económicas en la jurisprudencia del TC**

**El contenido esencial y los límites  
de la libertad de empresa**

**El derecho a la propiedad  
en sus conceptos civil y constitucional**

**Relativización de la presunción de inocencia  
y el fin resocializador de la pena**

**Competencia del TC en materia  
de ejecución de sentencias en el proceso  
de inconstitucionalidad**

**Reforma constitucional: No reelección  
de alcaldes y gobernadores regionales**

**Aplicación del non bis in ídem  
en el control de la actividad judicial**

**Vinculación del derecho a la prueba  
y la debida motivación en la justicia  
constitucional**

# T GACETA CONSTITUCIONAL & PROCESAL CONSTITUCIONAL

**DIRECTORES**

Domingo García Belaunde / Víctor García Toma /  
Samuel B. Abad Yupanqui

**COORDINADOR EJECUTIVO**

Pedro Pablo Salas Vásquez

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Luis Miguel Zavaleta Revilla / F. Luis Vilca Cotrina

**COLABORADORES PERMANENTES**

Manuel Alberto Torres Carrasco / Olivia Blanca Capcha  
Reymundo / Franco Montoya Castilla / Gabriela Oporto  
Patroni / Cynthia Jessica Rojas Silva / Julissa Vitteri  
Guevara

**DIRECTOR LEGAL**

Manuel Muro Rojo

**DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO**

Luis Briones Ramírez / Martha Hidalgo Rivero

**CORRECCIÓN DE TEXTOS**

Jaime Gamarra Zapata Corrales

**DIRECTOR COMERCIAL Y DE MARKETING**

César Zenitagoya Suárez

**DIRECTOR DE PRODUCCIÓN**

Boritz Boluarte Gómez

Impreso en:  
Imprenta Editorial El Búho E.I.R.L.  
San Alberto 201 - Surquillo - Lima 34 - Perú

© Copyright Gaceta Jurídica S.A.  
Primer número, enero 2008

GACETA CONSTITUCIONAL & PROCESAL CONSTITUCIONAL (T. 90)  
Primera edición / Junio 2015 / 2,680 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú:  
2008-02771 (T. 90)

ISSN versión impresa: 1997-8812

Registro de proyecto editorial: 31501221500604

Prohibida su reproducción total o parcial  
Derechos reservados. D. Leg. N° 822

Gaceta Jurídica S.A. no se solidariza necesariamente con las opiniones  
vertidas por los autores en los artículos publicados en esta edición.

# SUMARIO

## Gaceta Constitucional

### ESPECIAL

#### Libertades económicas en la jurisprudencia del TC

<b>PRESENTACIÓN</b>	Valores esenciales: Libertad económica y dignidad <i>Ernesto Álvarez Miranda</i>	17
<b>ARTÍCULOS DEL ESPECIAL</b>	El contenido esencial y los límites del derecho fundamental a la libertad de empresa <i>César Ochoa Cardich</i>	21
	<i>Opinión: ¿Qué debemos entender por el principio de subsidiaridad?</i> <i>Baldo Kresalja Roselló</i>	26
	El derecho de propiedad: Entre la Constitución y el Código Civil <i>Juan Carlos Díaz Colchado</i>	30
	Derecho de asociación, libertades, limitaciones e intervención estatal <i>Max Salazar Gallegos</i>	50
	La concordancia entre la libertad de expresión comercial y el derecho de los consumidores <i>Leoni Raúl Amaya Ayala</i>	61

### ANÁLISIS Y ESTUDIOS POR ESPECIALIDADES

#### ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL

<b>OPINIONES Y RESOLUCIONES</b>	Por una debida interpretación y ejecución de sentencia <i>Carlos Hakansson Nieto</i>	71
---------------------------------	---	----

<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	Suspensión extraordinaria del plazo para interponer medios impugnatorios de los procesos constitucionales <i>Raúl Arcos Cotrado</i>	74
<b>ANÁLISIS PENAL Y PROCESAL PENAL</b>		
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	El principio de proporcionalidad en la dación e imposición de la pena <i>Elky Alexander Villegas Paiva</i>	81
<b>ANÁLISIS LABORAL Y PREVISIONAL</b>		
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	Criterios para la rotación de los dirigentes sindicales en el régimen de carrera <i>Ana Cecilia Crisanto Castañeda</i>	95
	La prueba indiciaria y la debida motivación en el ámbito laboral ordinario y constitucional <i>Luis Álvaro Gonzales Ramirez</i>	105
<b>ANÁLISIS ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO</b>		
<b>OPINIONES Y RESOLUCIONES</b>	La posible afectación del principio non bis in ídem en resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura <i>Fabiola García Merino</i>	117
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	Cuestionamiento a la suspensión o cancelación de las licencias de conducir por la vía constitucional <i>José María Pacori Cari</i>	119
	La importancia del estudio de impacto ambiental en el proceso de amparo <i>Percy Grandez Barrón</i>	126
<b>ANÁLISIS CIVIL, COMERCIAL Y PROCESAL CIVIL</b>		
<b>ANÁLISIS Y CRÍTICA</b>	Amparo arbitral de tercero <i>Carlos A. Fonseca Sarmiento</i>	137

<p>Los límites de la relativización del principio de congruencia procesal en los procesos de divorcio <i>Alexander Rioja Bermúdez</i></p>	145
<b>DOCTRINA CONSTITUCIONAL</b>	
<p>Razones para la existencia de un debido proceso en sede parlamentaria <i>Hugo Velásquez Zavaleta</i></p>	155
<p>Agencias regulatorias y Constitución <i>Ivar Calixto Peñafiel</i></p>	165
<b>DOSSIER</b>	
<b>Constitucionalidad de la Ley de la Reforma Magisterial</b>	
<p>Consideraciones sobre la discriminación por razón de edad <i>Susana Mosquera Monelos</i></p>	193
<p>El Tribunal Constitucional y la (débil) protección de los derechos sociales <i>Heber Joel Campos Bernal</i></p>	200
<p>La neutralización del riesgo en el caso de la Ley de Reforma Magisterial. ¿Hacia un concepto más “light” de la resocialización? <i>Héctor Rojas Pomar</i></p>	205
<b>ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL</b>	
<p>La pérdida del escaño por un partido político <i>César Delgado-Guembes</i></p>	215
<p><b>Opinión:</b> “El Congreso ha puesto su reglamento por encima de la Constitución” <i>Enrique Bernales Ballesteros</i></p>	229
<p>Nuevos criterios del procedimiento de la revocatoria de las autoridades elegidas. Modificaciones a la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos <i>Martín D’Azevedo García</i></p>	231

## La pérdida del escaño por un partido político\*

César DELGADO-GUEMBES\*\*

*El Congreso ha modificado su reglamento a efectos de impedir que los parlamentarios condenados, con una sentencia judicial firme, por los delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos sean reemplazados por un accesitario; sancionando, de esta forma, a sus partidos políticos de origen. En opinión del autor, lo relevante será determinar si el partido pudo conocer que el congresista se encontraba involucrado en actos ilícitos. De ser así, no importará si el delito fue cometido antes o después de la elección, pues lo que se sancionará es la omisión de actos de cuidado y diligencia en la selección de sus candidatos.*

RESUMEN

### INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo del presente año se publicó en *El Peruano* la Resolución Legislativa del Congreso 2-2014-2015-CR, que incorpora el artículo 15-A al Reglamento del Congreso de la República, creando la figura de pérdida de escaño parlamentario por delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de estos ilícitos.

Lo central de la norma consiste en la afectación que genera respecto de la imposibilidad que se impone a los partidos de reemplazar a los congresistas que recibieran condena por la comisión de delitos como el tráfico de drogas, terrorismo, trata de personas o lavado de activos. Es una medida punitiva dirigida focalizadamente contra los partidos cuyos grupos parlamentarios estuvieran integrados por representantes condenados por los delitos

\* “Acá traemos al Congreso gente que está prontuariada, proxenetas, violadores, otelos, prostitutas, de todo hay en este Congreso; así es, de todo, impresentables, prostitutas. (...) ¿Acaso les cuesta tanto a los partidos políticos llevar gente decente, gente correcta, gente con valores, con principios, que cambie este país? (...) es la vergüenza de este Congreso lo que tenemos, con gente que tiene prontuariados realmente lamentables, y eso es lo que hunde a la democracia, lo que hunde a los partidos, lo que hace que la gente nos odie, lo que hace que la gente quiera que este Congreso se incendie y que lo cierren. ¡Lo van a aplaudir! ¿Por qué? ¡Por las inconductas, por los antecedentes, por las porquerías que se traen acá también! No importa que nos quedemos con 120, aunque cambiemos la Constitución. ¡Hay que dar gestos claros, contundentes, solventes!”, congresista Lourdes Alcorta. Sesión de Pleno del Congreso, 5 de marzo de 2015.

\*\* Profesor de Derecho y Gestión Parlamentaria en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Funcionario del Congreso. Ha sido Oficial Mayor, Director General Parlamentario, Director de Comisiones y otros órganos del servicio parlamentario.

aludidos. El propósito es castigarlos por el descuido que se les imputa por no haber elegido correctamente a quienes proponen como candidatos en los procesos electorales para la elección del Congreso de la República.

El proyecto, cuya aprobación requería la mayoría absoluta de congresistas, fue adoptado por el Pleno del Congreso en la sesión del 12 de marzo del 2015, por 72 votos a favor, 17 en contra y una abstención. La relación de votos por grupo parlamentario se produjo según el cuadro que sigue.

Votación del proyecto sobre pérdida de escaño por grupo parlamentario			
Grupo Parlamentario	A favor	En contra	Abstenciones
Gana Perú	22	1	-
Fuerza Popular	24	-	-
Perú Posible	8	-	-
PPC-APP	-	3	-
Solidaridad Nacional	-	2	1
Concertación Parlamentaria	7	-	-
Acción Popular-Frente Amplio	6	2	-
Unión Regional	-	3	-
Dignidad y Democracia	3	5	-
No agrupados	2	1	-
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>17</b>	<b>1</b>

En este documento se presentan los argumentos que sirvieron para aprobar el proyecto, los elementos que conforman la estructura de la regla creada, y la evaluación general de su conveniencia y utilidad en función de la situación que se pretende remediar.

## I. EL ITER DEL ARTÍCULO 15-A DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

La Resolución Legislativa del Congreso 2-2014-2015-CR incorpora mediante su artículo único el artículo 15-A en el Reglamento del Congreso. El texto del artículo incorporado dice que, “en caso de que un congresista haya sido condenado mediante sentencia judicial firme por la comisión de un delito contra la salud pública en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de estos ilícitos, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento del Congreso de la República sobre reemplazo por el accesitario”.

### 1. Las propuestas legislativas

El artículo 15-A del Reglamento del Congreso tiene como origen tres distintos proyectos de ley, presentados por los grupos parlamentarios *Unión Regional*, *Gana Perú*, y *Solidaridad Nacional*.

Iniciativas que originan el artículo 15-A	
Autor	Propuesta
<b>Lourdes Alcorta Suero</b> (Unión Regional)	Proyecto 2778. Presentado el 14 de octubre de 2013 Modifica el artículo 15 del Reglamento del Congreso, adicionando un supuesto. El cargo de congresista vaca en caso que se compruebe fehacientemente luego de ser elegido, que ha recibido financiamiento del narcotráfico, lavado de activos, de personas condenadas con sentencia firme por tráfico ilícito de drogas y/o lavado de activos.
<b>Marisol Espinoza Cruz</b> (Gana Perú)	Proyecto 3743. Presentado el 26 de agosto de 2014 Incorpora el artículo 15-A, y se modifica el artículo 25 del Reglamento del Congreso. Artículo 15-A En caso que el congresista en ejercicio de sus funciones sea condenado con sentencia firme como autor, coautor o partícipe de los delitos contra la salud pública en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, tipificados en los artículos 296, 296-A, 296-B, 297, 298, 299, 300, 301 y 302 del Código Penal, será vacado con la consecuencia accesoria que el partido político o alianza de partidos perderá ese escaño durante el resto del periodo legislativo constitucional. Artículo 25 (adición como tercer párrafo) De presentarse el caso contemplado en el artículo 15-A, no procederá el reemplazo del congresista por el accesitario, sino la pérdida del escaño del partido o alianza de partidos.

Iniciativas que originan el artículo 15-A	
Autor	Propuesta
<b>Vicente Zeballos Salinas (Solidaridad Nacional)</b>	Proyecto 3912. Presentado el 30 de octubre de 2014 Modificación del artículo 25 del Reglamento del Congreso, adicionando un supuesto como último párrafo. Artículo 25 (adición como cuarto párrafo) No será reemplazado el congresista accesorio cuando haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad por la comisión de un delito, cuando el proceso penal se inició con anterioridad a su elección.
<b>Sustitutorio del dictamen la Comisión de Constitución.</b>	Dictamen presentado el 27 de noviembre de 2014 Adición del artículo 15-A, y de un tercer párrafo en el artículo 25 Artículo 15-A El partido o alianza de partidos políticos vigente cuyo representante en el Congreso haya sido destituido en el cargo como consecuencia de una condena judicial firme vinculada a los delitos contra la salud pública en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, o trata de personas así como lavado de activos proveniente de estos ilícitos, perderá la curul durante el resto del período parlamentario. Artículo 25 (adición como tercer párrafo) De presentarse el caso contemplado en el artículo 15-A no procede el reemplazo del congresista por el accesorio, produciéndose en dicho supuesto, la pérdida del escaño del partido o alianza de partidos.
<b>Sustitutorio propuesto por la congresista Martha Chávez durante el debate en el Pleno</b>	Artículo 15-A En caso que un congresista haya sido condenado mediante sentencia judicial firme por cualquiera de los delitos contra la salud pública en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, lavado de activos o trata de personas, no será aplicable lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento del Congreso de la República sobre reemplazo por el accesorio.
<b>Sustitutorio presentado durante el debate por el Presidente de la Comisión</b>	Adición del artículo 15-A En caso que un congresista haya sido condenado mediante sentencia judicial firme por la comisión de un delito contra la salud pública en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de estos ilícitos, no será aplicable lo dispuesto en el Artículo 25 del Reglamento del Congreso de la República sobre reemplazo por el accesorio.

Los proyectos se remitieron a la Comisión de Constitución, y esta debatió y aprobó el dictamen con fecha 18 de noviembre de 2014, el mismo que se presentó el día 27 del mismo mes. El debate en el Pleno tuvo lugar los días 5 y 12 de marzo de 2015. La promulgación por la Presidenta de Congreso ocurrió el día 18 de marzo de 2015, y su publicación en el diario *El Peruano* el 20 de marzo del mismo año.

## 2. Los argumentos que sustentan las medidas aprobadas

Los objetivos principales de esta norma se postularon, primero, como un gesto expresivo y claro de la voluntad y compromiso del Congreso de emprender la lucha contra el narcotráfico en su propio seno, y en segundo lugar, más allá de la dimensión gestual o mediática, como una medida correctiva contra los partidos políticos que no seleccionan

apropiadamente a quienes proponen como candidatos al Congreso en el sufragio general.

El principal antecedente en las propuestas es la reforma constitucional que se produjo en Colombia. En Colombia, donde la figura de la suplencia tiene una dinámica mucho más activa que en el Perú, porque el titular es reemplazado en las sesiones a las que no puede asistir de manera automática por quien quedó elegido en el siguiente lugar en los comisionados, el artículo 134 de su Constitución, desde su reforma el año 2003, dice que “los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista según su orden de inscripción en ella. La renuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo”.

La medida legislativa conocida como *silla vacía*, vigente en Colombia desde el año 2009, que comprende la vacancia del escaño para el partido político cuyo miembro es condenado por delitos de parapolítica (relación con grupos armados) y narcotráfico. Desde entonces se han presentado propuestas para generalizar los alcances respecto de todo delito, pero en especial por el delito de lesa humanidad y los delitos de corrupción y contra la administración pública (peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato y abuso de autoridad). En el período de vigencia de este tipo de afectación de la responsabilidad individual al partido político casi llega a una decena el número de casos en los que los partidos han perdido un escaño.

En la Comisión de Constitución los principales argumentos a favor de la pérdida del escaño parlamentario, conocida también como el artículo de la *silla vacía* o de la *curul vacía*, los presentó la congresista Mavila León, no obstante no ser ella una de las firmantes de ninguno de los tres proyectos presentados.

Los planteamientos que impulsó a favor de la reforma del Reglamento del Congreso fueron que el narcotráfico se está incrementando en el Perú y para disminuir y evitar su arraigo, y crecimiento y desarrollo al interior del sistema político debiera cortarse radicalmente la falta de atención de los partidos en el proceso de selección de los postulantes a un puesto representativo en el Congreso. Las líneas principales de su sustento fueron:

- En el Perú se produce y procesa la droga, no somos solo un escenario de tránsito.
- El narcotráfico favorece el sicariato, que se está cotidianizando. El terrorismo traslada

**[E]l conjunto de delitos de mayor gravedad comparativa en el sistema penal peruano exigiría que a los delitos señalados en el artículo 15-A se añadiera ... otros crímenes.**

capitales a la costa, que proviene del lavado de activos procedente de la droga.

- No debe afectarse a los partidos, debería afectarse más a las agrupaciones políticas regionales, como los casos de Huánuco, Áncash, Madre de Dios, Loreto, Ayacucho, Puno o Cuzco.
- La norma pretende consolidar y dar mayor salud a los partidos políticos que apuestan por una trayectoria programática y por la gobernabilidad.
- El cacicazgo político está asociado a nivel regional con el poder económico.
- El propósito de la propuesta legislativa es apoyar el proyecto de país, de salud pública, de salud pública de la política nacional. Es parte de la lógica de un pacto de punto fijo para evitar la infiltración del narcotráfico en todo el sistema político.
- No es una propuesta en contra de los partidos. El objetivo de la norma es para contrarrestar el narcotráfico infiltrado dolosamente en los partidos.
- Según el test de proporcionalidad, el efecto de la medida es la subrepresentación. Hay que correr el riesgo, porque es peor asegurar la representación política a costa de espacios de permisividad y del establecimiento de narcodelincuentes vinculados al sistema político peruano.
- La sanción es a la falta de cuidado de los partidos y de las agrupaciones que no eligieron bien a sus candidatos.
- La gente no quiere el riesgo de que se identifique la autoridad con el narcotráfico.
- Hay crisis de representación nacional e interna, y en el desorden hay

institucionalidad política débil que facilita la penetración del narcotráfico.

- Hay que evitar el espontaneísmo, el alud, la masificación de la representación política y fortalecer la decisión de los partidos de formar cuadros para puestos representativos que tengan trayectoria política.
- La propuesta debiera extenderse a las agrupaciones políticas de alcance regional para desincentivar igual tipo de descuido en niveles subnacionales.

También en el debate en la Comisión de Constitución otro aporte a favor de la reforma lo planteó la congresista Chávez Cossío, quien propuso la incorporación de otros tres delitos a la propuesta original que contemplaba solo el delito de narcotráfico. En la sesión referida señaló que “la norma quedaría incompleta si no se incorpora delitos de lavado de activos, terrorismo, trata de personas”. La misma congresista sostuvo que la pérdida del escaño y de un puesto representativo no tenía carácter contrario a la Constitución, porque el mismo efecto opera cuando a un congresista se lo suspende en supuestos en los que el Reglamento no prevé su reemplazo durante el periodo.

Durante el debate en la sesión del Pleno del 5 de marzo del 2015 el congresista Gastañadui Ramírez introdujo el concepto de la *responsabilidad vicaria* del principal por los actos de su dependiente o subordinado, que debe generar un incentivo para emprender proactivamente el examen de las competencias y calidad de los candidatos que los partidos deben proponer a la sociedad.

### 3. Los argumentos contrarios a su aprobación

Los congresistas que expresaron su preocupación por la idoneidad y efectos políticos de la reforma fueron Bedoya de Vivanco y Velásquez Quesquén.

Los argumentos planteados por el congresista Bedoya fueron:

- No corresponde culpabilizar ni castigar a los partidos por presión mediática. Los partidos no son responsables, patrocinadores, ni padrinos de los delincuentes.
- El descrédito de los partidos lo ocasionan los movimientos regionales y locales.
- No puede acorralárseles a los partidos políticos como si fueran delincuentes que incursionan para asaltar el erario nacional.
- Primero se crea la ley de partidos con el objeto de parametrarlos; luego se realiza el control a través de información que se presenta a la ONPE y al JNE; a continuación se incluye la exigencia relativa a la hoja de vida de los candidatos; se exige rendición de cuentas en niveles que los partidos deben contar con una planilla de personal encargado de la contabilidad y de la tesorería; adicionalmente se fijó la regla del 30 % por razones de género, y la cuota de las comunidades nativas y campesinas; se pretende cubrir también la cuota de jóvenes; y está debatiéndose la ley de alternancia.
- La sanción a un individuo se extiende a una colectividad política y también a una circunscripción regional o local.
- Hay 1 Departamento con un congresista y 7 Departamentos que tienen solo 2 representantes, el efecto del cumplimiento de la figura de la pérdida de la curul para el grupo parlamentario se concreta en la privación de representación total en una circunscripción y del 50 por ciento en siete departamentos más.
- Que se haya legislado así en otro país no es suficiente para hacerlo también en el Perú.
- Puede plantearse otro tipo de sanciones, como privarse a los partidos de aportes o contribuciones del Estado.

De modo similar, el congresista Velásquez Quesquén sostuvo:

- El supuesto del proyecto es que la creciente actividad del narcotráfico es culpa del Parlamento.
- Se pretende castigar al partido y a los electores de una circunscripción que votan por un candidato determinado.
- El principio sancionatorio tiene como característica la individualización del transgresor.
- En Colombia se modificó la Constitución para eliminar la suplencia de los puestos representativos y en los casos de renuncia al cargo representativo no procede la suplencia tampoco.
- En Colombia se prevé el escaño vacío en tres delitos: el narcotráfico, los delitos de lesa humanidad, y la promoción o financiamiento de grupos armados ilegales.
- No es una propuesta que solucione el problema de la penetración del narcotráfico y la colusión para medrar los recursos del Estado ingresando al parlamento.
- Podría sancionarse a quien es condenado con la declaración de la muerte civil, y que no pueda regresar a la administración pública ni vuelva a percibir remuneración pública.
- La consecuencia va a ser que no se va a querer formar parte de los partidos políticos porque hay más control y hay filtros.
- Se ataca el efecto. No la causa. Se quiere castigar a quienes no se debe.
- Esta propuesta debe ser parte de una reforma constitucional, porque la consecuencia es que se disminuye el número de representantes ante el Congreso que, según el artículo 90 de la Constitución, deben ser 130 y no menos.

Durante el debate en el Pleno del día 5 de marzo del 2015 el congresista Falconí Picardo, que firmó el proyecto presentado por *Unión Regional* a iniciativa de la congresista

Lourdes Alcorta, señaló que el castigo no afectaba solo a los partidos políticos sino al derecho fundamental de participación y representación política del ciudadano en su condición de elector. Además el congresista García Belaunde señaló el efecto constitucional relativo al quórum para sesionar, al que también se había referido en la sesión de la Comisión de Constitución el congresista Velásquez Quesquén.

De modo similar el congresista Beingolea Delgado sostuvo que el principal problema de la propuesta consistía en que no se enfocaba correctamente la naturaleza del problema, porque el fortalecimiento de los partidos políticos no se consigue con el castigo, sino habilitándolos para que cuenten con los recursos de que carecen para cumplir con la misión política y las responsabilidades que les asigna la Constitución y, en general, para hacer viable la vida política partidaria en el Perú.

## **II. LOS ELEMENTOS DE LA ESTRUCTURA DE LA NORMA APROBADA**

### **1. La existencia de una condena a un congresista**

Está fuera de los supuestos de este artículo que el congresista no haya jurado el cargo, que no esté incorporado, o que habiendo sido electo aún no haya sido proclamado por el Jurado Nacional de Elecciones. La norma adquiere su identidad a partir de la elección del congresista.

El primer supuesto en la estructura normativa creada es que se trate de un congresista con mandato vigente, sea o no suspendido, que esté habilitado para calificar el quórum de hábiles del Congreso. Es esencial que el sujeto cuya conducta causa los efectos previstos en el artículo 15-A tenga mandato vigente, así ese mismo mandato hubiera quedado en suspenso. No parece incluir ni estar dirigido a los congresistas cuya elección aún no ha sido objeto formal de la proclamación que realiza el sistema electoral. Los congresistas elegidos

que aún no son proclamados no son susceptibles de subsunción dentro del tipo normativo creado.

Un segundo supuesto parece ser que el delito que se imputa al congresista condenado haya sido cometido *antes* de la elección y no luego de la incorporación del congresista como representante de la comunidad ante el Estado. Este supuesto se deduciría de la diversidad de argumentos que se expresaron durante el debate de la iniciativa, sea en la Comisión de Constitución o en el Pleno. Se habló de manera consistente de la responsabilidad que se le imputa al partido político por haber seleccionado mal a quien postuló como candidato ante la sociedad en un proceso electoral. Los argumentos no se desarrollaron en función del supuesto de que el partido también debiera asumir esa responsabilidad en los casos en que el partido elige bien a quien postuló sin carga delictiva alguna, pero comete uno de los delitos referidos en el artículo 15-A durante el cumplimiento efectivo del mandato al que accede con la elección a la que lo postuló su partido político.

Sin embargo, no es suficientemente claro que la ausencia de argumentos y sustento relacionados con la extensión de la responsabilidad de los partidos al solo caso de la selección del candidato *antes* de la elección baste y sea suficiente para excluir el caso de la responsabilidad del mismo partido, por los actos delictivos que cometa cualquiera de sus miembros en su calidad de representante ante el Congreso, *durante* el periodo en que se cumple su mandato.

El tema fue explícitamente planteado por el congresista Mulder Bedoya. En su intervención en la sesión del día 12 de marzo de 2015 dijo que “la responsabilidad del partido se supone que está en el hecho de haber llevado

**[S]i es indispensable o necesario el levantamiento de la inmunidad ..., parece significativamente menos factible o probable que prospere ... la condena.**”

como candidato a una persona que tiene estas imputaciones, ¿no es cierto? Porque si esta persona comete delito estando de parlamentario, el partido político lo trajo cuando él no era una persona que hubiera cometido ningún delito o irregularidad, estaba limpio, y se volvió delin-

ciente siendo parlamentario (...) y, evidentemente, entonces, ahí no tendría que haber una responsabilidad en el partido. La responsabilidad es por haberlo traído, ¿no es cierto?”.

En apoyo a este tipo de entendimiento la congresista Alcorta Suero dijo que coincidía con la propuesta del congresista Mulder y, por lo tanto, que “si la persona elegida comete el delito ya dentro del Congreso, pese a que entró limpio, yo creo que sí se puede ver el tema que la silla no quede vacía. Eso sí lo puedo entender. Ha pecado después de”.

Al deslindar y distinguir ambos supuestos se asume que el proyecto se ponía solo en la hipótesis de la responsabilización del partido por la postulación que propuso de un congresista que delinque antes de ser elegido como representante, y que, por lo tanto, se excluía el caso en el que el delito fuera cometido durante el mandato porque, según lo sostuvo el congresista Mulder Bedoya, la postulación vinculaba al partido con el representante, en tanto que dicho vínculo no debía ser imputable al partido si el delito se cometía durante el ejercicio del mandato, en cuyo caso la responsabilidad debía entenderse exclusivamente con el congresista que comete el delito y no con el partido.

Sin embargo, más allá del entendimiento que formularan los congresistas Mulder Bedoya y Alcorta Suero, nada impediría una interpretación y aplicación contraria. En particular si se tiene presente que la racionalidad de la medida parece ser la misma que la utilizada

en relación con la responsabilidad *in eligendo* que se le imputa al partido político. Existiría igual *responsabilidad vicaria* por los actos de quien es miembro del partido (una especie emparentada, en este caso, a la subordinación), independientemente de que los actos delictivos ocurrieran antes o después de la elección e inicio del mandato representativo.

De otro lado, dado que el referente central es que el congresista haya sido condenado, es preciso distinguir si la condena ha resultado o no de un proceso incoado *antes* del inicio de su mandato, o si se trató de un proceso cuyo inicio contó con el levantamiento de inmunidad de proceso. Y si se iniciara sin requerir el levantamiento de la inmunidad de proceso porque el delito se cometió y procesó antes de la elección, tendría que precisarse si *el desarrollo y la continuación* del proceso requirió en algún momento del levantamiento de la inmunidad de arresto.

La relevancia de estas distinciones afecta a la eficacia de la medida, porque si para que se inicie el proceso en caso el delito fuera cometido antes de la elección e inicio del mandato no se requiere del levantamiento de la inmunidad de proceso, no ocurre lo mismo respecto de la necesidad de levantamiento de la inmunidad de arresto cuando el juez o la corte debe hacer efectivo el aperebimiento de concurrencia por la fuerza pública o de captura y detención del procesado. Que se inicie el proceso, por lo tanto, no será suficiente para que el proceso concluya y, por lo tanto, que

el congresista denunciado y procesado resulte sentenciado y condenado.

De la aclaración anterior se deduce que si es indispensable o necesario el levantamiento de la inmunidad, sea de proceso o de arresto, parece significativamente menos factible o probable que prospere el procesamiento y, lógicamente, la condena. Y esta dificultad será tanto mayor cuanto que el efecto de la hipótesis normativa contenida en el artículo 15-A suma eficazmente los intereses del congresista que puede ser condenado, con los intereses del grupo parlamentario que quedará con una oportunidad, un puesto y un voto menos en cada ocasión en que deban consultarse las preferencias de los miembros del Congreso y de los órganos que lo integran.

Es previsible, por lo tanto, que uno y otro, el grupo parlamentario y el congresista procesado, tengan la pretensión común de conseguir el mayor control posible sobre las contingencias asociadas a una condena cuando se precisa del levantamiento de la inmunidad de arresto para que el proceso continúe en sede judicial<sup>1</sup>. Si el suceso trae consecuencias negativas al congresista condenado y al partido al que aquel pertenece el nexo opera como una suerte de incentivo para que ambos eviten recibir la consecuencia poco favorable de la norma<sup>2</sup>.

La reserva sobre la eficacia y cumplimiento efectivo de la medida aprobada, por lo tanto, depende de la convicción con la que los grupos parlamentarios emprendan un programa

- 1 Es la necesidad de procesar el levantamiento de la inmunidad de arresto respecto del congresista que comete el delito antes de su elección para efectos de su detención o encarcelamiento lo que condujo al congresista Mulder Bedoya a proponer la adición de una frase en el artículo 16 del Reglamento del Congreso, en la que dijera “si el congresista es citado o se ordena su detención o es condenado en proceso iniciado antes de su elección, no le corresponde la inmunidad de arresto a la que se refiere la parte inicial de este artículo”.
- 2 El congresista Velásquez Quesquén añadió un alcance adicional al asociar el incentivo de cooperación entre el congresista en peligro de recibir la condena y el partido de perder el escaño, cuando indicó en su intervención del día 12 de marzo de 2015 en el Pleno, que “el ciudadano hoy sabe que aquéllos que vienen con su alforja de delitos que han cometido antes de ser parlamentarios, se tienen que subir al carro, fundamentalmente de la bancada que gobierna, para que a través de la inmunidad se impida la persecución de la justicia”.

de acción acorde con los objetivos de la norma. Si los supuestos y premisas no existen tampoco se verán los efectos que se propuso alcanzar en la norma. La práctica de la purificación o purga de representantes involucrados en actos reñidos con la ética o en conflicto con normas penales se ha materializado en lo que se conoce como *blindaje* de quienes son parte de una misma bancada o alianza política.

## 2. La condena del congresista consta en sentencia judicial firme

Este supuesto se basa en el reconocimiento de la presunción de inocencia. Durante el debate hubo propuestas en el sentido de que debiera bastar la existencia de la denuncia fiscal para que se hiciera eficaz la separación del representante

El artículo incorporado al Reglamento del Congreso no distingue que la condena con pena privativa de la libertad efectiva, o suspendida, como si lo hace en casos en los que se prevé el reemplazo. Por lo tanto, se establecen dos regímenes relativos al sostenimiento de la presencia de congresistas con condena judicial firme y definitiva. En algunos casos la condena no solo no afecta a las agrupaciones parlamentarias, sino que permite la concurrencia regular del congresista condenado con sentencia firme y definitiva, por la comisión de delito doloso, en razón a que la sentencia se dicta con pena privativa de la libertad suspendida. No deja de existir delito ni delincuente, pero es un delincuente que puede representar en el Congreso basándose en el hecho de que su condena es con privación suspendida de su libertad.

El dato anterior muestra un grado elocuente de inconsistencia y contradicción en relación con los objetivos de la norma puesto que, si los congresistas tienen preocupación por la salud

“La autonomía normativa y presupuestal del Congreso no se extiende a la potestad de aplicar o no aplicar una sentencia definitiva.”

política y por la limpieza con la que debe ejercer su mandato ante el Estado, una medida indispensable habría sido corregir el actual texto del Reglamento que admite la integración de la corporación parlamentaria con congresistas condenados por la

comisión de delito doloso, aunque con mandato de pena privativa de la libertad suspendida. Mantener esa norma niega la voluntad purificadora invocada durante el debate como razón de ser de la reforma que se aprueba.

De manera similar es incongruente con esa misma finalidad que el Congreso no tome posición respecto de la sentencia firme y definitiva expedida por la última instancia judicial en relación con la inhabilitación de un congresista condenado a pena privativa de la libertad suspendida por falsedad en la presentación de su declaración jurada ante el sistema electoral. Así como la Constitución exige que los mandatos judiciales se cumplan, lo que correspondía era facilitar dicho cumplimiento, independientemente de las articulaciones que el afectado hubiera interpuesto ante el Tribunal Constitucional, e independientemente también de que el Reglamento del Congreso guarde silencio y no prevea la vacancia del mandato cuando existe una inhabilitación debidamente decretada por autoridad judicial. La autonomía normativa y presupuestal del Congreso no se extiende a la potestad de aplicar o no aplicar una sentencia definitiva, con tanta mayor razón si así lo ha indicado la Corte Suprema y además ha sido objeto de reclamo por la autoridad judicial involucrada en el proceso.

## 3. La condena impuesta al congresista es por un conjunto definido (aunque incompleto) de delitos graves

De la totalidad del espectro penal se ha restringido a los delitos *contra la salud pública*

en la modalidad de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de estos ilícitos. La condena por la comisión de cualquier otro delito no amerita la aplicación de la pérdida del escaño.

Un delito al que se hizo referencia que por su gravedad podría formar parte del mismo tipo de gravedad podría ser el lesa humanidad que, si bien se mencionó no hubo quien propusiera su inclusión de manera explícita. De modo similar puede advertirse que se han excluido los delitos contra la Administración Pública que se ha tratado de incluir en Colombia. En esa relación se incluyen los delitos de peculado, concusión, cohecho, celebración indebida de contratos, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, prevaricato y abuso de autoridad.

El congresista Lescano expresó en su intervención el día 5 de marzo que no quedaba claridad sobre el criterio conforme al cual se hacía el distingo entre uno y otro tipo de delitos, y qué hacía que el delito de violación a un menor sea menos grave que el delito de lavado de activos, o entre un proxeneta y la trata de personas. Señaló igualmente que la comisión de delitos debía explicar por qué se preveía a algunos delitos dolosos, y por qué no por cualquier delito fuera doloso o culposo, y que en su concepto la pérdida del escaño debía resultar por la comisión de cualquier delito doloso.

El conjunto de delitos de mayor gravedad comparativa en el sistema penal peruano sí podría haber previsto igual tratamiento para los casos, por ejemplo de violaciones agravadas (con incapacidad psíquica o física), de pedofilia (abuso de menores de 14 años, sea o no seguida de lesión grave o de muerte, con o sin crueldad), de venta telemática de publicidad pornográfica infantil, o de tráfico de

“El sujeto pasivo de la pérdida del escaño parlamentario es el partido en cuya lista fue postulado el congresista condenado, independientemente de si migra a otro grupo.”

órganos, además, ciertamente, del delito de lesa humanidad. Todos estos casos se encuentran temáticamente entre los que, para el sistema penal nacional, peor daño social se califica que causan y por esta razón no parece existir una lógica consistente e improvisada en la metodología utilizada por el legislador.

logía utilizada por el legislador.

La interrogante que queda al aire es cómo integrar los casos en los que ocurriera que a un congresista se lo condenara por cualquiera de los crímenes más graves concebidos en nuestro ordenamiento penal que, según el artículo 15-A del Reglamento del Congreso, no debiera dar lugar a que el partido político pierda el escaño ocupado por el criminal. Aparentemente los insuficientes niveles de estudio y reflexión en la Comisión y en el Pleno habrían generado una situación de inconsistencia normativa, porque el criterio que sirvió para establecer el *nomen juris* del elenco de delitos susceptibles de generar la afectación de la presencia del partido en el Congreso ha sido la mayor o menor familiaridad con casos que habrían impresionado la sensibilidad de los congresistas que debatieron la norma. Después de todo si el propósito fue transmitir gestos claros y contundentes, esta dimensión sí pareciera haberse logrado. Pero la solvencia peca de técnicamente silenciosa.

#### **4. No se precisa si la comisión del delito ocurre en la condición de autor material o intelectual, cómplice, o alguna modalidad de encubrimiento del autor o de los cómplices**

La generalización del supuesto al caso de la condena, sin calificación específica respecto del tipo, magnitud, intensidad o grado de concepción, participación, ejecución,

encubrimiento o silenciamiento del delito configura una situación en la que es indiferente cómo define la sentencia la intervención del congresista condenado.

Basta, por lo tanto, la simple existencia de una sentencia firme y definitiva en la que se establezca la condena de un congresista, para que dicho estatus afecte al grupo parlamentario al que pertenezca y pierda el escaño.

**5. El efecto primario de la sentencia genera la exclusión y vacancia del congresista condenado**

El artículo 15-A no se refiere de manera expresa a la vacancia del congresista condenado por los delitos enunciados. Quedaría implícito el supuesto de que los congresistas condenados por cualquier delito doloso, y no solo los cuatro tipos delictivos previstos en el artículo 15-A, pierden el mandato. Sin embargo, el artículo 25 exige que para la vacancia y reemplazo por el accesitario la condena del congresista ocurra por la comisión de un delito doloso (y hasta ahí hay sintonía conceptual entre ambas normas), pero con sentencia privativa de la libertad efectiva y no suspendida.

El dato señalado importa que un congresista fuera condenado por la comisión de uno de los delitos previstos en el artículo 15-A, que es un conjunto subsumido en la categoría incluida en el artículo 25, generará de jure los efectos de la pérdida del escaño en el partido en cuya lista llegó al Congreso. Si bien el artículo 25 precisa que el reemplazo del congresista condenado solo puede tener lugar en el caso de condenas por la comisión de delitos dolosos con pena privativa de la libertad efectiva, los delitos referidos en el artículo 15-A no permiten el condicionamiento ni suspensión de la pena privativa de libertad. De ahí que la pérdida del escaño y la irremplazabilidad del congresista condenado solo es posible que ocurra como resultado de la condena sufrida por los delitos graves específicamente previstos en el artículo 15-A.

**6. El efecto secundario de la sentencia se extiende a la imposibilidad del reemplazo del congresista por quien lo reemplaza de su propia agrupación política en la lista que ganó la elección**

El artículo 15-A indica que no procede el reemplazo por el accesitario al que se refiere el artículo 25 del Reglamento del Congreso. El artículo 25 dice que “en caso que haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva por la comisión de delito doloso, el congresista será reemplazado por el accesitario”.

Para definir con quién se entiende el reemplazo el criterio que establece el Reglamento es que este le corresponde al accesitario. Cuando se condena a un congresista por delito doloso mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva quien lo reemplaza es su accesitario. Este es quien lo sucede en número de votos preferenciales en la lista del partido o agrupación por la que postuló al Congreso.

Cuando el artículo 15-A ordena que no se aplique la regla sobre reemplazo por el accesitario que fija el artículo 25, manda que el partido o alianza en cuya lista postuló el congresista condenado quede vacante y sin llenar durante el resto del período parlamentario.

Como resultado del cumplimiento y aplicación efectiva de la norma, el partido que pierde el escaño que le correspondió por mandato popular no será un grupo parlamentario, sino un partido o alianza de partidos o movimientos. Es decir, el mismo partido que postuló al congresista judicialmente condenado.

Queda claro que no es, por lo tanto, el partido al que, eventualmente, pudiera haber migrado el congresista condenado luego de su incorporación al Congreso. Es el partido que lo postuló y en cuya lista ganó. Los casos de cambio de grupo después de la incorporación están fuera del ámbito de los supuestos

normativos del artículo 15-A. El efecto de la condena lo recibe el partido que eligió al congresista condenado como postulante en el proceso electoral. Ningún accesorio de ese partido podrá reemplazarlo ni el partido tendrá la posibilidad de restablecer la relación de proporcionalidad que existía antes de la condena o, en su caso, antes del acto de migración o transfuguismo que hubiera protagonizado el condenado, si correspondiera.

La pérdida del escaño para el partido, que no es un órgano ni un sujeto en los procesos parlamentarios, configura una situación en la que el Reglamento del Congreso, y no la Constitución ni una ley ad hoc, la que se apropia del espacio normativo para afectar el espectro de derechos de personas jurídicas de alguna forma ajenas a la corporación parlamentaria. Lo mismo cabe puntualizar en relación con los efectos que genera en la integración de la institución parlamentaria, porque la pérdida del escaño afecta la proporcionalidad entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso en la diversidad de alcances opera que dicha proporcionalidad, como el tiempo de debate, la integración de las Comisiones, la ocupación de puestos directivos, y la cantidad de votos para ganar acuerdos objeto de consulta en todos los órganos parlamentarios. Pero, el efecto políticamente más significativo es el relativo a la carga de insuficiencia que genera en las circunscripciones electorales privadas de la representación que originó el mandato surgido del voto popular<sup>3</sup>, porque se quebranta la vigencia de la regla del voto preferencial<sup>4</sup>.

### **III. ALCANCES FINALES Y SENTIDO DE LA NORMA APROBADA**

Los alcances expuestos en el desarrollo de este trabajo permiten formular las siguientes líneas conclusivas:

- 1.- Existe tanta responsabilidad por los actos de quien es miembro de un partido que comete un delito antes o después de la elección e inicio del mandato representativo. Es irrelevante que el congresista haya condenado por delitos antes tanto como después de su postulación. La diferencia sí es relevante si es que el partido tuvo modo de conocer de la comisión del delito antes o durante el proceso de elección de quienes luego postuló a un puesto representativo en el Congreso, en cuyo caso existe un compromiso grave y un nivel elemental de responsabilidad solidaria entre quien cometió el delito y quien lo propuso como candidato en elecciones parlamentarias. La omisión de actos de cuidado y diligencia en la selección, sin embargo, no afecta la responsabilidad respecto a la oportunidad en que se comete el delito, ya sea antes o durante el ejercicio del mandato. En ambos supuestos correspondería que el partido pierda el escaño mal o impropriadamente ocupado por un congresista condenado.
- 2.- Corresponde a la lógica del saneamiento de la salud ética del Congreso la propuesta del congresista Mulder Bedoya para que se modifique el artículo 16 del Reglamento añadiendo la frase “si el congresista es citado o se ordena su detención o es

3 Varios congresistas expresaron su concernimiento respecto del efecto que genera en relación con el número legal de congresistas (Bedoya de Vivanco, García Belaunde, Eguren Neuschwander) y respecto del electorado cuyos votos expresaron preferencia por un candidato y un grupo político en particular (Bedoya de Vivanco, Chávez Cossío, Velásquez Quesquén, Lescano Ancieta).

4 El congresista Llatas Altamirano, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, alegó que no había perjuicio a las circunscripciones porque por disposición constitucional el mandato representativo tiene alcance nacional, por lo que los territorios no quedan sin representante en vista de la generalidad nacional que se genera con el voto popular.

condenado en proceso iniciado antes de su elección, no le corresponde la inmunidad de arresto a la que se refiere la parte inicial de este artículo”. Omitir esta modificación favorece oportunidades de dilatar el procesamiento del congresista denunciado por la comisión de un acto criminal, porque los procesos de levantamiento de la inmunidad de arresto respecto de hechos delictivos cometidos antes del inicio del mandato es incongruente con la exención del levantamiento de la inmunidad de proceso por los mismos delitos. Mantener la exigencia del levantamiento de la inmunidad de arresto por dicho tipo de sucesos genera mayores posibilidades de dilación en el proceso penal.

- 3.- De modo similar es necesario corregir el actual texto del Reglamento que admite la integración de la corporación parlamentaria con congresistas condenados por la comisión de delito doloso, con mandato de pena privativa de la libertad suspendida. La regla que recoge el artículo 25 niega la presunta voluntad purificadora invocada durante la sustentación del artículo 15-A aprobado. Es impropio que exista reconocimiento normativo permisivo respecto de representantes condenados por la comisión de un delito, sea que ha sido o no una pena privativa de la libertad efectiva, o suspendida. Igual, en ambos supuestos, se trata de un sujeto condenado por la comisión de un delito doloso. Por lo tanto, cohonestar la presencia de un condenado crea una situación de indignidad política que riñe con la calidad del ejercicio del mandato representativo en la república.
- 4.- Es igualmente congruente con el mismo propósito ético que, si no se opta por

**La consecuencia más notable ... es la que se extiende a las circunscripciones electorales que ... pierden el vínculo representativo que generaron en el Congreso.**

eliminar el supuesto de la excepción del reemplazo en caso de sentencia con pena privativa de la libertad suspendida, se defina que, en los supuestos en que exista sentencia condenatoria condicionada pero se incluya la inhabilitación del congresista condenado, la inhabilitación

importa la vacancia de dicho congresista si comprende un periodo superior al que queda de su mandato, y suspensión con reemplazo por accesitario durante el periodo de la inhabilitación.

- 5.- El conjunto de delitos de mayor gravedad comparativa en el sistema penal peruano exigiría que a los delitos señalados en el artículo 15-A se añadiera los casos de otros crímenes de igual gravedad como las violaciones agravadas, pedofilia, de venta de publicidad pornográfica infantil por medios informáticos, de tráfico de órganos, además, ciertamente, o el delito de lesa humanidad. La diferenciación entre un tipo de crímenes y otros, de forma que sí quepa la consecuencia de la pérdida de escaño en unos casos, pero no en otros, es un supuesto de inconsistencia. La indicación de cuáles crímenes sí ameritan la pérdida del escaño y cuáles no generarán una grave asimetría en el modo en que se concibe la administración de justicia y la permisividad respecto de algunos crímenes que son tan graves, o más, que los que actualmente incluye el artículo 15-A.
- 6.- El artículo 15-A no está dirigido a afectar a un grupo parlamentario, sino a un partido político. El sujeto pasivo de la pérdida del escaño parlamentario es el partido en cuya lista fue postulado el congresista condenado, independientemente de si migra a otro grupo o conforma uno nuevo. El Reglamento del Congreso es utilizado, por lo tanto, como un instrumento

normativo capaz de afectar con sus alcances los derechos que se reconoce a los partidos políticos que no son un sujeto propiamente parlamentario, y además alcanza y afecta la composición del quórum del Congreso cuyo número es disminuido en el supuesto previsto en el artículo 15-A. La consecuencia más notable, sin embargo, es la que se extiende a las circunscripciones electorales que al contar con un representante condenado pierde el vínculo representativo que generó en el Congreso con su voto.

Por último, más allá de los aspectos técnicos previos es necesario aclarar que el valor que puede tener la reforma en función del mal que pretendió corregir. En apoyo de la aprobación del artículo 15-A la congresista Lourdes Alcorta decía “no importa que nos quedemos con 120, aunque cambiemos la Constitución. ¡Hay que dar gestos claros, contundentes, solventes!”. ¿Puede mejorarse la calidad de los partidos políticos, o de los congresistas que reciben el mandato popular, con la disminución del número de escaños que les corresponde en el Congreso? ¿Es suficientemente fuerte la medida normativa aprobada para hacerse cargo de la meta que la norma pretende alcanzar? ¿Es el medio normativo empleado un instrumento o herramienta eficaz para

extirpar, remediar o controlar el mal cuyo exorcismo aparece en el imaginario de los congresistas como posible con el texto del artículo 15-A? ¿O es que el objetivo ni meta era en realidad mejorar la calidad de los partidos políticos sino que solo, como lo declaró apasionadamente la congresista Lourdes Alcorta, se trataba de *dar gestos*?

Si con dar gestos pudieran solucionarse los grandes problemas del país, como resulta ser la calidad de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, todo lo que el Perú necesita son mimos cuyo histrionismo tenga capacidad para comunicar emociones y sensaciones en espíritus políticos débilmente constituidos. Pero dictar normas como si estas tuvieran solo poderes teatrales o histriónicos es confundir patológicamente la naturaleza de la función legislativa en el Perú, y prestarse a ese tipo de farsa es una forma malsana y perversa de sostener, arraigar y agudizar el mal, sin extirparlo, o simular que se lo trata de extirpar para que el mal se incube y cómodamente, sin mayores sobresaltos, siga reproduciéndose. Mal se hace cuando se confunde la naturaleza de las cosas; legislar no es una tarea de *marketing* ni de venta, es una función estatal que se encarga a quienes deben representar al pueblo para ayudarlo a alcanzar su bienestar. ■